

СОДЕРЖАНИЕ

Часть II (окончание)

14. От застоя – к регрессу. Образовательная политика объединенного министерства	5
Мезальянс	5
Старт регресса.....	12
Истинные мотивы разработки стандартов общего образования	15
В клетке «типологии»	26
Эпидемия санитарного надзора	32
Возвратная милитаризация школы	38
Идеология регресса.....	46
15. Почему очередной этап реформы образования превратился в очередную политическую авантюру.....	55
Наращивание долгов по зарплате и активизация забастовочного движения учителя .	56
Недеепособность правительства	62
Ход несостоявшегося этапа реформы.....	66
Уроки несостоявшегося этапа.....	81
Образование накануне дефолта	83
16. Безуспешные поиски выхода из кризиса.....	89
На распутье	89
Социально-экономические тупики образовательной политики	91
Авантюра 12-летки	100
Федеральная программа развития образования как зеркало ведомственной политики ..	120
Национальная доктрина образования	131
Попытки клерикализации образования	144

Часть III.

Недолгий возврат к реформаторскому курсу. Попытка модернизации российского образования

17. Первые симптомы смены образовательного курса	161
Стратегический итог образовательной политики второй половины 90-х годов	161
Образовательная политика и перспективы школы. Актуальные проблемы.....	163
18. Модернизация образования – новый вектор российской образовательной политики	174
Смысл модернизации образования.....	174
Модернизация образования как гражданская инициатива. Программа Кузьминова–Грефа.....	181
Парламентские слушания: модернизация или консервация?	185
Иррациональная или рациональная экономика образования	189
Мертвое или живое содержание образования	194
Кому нужна и кому не нужна модернизация образования? Пробуксовка модернизации	196
19. Некоторые издержки модернизации образования и их истоки	202
Непринятые экономические новации	202
Концепция с авторитарным профилем	204
Единый государственный экзамен в контексте образовательной политики	212
20. Подключение Государственного совета Российской Федерации к разработке стратегии модернизации образования.....	220
Цель рабочей группы Госсовета	220
Конкретные новации рабочей группы	223
Итоги работы Госсовета и совмещение его линии с правительством. Принятие «Концепции модернизации российского образования»	231
Выступления Президента РФ В.В. Путина на заседании Государственного совета Российской Федерации.....	238

Образовательная политика России на современном этапе. Доклад рабочей группы президиума Государственного совета Российской Федерации по вопросам реформы образования 29 августа 2001 года.....	242
21. Образовательный стандарт – инструмент обновления содержания школьного образования.....	273
Пропозиции.....	273
Обновление содержания образования – главная задача модернизации школы	277
Образовательные стандарты в современном мире	289
Десять лет по ложному пути, или О разработке образовательного стандарта в России .	292
Суть и назначение образовательного стандарта	300
Базовые принципы и новые концептуальные основания разработки стандарта общего образования.....	304
Препятствия на пути разработки стандарта.....	314
Переходный стандарт	318
Часть IV. Слом модернизации образования. Образовательная политика рыночного экстремизма и попытки ее корректировки	
22. Политика социального дарвинизма.....	328
Преддверие	328
Монетизация льгот – «медвежья услуга» власти и обществу	330
Второй исход государства из образования. Погром Закона «Об образовании».....	332
Попытка разгрома науки.....	337
Раскассирование «бюджетной сферы»	338
Общество и новая социальная политика образования.....	340
23. Реформа против образования	343
«Административная реформа» и рукотворный кризис в образовании.....	343
Засекреченная подготовка новой реформы образования и ее первый сенсационный проект.....	346
Вторая попытка неореформаторов и ее оценки в образовательном сообществе	350
Коренные политические, социальные и социально-педагогические пороки образовательной политики рыночного экстремизма	363
Общество не приняло антисоциальную реформу образования	383
24. Попытки власти вытащить образовательную политику из провала	389
«Сентябрьские тезисы» президента В. Путина.....	389
Аппаратный суррогат «национального проекта» в образовании	391
Президент берет инициативу на себя	397
Госсовет взял курс на реформу образования, минуя предложения Минобрнауки	401
Выступления Президента РФ В.В. Путина на заседании Государственного совета Российской Федерации 24 марта 2006 года.....	411
Доклад Госсовета о развитии образования в Российской Федерации	416
Предварительные итоги	467
Вместо заключения. Участие общества – категорический императив дальнейшего развития отечественного образования	472
Разгосударствление общества.....	472
Обобществление образования	474
Опыт саморазвития российского образования	482
Приложение 1	
Декларация «Образование для всех»	489
Приложение 2	
Днепров Э.Д. Школьная политика: содержание понятия и аспекты изучения (на материалах дореволюционной России).....	499

Часть I

Российская реформа образования 1992 года
и конец тоталитарной эпохи

1. ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ

РЕФОРМ

ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ

*Полнее сознавая прошедшее,
мы уясняем современное; глубже
опускаясь в смысл былого – рас-
крываем смысл грядущего; глядя
назад – шагаем вперед...*

А.И. Герцен

ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Размышляя над кардинальными проблемами современности, всякий сколько-нибудь просвещенный человек не может не видеть, что их истоки лежат в прошлом. Что без выявления и познания этих истоков современные проблемы вряд ли могут быть успешно разрешены. Это очевидное обстоятельство приводит к выводу о наличии в историческом процессе таких постоянно действующих факторов, которые не только связывают историю с современностью, но и в значительной мере детерминируют современность историей. Выявление и анализ таких факторов, прочеркивающих сквозные линии в историческом пространстве (от прошлого к современному и будущему), – **основная задача всякого мыслящего историка и политика.**

Эти две профессии, два рода занятий весьма схожи. Они имеют одну природу. Цель первой – познание закономерностей исторического развития. Цель второй – выбор оптимальной системы действий в рамках этих закономерностей.

Обращение к истории, углубленное внимание к прошлому – одна из характернейших черт любой переломной эпохи. Когда общество открывает для себя новые интересы, когда перед ним возникает новая цель, оно, как писал В.О. Ключевский, «ищет и исторического оправдания этим интересам и практических указаний на средства к достижению этой цели».

Всякое Откровение – благо. Сегодняшнее историческое откровение благо втройне: оно вселяет надежды на окончание прежней «непредсказуемости» нашей истории; оно порывает с тоталитарной исторической индоктринацией, которая долгие годы деформировала историческое сознание и историческую память общества; оно восстанавливает в обществе чувство исторической преемственности, принадлежности к истории.

И все же отношение к истории по принципу «пока гром не грянет, мужик не перекрестится» – не лучшее из отношений. **Историческое сознание должно стать опорной, органической частью современного общественного сознания.** Поскольку история – это не отстраненная от современности

«вещь в себе», а постоянно воздействующий на нее фактор. Она каждодневно пронизывает, держит под своим током современность, которая также каждодневно, переворачивая очередную страницу своего календаря, становится частью истории. В истории лежат как корни кардинальных современных проблем, так и многие ключи к их решению. И чем более взвешенно общество будет проверять себя историей, чем пристальнее будет смотреть на современность через призму истории, а на историю – через призму современности, тем эффективней и безошибочней будет его путь вперед. ***Ибо общество продвигается вперед настолько, насколько извлекает уроки из своей истории.***

Сказанное в полной мере относится и к политической истории образования, в частности к тем урокам, которые дает история отечественных образовательных реформ, равно как и контрреформ. Таких реформ в истории нашего образования было немало, но большей частью они не затрагивали коренных основ образования, фундамента школьного дела. Они шли преимущественно в рамках существовавшей образовательной системы и сводились к частичным ее усовершенствованиям, некоторым структурным изменениям, латанию «тришкиного кафтана» содержания образования.

В этом реформаторском мелкоколесье ярко выделяются **три крупные, фундаментальные реформы**, которые коренным образом меняли облик школы, ее цели и ценности, содержание образования, весь внутренний строй образовательной системы. **Даты этих реформ – 1804 год** («дней александровых прекрасное начало»), **1864 год** («эпоха Великих реформ»), **1918 год** (заря надежд «социалистического Возрождения»). Каждая из этих реформ, опираясь на основополагающие идеи своего времени, создавала новую концепцию, более того, – новую парадигму образования, выстраивала целостную модель новой образовательной системы. В этом ряду радикальных образовательных реформ стоит и **реформа 1992 года, по сути четвертая крупная реформа образования в России.**

Именно эти три названные образовательные реформы оставили наиболее глубокий след в истории отечественного образования, неся в себе существенный заряд его гуманистического развития. И потому именно они вызвали мощные волны контрреформ, пытавшихся смять или, по крайней мере, локализовать их влияние.

УРОКИ ДОРЕВОЛЮЦИОННЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ РЕФОРМ И КОНТРРЕФОРМ

Реверсивное развитие отечественного образования в XIX – начале XX вв. в постоянном противоборстве реформ и контрреформ отражало общую противоречивость процесса модернизации, «догоняющего развития» России, жесткое противостояние в нем двух стержневых тенденций – прогресса и стагнации. Политические истоки этого противостояния лежали в самой имперской модели общества, в неспособности и нежелании абсолютистского режима идти по пути последовательного реформаторства. Такое реформаторство неизбежно вело бы к постепенному саморазрушению режима. Нескончаемое же уклонение от него, его оттягивание привело к обвальному падению

самодержавия, к его краху.

Иными словами, и реформы, и уклонение от них, и попытки заморозить процесс модернизации России с помощью контрреформ имели в исторической перспективе один и тот же результат – смену режима. Вопрос состоял лишь в том, будет ли эта смена эволюционной или революционной. Самодержавие «предпочло» второе.

И вместе с тем, помимо общих отражений в сфере образования реформаторских и контрреформаторских тенденций российской жизни, образование само по себе выступало не только как *объект*, но и как *субъект модернизации страны*. Оно ускоряло этот процесс, способствовало росту самосознания общества, изменению его социальной стратификации, просвещению народа и т.д. В этом своем качестве оно являлось отнюдь не однозначным благом для имперского режима. Образование было орудием обоюдоострым. Оно могло служить режиму, но могло быть повернуто и против него, создавая явную угрозу существующему порядку. Как писал А.И. Герцен, «образование у нас отрывает молодого человека от безнравственной почвы, гуманизирует его, превращает в цивилизованное существо и противопоставляет официальной России... это источник революционных настроений»¹.

Абсолютизм постоянно находился перед дилеммой – необходимости развития образования, что вызывалось потребностями социально-экономической эволюции страны, и столь же очевидной для него необходимости нейтрализации «дурных последствий» этого развития. Чем более интенсивно шло распространение образования, тем опасней становились его последствия. И тем настоятельнее вставала перед властью задача овладения технологией затупления «опасного» конца образования и заострения его «полезного» конца.

Эта технология и отрабатывалась посредством образовательных контрреформ, которые нередко вызревали уже в ходе подготовки и проведения самих реформ, питаясь их слабостями и противоречивостью. Контрреформаторская деятельность власти не всегда имела равный успех. Николаевская школьная контрреформа 1828–1835 гг. в значительной мере локализовала александровскую реформу 1803–1804 гг. (Сталинские акции 1930-х гг. попросту стерли с лица образования то, что было внесено в него в 1918 – начале 1920-х гг.) Наиболее устойчивой и долговечной, наиболее эффективной по своим последствиям оказалась, благодаря общественной поддержке, образовательная реформа 1860-х гг., несмотря на два вала фронтальных контрреформ, обрушившихся на российское образование – в 1870-х гг., еще до наступления «эры контрреформ», и с началом этой эры – в 1880-х гг.

В России общественный фактор развития образования, подготовки и проведения образовательных реформ активно проявил себя довольно поздно – во второй половине XIX столетия. До этого общество было фактически отстранено от школьного строительства. Государство выстраивало образовательную систему «сверху», самостоятельно, исходя преимущественно из своих интересов. При Петре I эта система имела сугубо *прагматический, утили-*

¹ Герцен А.И. Собр. соч. Т. XII. М., 1957. С. 188–189.

тарно-профессиональный характер. В екатерининский период «просвещенного абсолютизма» намечается ее переориентация с профессиональной на общеобразовательную. В дальнейшем колебания правительства между этими двумя образовательными полюсами, часто вызываемые сугубо политическими соображениями, в значительной мере определяли характер и облик российской системы образования на том или ином этапе ее развития.

Александровская образовательная реформа начала XIX столетия, опираясь на незавершенные начинания Екатерины II, имела с ними общий идейный знаменатель – просветительство. Эта реформа была одной из наиболее либеральных. Она строилась на принципах всеобщности образования и предусматривала создание единой образовательной системы, четко сохраняя преемственность всех ее ступеней. Одновременно создавалась и единая система управления образованием на базе вновь учрежденных Министерства народного просвещения и учебных округов. Государство брало на себя финансирование средней и высшей школы, оставляя начальное образование «просвещенной и благонамеренной попечительности самих помещиков». Такой «попечительности», однако, не обнаружилось. Выстроенная лестница оказалась без нижних ступеней. И в этом была одна из основных слабостей александровской образовательной реформы.

Такой способ построения образовательной системы – не с нижних, а с верхних ее этажей – резко критиковал К.Д. Ушинский, который в 1861 году в статье «Вопросы о народных школах» писал, что «в основу всяких прочных улучшений в народном быте должна, необходимо, неизбежно лечь *народная школа*»². Но еще за полвека до него на этот счет не менее резко высказывался М.М. Сперанский в записке «Предварительные рассуждения о просвещении в России вообще»: «Здравый смысл требует начинать вещи с их оснований и вести к совершенству постепенно, и, следовательно, должно было бы начать народными школами и кончить Академией»³. Создание Академии Наук задолго до построения сколько-нибудь стройной системы школ и невнимание правительства к низшим ступеням образования было, по мнению Сперанского, основной причиной ничтожных результатов образовательной политики самодержавия.

Названная причина была действительно весомой. Но существовала и другая, более фундаментальная. И она все явственнее обнаруживала себя уже со времен Сперанского – отторжение самодержавием общественных сил от участия в деле образования. Это отторжение не только постоянно тормозило развитие школьного дела, но и сковывало, опустошало его внутреннюю жизнь. Ибо школа как общественный институт не может жить только на «государственном дыхании». Рано или поздно у нее наступает кислородное голодание, и тогда общество вынуждено приходить ей на помощь. Что и произошло во второй половине 1850-х гг., когда Россия избавилась от давящей плиты николаевского режима.

² Ушинский К.Д. Избранные труды. В 4 кн. М., 2005. Кн. 2. С. 40.

³ См.: Антология педагогической мысли России первой половины XIX в. М., 1987. С. 49.

В дореволюционный период путь российского общества от его абсолютной безучастности в деле образования до противоборства с правительством на этом поприще по-своему отразил общую эволюцию его взаимоотношений с государством на протяжении XVIII – начала XX вв. Эта эволюция, незамеченная педагогической историографией, прошла несколько основных ступеней: полная идентификация общества и государства, их переплетение в форме служилого государства при Петре (и создание в это время соответствующей «служилой» школы); начало ломки социального консенсуса, отчуждения общества от государства во второй половине XVIII в., и ответ на это в виде политики «просвещенного абсолютизма» (который предпринял неудавшуюся попытку создания общей школьной системы по австрийскому образцу); сохранение относительного единства общества и правительства в начале царствования Александра I (в частности, при проведении первой органической школьной реформы в России) и раскол этого единства в конце царствования; углубление этого раскола в годы николаевского застоя (поставившего охранительные шлюзы на пути развития образования и уравнившего школу с казармой); временное восстановление сотрудничества общества и правительства в период «великих реформ» 1860-х гг. (вторая органическая, системная реформа в сфере образования); разрыв этого сотрудничества и прямое противостояние общества и государства в период контрреформ 1870–1880-х гг. (которые пробили себе дорогу прежде всего в школьном деле); усиление противоборства общества и власти на рубеже XIX–XX вв. и прямая их схватка в начале XX столетия (когда самодержавием были сняты все подготовленные проекты новых, крупных школьных реформ).

В новейшей же истории отечественного образования, в годы советского тоталитаризма путь взаимоотношений государства и общества был намного жестче и короче. Иллюзия слияния интересов общества и молодого социалистического государства, родившаяся на волне восходящей образовательной реформы, рассеялась весьма скоро. В ходе начавшегося в 1930-х гг. школьного контрреформаторства общество было попросту отброшено на полстолетия за порог «новой социалистической школы».

Школьная реформа 1860-х годов, проведенная одним из лидеров реформаторского крыла в правительстве, которое тогда называли «партией прогресса», – министром народного просвещения А.В. Головниным, ***явилась переломным моментом в истории отечественного образования. Она определила главное направление дальнейшего движения образования***, которое в итоге не смогла перебороть вся последующая контрреформаторская деятельность самодержавного правительства.

Эта реформа, подготовка которой во многом предваряла разработку основ остальных преобразований 1860-х гг., была беспрецедентна по своей глубине и имела комплексный, системный характер. Она затрагивала почти все звенья системы образования, выстраивая отсутствующие ее компоненты. В ходе этой реформы впервые был заложен прочный фундамент начальной народной школы; пересмотрены основания средней школы, где общеобразовательная направленность сменила прежний утилитаризм; сформирована отсутствовавшая ранее стройная система женского образования; созданы пред-

посылки для развития педагогического, профессионального, внешкольного образования, для обновления высшей школы, которая получила самый либеральный в отечественной истории университетский устав 1863 года.

Школьная реформа 1860-х гг. утверждала всесословность как коренной институциональный принцип образования, который *de jure* был заложен еще реформой 1804 г., но *de facto* перечеркнут николаевской контрреформой⁴. Она открывала широкий простор для общественной и частной инициативы в образовании, для педагогической самостоятельности школ и развития учительского творчества.

Одним из важнейших достоинств реформы было то, что она впервые в России вносила зримые черты *государственно-общественной системы управления образованием*. Элементы этой системы были, в частности, представлены в деятельности губернских и уездных училищных советов (ведавших начальной народной школой), куда входили представители земства, и особенно широко – в попечительских советах женских гимназий, имевших самые широкие права и полномочия, поскольку женская средняя школа, в отличие от мужской, содержалась главным образом на общественные средства. Эти советы решали не только хозяйственные вопросы, но и проблемы образовательного процесса, вплоть до подбора педагогических кадров. Позднее, в 1870–1890-х гг. в десятках земских ходатайств содержалась просьба о предоставлении аналогичных прав и полномочий мужской средней школе. Но времена уже изменились. Ходатайства остались без ответа. Да и в самой женской школе началось урезание прав этих советов.

В итоге, из эпохи реформ 1860-х гг. отечественная школа выходила существенно обновленной. Несмотря на все потери, которые понесли эти реформы в ходе их законодательного утверждения. В результате реформ школа обрела надежные основания для своего развития. Важнейшим из них был **новый мощный фактор этого развития**, стремительно вошедший в жизнь российской школы, – **общественная деятельность, общественная инициатива**. Неслучайно сам термин «*общественно-педагогическое движение*» в

⁴ В историко-педагогической и (за редким исключением) исторической литературе понятие «*всесословность*» и «*бессословность*» не различаются, употребляются как синонимы. Однако между ними лежит глубокое качественное различие, что не в пример историкам, плохо понимали деятели рассматриваемой эпохи. В декабре 1873 г. шеф жандармов граф П.А. Шувалов, обосновывая необходимость расширения социальной базы самодержавия, замечал в одном из писем: «У меня сформировалась в голове маленькая программа, которую я выражу в двух словах: *всесословность, но не бессословность*, – дружное *соединение* сословий в видах общей государственной пользы, *но никак не поглощение их в одну безличную народную массу*. В Остзейском крае крестьянин точно также свободен, как и в империи, но помещик сохранил попечительство над церковью, над школой, над волостью. Порядки эти к дурному не ведут, и я не вижу причины, почему бы нам их оттуда не признать». (См.: Оржиховский М.В. Третье отделение // Вопросы истории. 1972. № 2. С. 114.)

В теоретическом плане: всесословность – категория переходного общества, означающая юридическое равенство сословий; бессословность – категория гражданского, индустриального (в марксистской терминологии – капиталистического) общества. Соответственно между «*всесословной*» и «*бессословной*» школой лежит глубочайший цивилизационный (в марксистской парадигме – формационный) сдвиг. Легкость смешения указанных понятий – одно из свидетельств слабости категориального аппарата нашей педагогической историографии.

историческом сознании связывался преимущественно с эпохой «шестидесятых годов». Хотя первые шаги общественной деятельности в области просвещения, образования были предприняты в России задолго до этого (достаточно вспомнить начинания Н.И. Новикова, декабристов и многие другие).

Общественно-педагогическое движение представляет собой знаменательный и во многом еще не познанный феномен российской жизни, проявлявшийся в разных его формах и гранях на протяжении всей дальнейшей предоктябрьской и первых лет послеоктябрьской отечественной истории. 60-е гг. XIX столетия были лишь началом общественно-педагогического движения, ставшего слагаемым общей освободительной борьбы. В последующий период, конституцируясь как самостоятельный вид общественной деятельности, оно существенно расширяет сферу своего влияния, укрепляет свои институты (педагогические общества, комитеты и общества грамотности, педагогические съезды и съезды по народному образованию, педагогическую журналистику и т.д.), обогащает формы и направления воздействия на школьное дело и педагогическую мысль, вбирает в себя значительную часть земской деятельности.

Постепенно общественно-педагогическое движение включает в свою орбиту практически все звенья народного образования, формирует его «неправительственную» сферу, достраивает те его компоненты, к которым не проявляет интереса самодержавное государство. Своего апогея это движение достигло в 90–900-е гг., когда оно обрело наибольшую силу и наибольший размах. (Данный период наивысшего расцвета общественно-педагогического движения был старательно обойден советской историко-педагогической литературой, поскольку В.И. Ленин скептически называл это движение «культурничеством». Внимание историков сосредотачивалось лишь на деятельности РСДРП в области образования.)

Общественно-педагогическое движение, центральными задачами которого были борьба с монополией правительства в области образования, демократизация школьного дела, создание и развитие отсутствующих звеньев образовательной системы, стало одной из важнейших и наиболее массовых сфер приложения общественных сил. В лице этих сил государство обрело сильного соперника на поприще образования. Между ними разворачивается энергичная борьба, в ходе которой государство всячески стремится удержать свою монополию на школу.

Все активнее вмешиваясь во второй половине XIX в. в разрастающееся школьное дело, непрерывно перестраивая его, чтобы в динамично изменяющихся условиях не выпустить из своих рук школу и приспособить ее к своим интересам, правительство пытается сохранить и, более того, усилить *чисто государственный характер* системы образования. Это, однако, ему не удается. Под давлением общества крепнет и расширяется обратная тенденция – отдельные звенья школы вырываются из государственной сферы, многие из них обретают – если не юридически, то фактически – *неправительственный характер*.

Таким образом, в жизни отечественного образования с вступлением России в эпоху капитализма получают широкое развитие два встречных, противоположных процесса. Государство все более наращивает свое участие в

деле образования, но образование все более уходит из его рук, превращаясь в важнейшую функцию общества. И чем шире образование входит в сферу общественной практики, тем жестче становится государственный контроль, тем активнее попытки самодержавия пресечь общественную инициативу, вновь полностью огосударствить школу.

Все эти попытки, несмотря на их жесткость и решительность, имели свои пределы. В качестве таковых выступали и потребности социально-экономического развития страны, и неудовлетворяемые самодержавием запросы на образование отдельных имущих слоев населения, и минимальное участие государства в финансировании многих звеньев школы и т.д. В итоге происходит своеобразное *размежевание сфер решающего влияния*. Государство оставляет за собой основные образовательные бастионы – мужскую высшую, среднюю, педагогическую (и, естественно, военную и духовную) школу. Общество берет на себя начальное народное, профессионально-техническое, женское, дошкольное и внешкольное образование, вмешиваясь частично и в те области школьного дела, которые почти всецело замкнуло на себя правительство. Характер и степень этого размежевания были различными на разных этапах развития образования, как различна была и мера жесткости правительственного контроля над разными звеньями школы в зависимости от социально-экономической и политической конъюнктуры.

Это размежевание ни в какой мере не устраивало самодержавие. И потому для его устранения правительство постоянно возобновляло попятное движение, предпринимало возвратные шаги. Но в истории, как афористично заметил Н.Я. Эйдельман, «ходы обратно не берутся, и даже когда кажется, что берутся, это уже совсем другие ходы»⁵.

Образовательные контрреформы (и в дореволюционное, и в советское время) по своим задачам, однако, представляли собой отнюдь не только «обратные ходы». Они активно работали на опережение, пытаясь приспособить обоюдоострое оружие образования к нуждам режима. Идейную, концептуальную основу этого приспособления закладывала **доктрина «охранительного просвещения»**. Смысл этой доктрины предельно четко выразил в 1880-х гг. один из руководящих ее служителей, директор Департамента народного просвещения Н.М. Аничков, назвав просвещение «внутренней охраной царства»⁶.

Уже николаевская школьная контрреформа 1828 года шла в русле этой доктрины. Однако до прихода к руководству ведомством просвещения графа С.С. Уварова в ее основе лежал скорее охранительный инстинкт, нежели стройная охранительная идеология. Такую форму доктрина «охранительного просвещения» обрела только под пером Уварова. Суть ее оставалась практически неизменной вплоть до падения самодержавия, хотя некоторые коррективы, обусловленные временем, в нее все же вносились. А поскольку далеко не все министры просвещения – идеологи, авторами этих коррективов были их

⁵ Эйдельман Н.Я. В предчувствии краха // Новый мир. 1967. № 7. С. 263.

⁶ Подробнее см.: Днепров Э.Д. Самодержавие и народное образование в пореформенной России // Школа и педагогическая мысль России периода двух буржуазно-демократических революций. М., 1984. С. 49–96.

идеологические суфлеры: в 1870-х гг. – «львовяrostный кормчий» (как его называл Герцен) образовательных и других контрреформ М.Н. Катков; в 1880-х гг. – апостол самодержавия К.П. Победоносцев.

Доктрина «охранительного просвещения», как это ни парадоксально, базировалась на просветительской идее *опережающего развития образования*, которую в отечественной педагогике наиболее ярко выразил великий русский хирург и просветитель Н.И. Пирогов. Школа, писал Пирогов, сегодня «дочь общества... Но мы хотим, чтобы она была его матерью». «Должно восстановить прямое назначение школы... быть руководителем жизни на пути к будущему... Все будущее жизни находится в руках школы, и следовательно, ей принадлежит гегемония»⁷.

Официальная просветительная доктрина самодержавия была своеобразным «просветительством наоборот», верой во всемогущество полицейски направленного образования. Соответственно правительственная политика в данной области, опиравшаяся на эту доктрину, преследовала цель не столько управления самой школой, сколько *управления обществом через школу*. Что и обуславливало ее важнейшее место в общей системе внутренней политики самодержавия.

Эта охранительно-просветительная доктрина имперской власти была венцом ее утопии управления историей. Утопии, рожденной стремлением остановить или задержать процесс модернизации России. А так как охранительная концепция этого процесса явно недооценивала объективные потребности и противоречия как его основу, поскольку таковой основой признавались главным образом «дерзновенные мечтания» или, как писал Катков, «умственное расстройство» общества, постольку первой мерой должно было стать отрезвление общества от «мечтаний» и его излечение от «умственного расстройства». В качестве такой меры на протяжении почти всего XIX в. и выступало «охранительное просвещение» – оздоровление общества путем «здоровой» школы, путем целенаправленно-охранительного идеологического его воспитания. (Социалистический тоталитаризм, будучи по сути продолжением и ужесточением имперской модели, не внес ничего особо нового в доктрину «охранительного просвещения». Новым было разве что ужесточение репрессий, понадобившихся для ее утверждения.)

Именно эта установка официальной правительственной доктрины и определяла *упреждающий характер*, основные идеи и направленность *образовательных контрреформ*. Их генеральной целью, их сверхзадачей было предотвратить, говоря современным языком, формирование гражданского общества, нейтрализовать (если не искоренить) его основу, главный, по утверждению идеологов власти, деструктивный фактор – демократическую интеллигенцию, которая вырабатывала общественное сознание, противостоящее господствующей идеологии. На ее место должна была пройти другая, исключительно официальная, законопослушная интеллигенция – верный страж идеологии существующего режима. «Современная молодежь, – писал в 1861 г. министр внутренних дел П.А. Валуев, – может считаться временно

⁷ Пирогов Н.И. Соч. Т. 1. Киев, 1914. С. 211–212.

потерянной... Исправить школы – только цель. Речь идет о том, чтобы их преобразовать с основания и снова начать создавать новое поколение»⁸.

Эту задачу (столь знакомую и по идеологии, и по фразеологии тоталитарного режима советского образца) и должны были реализовать школьные контрреформы 1870–1880-х гг. Основные их усилия были направлены на разлом и размывание *главных оснований образовательной реформы 1860-х гг., тех трех ее фундаментальных обретений*, которые определили характер и направления всей последующей модернизации школьного дела в России: *1) частичное разгосударствление образования и включение общественного фактора в его развитие; 2) всесословность и расширение доступности образования; 3) начала плюрализма и деунификации в образовании, самостоятельности образовательных учреждений и их педагогических коллективов.*

Соответственно в *контрреформаторской программе на первый план выдвигались три ведущих направления* деятельности ведомства просвещения, в которых отчетливо видны основные идеи еще ждущей своей поры – 1880-х гг. – «эпохи контрреформ», эпохи агрессивного возврата к «историко-органическим» началам российской жизни: *1) централизация власти и усиление государственного контроля в образовании, максимальное отграничение от него общества и устранение гласности из сферы образовательных проблем; 2) восстановление сословности школы, социальных фильтров и перегородок в образовательной системе; 3) ужесточение внутренней жизни школы, усиление идеологического влияния на нее, регламентации учебно-воспитательного процесса и контроля над ним, лишение образовательных учреждений тех зачатков автономии и самостоятельности, которые им давала реформа 1860-х гг.*

Однако потенциал этой реформы, как уже отмечалось, был настолько велик, что для его сдерживания (устранить его вовсе так и не удалось) потребовалась уже не одна, как в дореформенную эпоху, а две мощные волны образовательных контрреформ. На их проведение власть затратила два десятилетия, бездну политических усилий, педагогической изобретательности и финансовых средств. Все эти затраты искомым плодов, увы, не принесли.

Советское школьное контрреформаторство 1930-х гг. решало, по существу, задачи, мало чем отличавшиеся от названных выше. Но решало значительно «плодотворнее». Новым охранителям школы удалось несравнимо больше, чем самодержавию. И в несравнимо более сжатые сроки. Этот «успех» был достигнут с помощью *трех основных рычагов*: террора; полного огосударствления школы, перекрывшего артерии, связывающие ее с обществом; удушения передовой педагогической науки, зажатой жестким обручем официальной педагогики. Этот обруч на горле педагогической науки в новейшее время был затянут куда более круто, чем в стародавние времена.

Официальная педагогика всегда самозабвенно трудилась на ниве пе-

⁸ Предложения и проекты П.А. Валуева по вопросам внутренней политики (1862–1866 гг.) // Исторический архив. 1958. № 1. С. 142.

дагогического обоснования школотворческой деятельности власти, ее педагогического обустройства. «Педагогическое обслуживание» этой деятельности и было ее основной сферой производства. И в этом смысле она действительно являла собой «прикладную науку», ибо всегда прикладывалась к указующей руке начальства. Она педагогически оснащала эти указания и по сути была от них неотделима. Именно поэтому в общественном сознании официальная педагогика всегда воспринималась либо как антипедагогика, либо, говоря словами выдающегося русского педагога П.Ф. Каптерева, как «сумма дискреционных постановлений государства по учебным делам»⁹.

Российская образовательная власть, за исключением ее просвещенных представителей, никогда не любила «большую педагогику» и не принимала ее. Самодержавию (как и новейшему тоталитарному режиму) нужна была, по образному разъяснению М.Н. Каткова, не наука вообще, а только «здравая и полезная наука, соответственно требованиям государства»¹⁰. Хотя именно это «соответствие» – такова логика истории, – этот охранительный догматизм официальной науки чаще всего шел и идет во вред самому государству, задерживая, в частности, приспособление его образовательной политики и идеологии к изменяющимся условиям исторического и педагогического бытия.

Абсолютистские государства, в основном живущие по принципу «после нас – хоть потоп», мало считались (если считались вообще) с логикой истории. А тем более с педагогической логикой. Их педагогические потребности главным образом ограничивались задачами прямого и скорого «педагогического воздействия». Посему и основными императивами официальной педагогики всегда были – требование, рецептура и регламентация. Причем регламентация во всем – от социального отбора в учебные заведения до отбора содержания образования. В области начальной народной школы, например, одной из главных и постоянных забот власти было (как отмечал в 1860 г. шеф жандармов князь В.А. Долгоруков) «отстранение всякого покушения к расширению учебной программы» и отсечение из учебного курса всего, что может способствовать «порче народа», пробудить его и вывести из «благоде-тельного патриархального состояния»¹¹.

Однако официальная педагогика далеко не всегда говорила языком политики, хотя политика всегда составляла ее подстрочник. Именно поэтому современники, а подчас и историки, часто не улавливали подлинную суть ее сентенций, их политическую и идеологическую подоплеку. Тем более, что под напором общественно-педагогического движения официальная педагогика нередко была вынуждена озвучивать рациональные педагогические идеи или, по крайней мере, ту терминологию, в которую они облекались. При этом она, естественно, вкладывала в них свой собственный смысл, до неузнаваемости трансформируя эти идеи в процессе педагогического законотворчества или в ходе их практической реализации. Что произошло, например, с выска-

⁹ Каптерев П.Ф. История русской педагогики. СПб., 1913. С. 300.

¹⁰ Письмо Каткова Александру III (июль 1884 г.) // Былое. 1917. № 4 (26). С. 8.

¹¹ См.: Лемке М. Очерки освободительного движения «шестидесятых годов». СПб., 1908. С. 403–404.

занной общественностью в ходе подготовки реформ 1860-х гг. идеей создания «образцовых» народных училищ, которые несколько лет спустя обрели роль опорных пунктов в борьбе ведомства просвещения против земской школы. Так происходили (хорошо знакомые и по нынешним временам) перекрашивание, перекраивание, а в итоге – девальвация и дискредитация многих новых педагогических идей и понятий.

Арсенал официальной педагогики был не так зауряден и ее деятельность не так безуспешна, как это часто представляется. Во многих своих сферах она была весьма неплохо вооружена. Особенно – в сфере воспитания, примат которой всегда составлял символ веры официальной педагогики (и дореволюционной и советской), ибо именно «должное воспитание» – надежнейшая из опор режима.

Задачи разоружения официальной педагогики требовали немалых усилий. Равно как и задачи ограничения ее социального влияния, поскольку официальная педагогика – это отнюдь не только область «официальной теории», но и весомый, более того – доминирующий пласт реальной педагогической практики, выстроенной в соответствии с официальными педагогическими воззрениями. Эта важнейшая сторона официальной педагогики до сих пор фактически упускается из виду. Как и то, что «человек в футляре» – неперемнная принадлежность официальной педагогики, естественное порождение и социальная опора «футлярной» педагогической идеологии и психологии.

Официальная педагогика во все времена неустанно боролась с подлинной педагогической наукой, с передовой отечественной педагогической мыслью, которая всегда была неотрывной, органической частью общественной мысли и общественной деятельности в образовании, основным питательным источником всех образовательных реформ. В том числе и самой фундаментальной из них – реформы 1860-х гг.

Основная гуманистическая идея этой реформы – идея развития человека, очеловечения образования, главной целью которого должно стать пробуждение и формирование личности ребенка – была возвращена и проведена в жизнь усилиями передовой российской педагогики. Она кристаллизовалась из трудов трех основных педагогических деятелей той эпохи. Из идеи общечеловеческого образования Н.И. Пирогова, отрицавшего убогий утилитаризм и прагматизм николаевской школы. Из «протопедоцентризма» Л.Н. Толстого, ставившего ребенка в центр педагогического процесса и почти на столетия опередившего многие начинания реформаторской педагогики начала XX в. Из «Педагогической антропологии» К.Д. Ушинского, осуществившей поразительный по объему синтез научных знаний о человеке и раскрывшей многие закономерности развития «человека как предмета воспитания» и закономерности самого процесса воспитания как одного из важнейших факторов развития человека.

«Педагогическая антропология» Ушинского заложила основания научной педагогики в России. Педагогики деятельности и развития. Но потенциал ее идей был освоен не сразу. Он раскрывался по мере взросления отечественной педагогической науки, перехода ее к комплексному изучению ребенка (в загубленных позже педологических исканиях), к экспериментальным методам исследования. Выдающийся педагог и психолог П.П. Блонский, один из веду-

щих деятелей советской образовательной реформы начала 1920-х гг., был первым, кто уже в начале XX в. оценил глубину идей «Педагогической антропологии». «Ушинский стоял не только на уровне европейской науки, – писал Блонский в 1915 г., – он шел в первых рядах ее... он стоял на самых крайних высотах ее, лицом обращенный на правильный путь грядущей педагогики»¹².

К началу XX столетия передовая отечественная педагогика обладала не только богатейшим научным потенциалом, но и **развернутой программой социально-педагогических преобразований**, вобравшей в себя полувековой опыт общественной борьбы за обновление школы. Эта программа, которая могла бы стать фундаментом новой, коренной реформы российского образования, широко обсуждалась на многих педагогических форумах, на страницах педагогических журналов (к тому времени их насчитывалось уже более двухсот), в десятках книг и брошюр. В наиболее аккумулированном виде она была изложена в двух работах видного деятеля образования предоктябрьской России В.И. Чарнолуцкого – «Итоги общественной мысли в области образования» (Спб., 1906) и «Основные вопросы организации школы в России» (Спб., 1909).

Столь радикальной, всеобъемлющей и детальной программы преобразований история российских образовательных реформ еще не знала. Вот лишь некоторые **основные идеи и требования этой программы**:

- изменение общественного строя, его демократизация как первейшая и непеременимая предпосылка образовательной реформы, демократизации образования;
- разгосударствление образования, его демонополизация и децентрализация, широкое привлечение общественности к управлению образованием и деятельности школы, активное участие родителей в этой деятельности;
- предоставление местному самоуправлению обширных полномочий в школьном деле, а самой школе – автономии;
- всемерное поощрение частной инициативы в образовании;
- создание единой школы, единой образовательной системы, с преемственностью всех ее ступеней;
- содействие развитию национальных школ, с правом обучения на родном языке учащихся;
- отделение школы от церкви;
- гарантии равенства прав всех граждан на образование, доступности и бесплатности школы, отмена всех сословных, национальных, конфессиональных и прочих ограничений;
- обеспечение всеобщего и обязательного начального образования, образования детей с отклонениями в развитии и бездомных детей;
- введение совместного обучения;
- свобода преподавания и отмена цензуры школьных учебников, радикальное обновление содержания образования и т.д.

¹² Блонский П.П. Место К.Д. Ушинского в истории русской педагогики // Педагогический листок. 1915. № 2.

Подробнее см.: Днепров Э.Д. Феномен Ушинского // К.Д. Ушинский. Избранные труды в 4 кн. М.: «Дрофа», 2005. Кн. 4. С. 393–512.

Трудно не найти в этой программе многих современных реформаторских идей, что свидетельствует, во-первых, о том, что ее реализация задержалась почти на восемь десятилетий и, во-вторых, – что новое, как любил повторять Н.И. Пирогов, – это хорошо забытое старое.

На базе этих идей уже с начала 900-х гг. многочисленными комитетами и комиссиями разрабатывались десятки так и не пошедших в дело проектов образовательных реформ. Лучшие из них были подготовлены при графе П.Н. Игнатьеве, в недолгую бытность его министром народного просвещения (1915–1916 гг.). В этих проектах был собран фактически весь богатейший опыт прогрессивной педагогической науки и передовой педагогической практики России, накопленный за полвека после образовательной реформы 1860-х гг. Но «игнатьевская реформа», не успев развернуться, была оборвана на взлете.

И также была оборвана реформа 1920-х гг., поднимавшаяся на волне того же опыта и впитавшая в себя многие из названных выше идей. Ни для самодержавия, ни для советского тоталитаризма этот опыт не был приемлем.

Опыт дореволюционной политической истории образования (как, впрочем и опыт реформы 1920-х гг.) **позволяет извлечь три главных урока**, а по сути – три закономерности развития отечественного образования.

Первый. Крупные, фундаментальные образовательные реформы в России всегда социально-политически заострены и всегда проходят в периоды общественного подъема. Начало их идейной подготовки знаменует собой одно из первых проявлений этого подъема, нередко упреждая подготовку других преобразований.

Истоки этого опережения кроются в следующем. *Во-первых*, школа, будучи одним из самых консервативных социальных институтов, концентрирует в себе все пороки той системы, против которой восстает общество, и потому общественное недовольство нередко обрушивается прежде всего на школу, чему история оставила немало примеров. (М.Т. Лорис-Меликов, призванный в годы второго демократического подъема в России «восстановить общественный порядок», отмечал в 1880 г. в докладе Александру II, что учебное дело вызывает «единогласные упреки» всего русского общества. Оно возбудило «против себя и государственных сановников, и духовенство, и дворянство, и учебное сословие, и земства, и города, одним словом всех, кроме лично заинтересованных в продолжении существующего направления»¹³.)

Во-вторых, школа не только институт воспроизводства общества, но и мощный инструмент тотального контроля над ним. И потому общество, стремящееся к изменениям, пытается прежде всего отобрать монополию государства на образование и принять участие в его организации и деятельности.

И в-третьих (что главное), школа, образование – это прежде всего проблема человека, в частности – «старого» и «нового» человека, проблема того «типа личности», который не приемлется пробуждающимся обществом, и

¹³ См.: Былое. 1918. Кн. 4–5. С. 158.

того «типа личности», которое оно хочет видеть в своих новых поколениях.

Именно эти обстоятельства обуславливали то, что *подготовка образовательных реформ всегда разворачивалась в первом эшелоне преобразований – в период выработки их общей идеологии. Или*, что уже отмечалось, *даже с упреждением*, – как это было со знаменитой статьей Н.И. Пирогова «Вопросы жизни», поднявшей вопросы образования на заре эпохи «Великих реформ».

Однако сами образовательные реформы по своей природе – *реформы второго эшелона*. Они могут готовиться ранее, но реализуются только после кардинальных социально-экономических и политических реформ, расчищающих почву для школьных преобразований. В 1860-х гг. эти преобразования были невозможны до отмены крепостничества, ибо, как отмечал тогда министр внутренних дел П.А. Валуев, «крестьянский вопрос ложился камнем преткновения в каждой государственной инициативе»¹⁴.

Второй урок. Как показывает опыт образовательных реформ, их жизнеспособность и эффективность, их идейное последствие, влияние на судьбы образования определяются четырьмя основными факторами. *Во-первых*, – их способностью аккумулировать идейный потенциал, социально-педагогические и технологические достижения предшествовавших этапов развития образования. *Во-вторых*, – глубиной поднимаемых ими образовательных пластов, перспективностью предлагаемых социально-педагогических и собственно педагогических решений. *В-третьих*, – их способностью к самокорректировке и саморазвитию начатых преобразований. И *в-четвертых*, – и это главное – степень их общественной защищенности, мерой общественного участия в их подготовке и проведении.

Именно этот, четвертый – *общественный фактор и определил главным образом жизнеспособность и успешность в исторической перспективе образовательной реформы 1860-х гг.*, в отличие от предыдущей реформы 1804 г. и последующей реформы 1920-х гг. Именно этот фактор являлся доминантой развития образования в периоды застоя и контрреформ. Именно с включения этого фактора в 1860-х гг. и начался, по терминологии П.Ф. Каптеева, *новый «общественный период» в истории дореволюционного отечественного образования*.

И третий урок. При анализе образовательных реформ и контрреформ в общем комплексе аналогичных акций власти XIX – начала XX вв. неизбежно возникает вопрос, почему школьные контрреформы были в целом проведены правительством более легко и успешно, чем подобные меры в иных областях российской жизни – земской, судебной и т.д. Почему власть наиболее преуспела в борьбе со школой?

В литературе неоднократно предпринимались попытки объяснить это «неравенство» либо большей популярностью «нешкольных» реформ, либо большей степенью их «буржуазной последовательности». Эти объяснения вряд ли приемлемы. Закон о введении всеобщей воинской повинности 1874 г. был не менее последователен в буржуазном смысле, чем судебная реформа

¹⁴ Предложения и проекты П.А. Валуева по вопросам внутренней политики (1862–1866 гг.). // Исторический архив. 1958. № 1. С. 147.

1864 г., но, в отличие от нее, этот закон не испытал тяжелой контрреформаторской нагрузки. С другой стороны, либеральная университетская реформа 1863 г., которую Катков называл «началом системы упразднения государственной власти»¹⁵, была также не менее буржуазна, чем реформа суда, но именно ее самодержавие перечеркнуло с наибольшей силой.

Объяснение успешности или безуспешности борьбы власти с теми или иными реформами, очевидно, лежит в другой плоскости – в том, в какой степени они затрагивали общественные отношения. Сколько бы ни были популярны или буржуазны реформы, их судьба в конечном итоге определялась тем, насколько прочны и глубоки были их социальные корни. С этой точки зрения становятся ясными и причины затруднительной для самодержавия контрреорганизации суда, которая прямо затрагивала политические, социальные, экономические (в том числе имущественные) интересы значительных слоев населения, и истоки относительной легкости и успешности проведения школьных контрреформ.

Из всех надстроечных институтов школа (говоря языком марксистской терминологии) менее всего имеет базисные основания и менее всего затрагивает сферу общественных отношений. (Хотя сферу идеологии, может быть, более всего.) Ее социальное действие опосредовано и пролонгировано в будущее. Ее реформы не ломают напрямую ни базисных, ни надстроечных связей, тогда как в других сферах общественной жизни уже в ходе проведения реформ существенно перестраиваются и общественные устои и характер общественных отношений.

Именно поэтому *школа – наиболее хрупкий, незащищенный социальный институт*. Она значительно легче поддается ломке и значительно проще деформируется под влиянием государственного нажима. И что особенно важно, этот нажим на первых порах не обязательно должен быть лобовым или жестким. Контрреформация школы может быть незаметной, постепенной, ползучей (как это было и в конце 1860-х и в конце 1920-х гг.). Достаточно нескольких, по видимости малозначимых, «безобидных» циркуляров – например, частичного изменения учебного плана, учебных программ, замены учебников и т.д., чтобы прежняя идеология, прежний охранительный дух вернулись в образовании на круги своя. Это отлично понимали такие опытные политики, как министр народного просвещения граф Д.А. Толстой или «отец и учитель» И.В. Сталин. И это могли и могут не понимать, но тем не менее делать другие, более близорукие министры и политические деятели.

Из сказанного вовсе не следует, что ломка или деформация школы, системы образования проходят безболезненно и не вызывают общественного недовольства и противодействия. Напротив, то и другое может быть чрезвычайно сильным (достаточно вспомнить историю проведения гимназического устава 1871 г. или университетского устава 1884 г., которые вызвали резко негативную реакцию не только общественности, но и сановных кругов). Но это недовольство и противодействие обычно растаптывается властью с по-

¹⁵ Катков М.Н. Собрание передовых статей «Московских ведомостей» за 1884 год. М., 1898. С. 511–512.

мощью мер карательных, административных и идеологических. **Однако никакая власть не властна над политическими, социальными и экономическими последствиями, которыми платит школа за свою ломку. А точнее – платит общество и государство за ломку школы.**

И самодержавие и новейший тоталитарный режим расплатились за эту ломку школы фактически одинаково. Школа превратилась в один из факторов регресса, стагнации общества, внося свою долю в падение того и другого режима.

СОВЕТСКИЙ ПЕДАГОГИЧЕСКИЙ РЕНЕССАНС И ПЕДАГОГИЧЕСКАЯ КОНТРРЕФОРМАЦИЯ

Первые декреты Советской власти о школе конца 1917–1918 гг., проникнутые демократическим и гуманистическим пафосом, казалось бы открывали новую, долгожданную эру в жизни российского образования, предвещая педагогический ренессанс. Они вобрали многое из того, что было накоплено передовой педагогической теорией и практикой дореволюционной России, что получило отражение в реформаторской программе начала XX в., о которой речь шла выше. Они опирались на гуманистические и рационалистические идеи, которые содержал в себе марксизм, на веру в свободное развитие личности и в свободное творчество масс. «Высшей ценностью и в социалистическом обществе останется личность, – писал в 1918 г. первый нарком просвещения А.В. Луначарский. – Но эта личность может развернуть со всей возможной роскошью свои задатки только в гармоничном и солидарном обществе равных»¹⁶.

«Основные принципы единой трудовой школы», принятые Народным комиссариатом по просвещению 16 октября 1918 г., провозглашали, что новая школьная реформа «имеет... характер акта борьбы масс за знание, за образованность», что «дело идет о коренной перестройке» школы «в духе школы подлинно народной». Школа объявлялась «не только бесплатной на всех ступенях, не только доступной и, как можно скорее, обязательной», но «еще единой и трудовой»¹⁷. Единство школы предполагало преемственность ее ступеней, равенство образовательного старта, но отнюдь не унификацию, не однотипность школы.

Позднее именно это последнее – всеобщая унификация и однотипность школы – станет практически единственным смыслом «единой школы». В.И. Чарнолуцкий еще в 1912 г. отмечал, что «термин "единая школа" не всеми одинаково понимается и заключает в себе собственно, по крайней мере, три совершенно различных вопроса: об органической преемственности различных ступеней школы и свободном переходе между ними, об установлении единой школы для всех детей, без различия их социального положения и, наконец, о

¹⁶ Народное образование в СССР. Общеобразовательная школа. Сборник документов. 1917–1973. С. 141 (далее – Народное образование в СССР...).

¹⁷ Там же. С. 137–138.

шаблонности и индивидуализации обучения»¹⁸.

Тоталитарный режим выбрал то, что ему было ближе и удобнее – шаблонность во всем, в том числе и в «единой школе». И здесь он тоже не был оригинален. Столетием ранее, в начале 1830-х годов, николаевский Государственный совет вынес следующий вердикт: «В государстве самодержавном чем части, его составляющие, однороднее и чем законы единообразнее, тем и управление удобнее»¹⁹.

«Положение о единой трудовой школе», утвержденное ВЦИКом 30 сентября 1918 г. (самый краткий уставной документ в истории отечественного образования), предусматривало: широкое участие органов местного самоуправления в школьном деле (годом ранее планировалась даже полная передача его этим органам); развитие частной инициативы в образовании; создание школьного самоуправления и организацию школьных советов, которые включали в себя всех работников школы, представителей учащихся и «трудового населения»; отмену всех наказаний, отметок, экзаменов, обязательных домашних заданий; введение примерных учебных программ и гибких учебных планов, применительно к местным условиям; поощрение разнообразия учебников, учебных пособий и т.д.²⁰. Все это открывало широкое поле для педагогического творчества, для экспериментирования в образовании.

Вместе с тем уже в первых документах советской власти о школе были генетически заложены зерна, которые позднее дали буйные всходы, – социалистическая нетерпимость, жесткая партийность в образовании, классовый подход, установка на замену семьи школой и т.д. В своем первом публичном выступлении на посту наркома просвещения 29 октября 1917 г., Луначарский, к примеру, писал: «Наука и искусство лишь в некоторых своих частях имеют общечеловеческое значение: они претерпевают существенные изменения при каждом глубоком классовом перевороте»²¹. И это было только начало.

Образование, по убеждению новой власти, являлось той сферой, в которой и с помощью которой коммунистическая идеология может быть внесена в массовое сознание и продвинута в нем почти немедленно.

Школа, подчеркивалось в Программе РКП(б), принятой в марте 1919 г., должна была стать «орудием коммунистического перерождения общества», «не только проводником принципов коммунизма вообще, но и проводником идейного, организационного, воспитательного влияния пролетариата на полупролетарские и непролетарские слои трудящихся масс в целях воспитания поколения, способного окончательно установить коммунизм»²².

И школа действительно все более становилась одним из фронтов и ору-

¹⁸ Чарнолуский В.И. Вопросы народного образования на I общеземском съезде. СПб., 1912. С. 47 (выделено мной. – Э.Д.).

¹⁹ См.: Рождественский С.В. Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения. СПб., 1902. С. 212.

²⁰ Народное образование в СССР... С. 133–137.

²¹ Там же. С. 8.

²² Там же. С. 18.

дий борьбы за утверждение «коммунистических идеалов». Эта борьба шла по всем направлениям. Как писал В.И. Ленин, – «...упорная борьба, кровавая и бескровная, насильственная и мирная, *педагогическая* и административная, против сил и традиций старого общества»²³.

Некоторое время «педагогическая борьба» была, пожалуй, наиболее мирной и бескровной. Новая власть чувствовала острую потребность в развитии образования, которое Луначарский называл «третьим фронтом» (после военного и хозяйственного). Здесь ее интересы объективно совпадали с потребностями развития страны, с интересами самых различных социальных групп. И потому на фронте образования не было столь жесткого противостояния, как на других фронтах.

Более того, активная работа Наркомпроса по стимулированию общественной инициативы и местной деятельности в образовании, по возрождению национальной школы, по развертыванию внешкольного образования и ликвидации неграмотности населения привлекала в сферу образования многие общественные силы, еще не изжитый земский элемент, национальную интеллигенцию. И это обусловило мощный подъем общественно-педагогического движения в начале 1920-х гг.

Вовлечение в образовательную деятельность широких кругов общественности оказывало несомненную пользу не только развитию образования, но и самой советской власти, укрепляя ее позиции в различных социальных слоях и в национальных районах. Не менее важное политическое значение для власти имели и развертывание внешкольного образования как сферы прямого идеологического влияния на массы, и, особенно, – ликвидация неграмотности, которая рассматривалась как основное препятствие на пути политического просвещения народа.

Массовый педагогический энтузиазм, вызванный давно ожидаемой и, наконец, разрешившейся реформой школы, подкрепленный первыми образовательными декретами новой власти и энергичной деятельностью Наркомпроса, на время затенил в общественном внимании политические аспекты реформирования образования. Отчасти это объяснялось и определенной спецификой массового общественно-педагогического сознания, которое привычнее воспринимает действие, нежели последствие, конкретный, а не опосредованный результат.

Позднее эту специфическую близорукость будет активно эксплуатировать тоталитарная власть, окутывая конкретными и доходчивыми доводами «педагогической целесообразности» свои политические цели. Но это позднее. В начале же 1920-х гг. эти цели еще не входили в открытое противоречие с интересами свободного развития образования. Более того, сам Наркомпрос с энтузиазмом и революционным романтизмом выступал в качестве двигателя этого развития, был инициатором многих начинаний, содействовал интенсивным инновационным процессам в образовании, которые давали порой блестящие результаты.

Это засвидетельствовал, как и многие другие зарубежные наблюдате-

²³ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 31. С. 27 (выделено мной. – Э.Д.).

ли, крупнейший американский педагог и философ Джон Дьюи, побывавший в России в 1928 г., посетивший десятки школ (в том числе и известную Первую опытную станцию Наркомпроса, которая была создана выдающимся педагогом С.Т. Шацким), проведший сотни встреч с учащимися и учителями. В своей книге «Впечатления от Советской России и революционного мира» (она вышла в США в 1929 г. и никогда у нас не переводилась) Дьюи писал: «Кажущаяся восторженность моих впечатлений только подчеркивает их глубину: впечатлений от внутренней мощи, присущей русскому народу и высвободившейся благодаря революции, от того ума и благородства, с которым в новых условиях самые мудрые и преданные делу люди, каких мне только посчастливилось встретить в своей жизни, используют преимущества и возможности, открываемые образованием». Дьюи подчеркивал, что в российской школе он увидел детей, намного более заинтересованных в учебе, «намного более демократически организованных чем наши; они получают благодаря системе школьного самоуправления воспитание и обучение, которые в значительно большей степени подходят им и намного последовательнее, чем это пытаются делать в нашей, считающей себя демократической, стране»²⁴.

Восторженные впечатления Дьюи от российского образования не помешали ему и тогда, и особенно позже увидеть многие негативные и даже зловещие стороны советской власти. Он резко выступил, в частности, против разворачивавшейся борьбы с «оппортунизмом», с троцкизмом, против набравшего силу поиска «внутренних врагов». В конце 1920-х гг. режим все более обнажал свою суть. Это не могло не сказаться и на образовании, которое все сильнее вдавливалось в прокрустово ложе унификации.

Уже «Устав единой трудовой школы», утвержденный 18 декабря 1923 г., отменял некоторые прежние вольности, в частности свободу в разработке учебных программ (теперь объем и содержание образования определялись программами, издаваемыми Народным комиссариатом просвещения), ужесточал систему управления школой, твердо заявляя, что *все школы должны быть государственными, что «существование частных школ не допускается»* и т.д.²⁵.

В последующие годы принимаются меры по еще большей «стабилизации» школы. Как важнейший ее недостаток Совнарком РСФСР летом 1926 г. отмечал «отсутствие твердо установленных программ, учебной сетки и учебников, а также твердых правил, регулирующих жизнь и работу школы». Особое внимание обращалось на «общественно-политическое воспитание учащихся» и «на постановку преподавания в школах общественного воспитания», в котором должна быть «правильная марксистско-ленинская установка как всей программы в целом, так и каждой отдельной темы программы»²⁶.

Так по обычному сценарию разворачивалась ползучая реставрация

²⁴ Dewey J. Impressions of Soviet Russia and the Revolutionary World. N.Y., 1929. Pp. 22, 27, 28.

²⁵ Народное образование в СССР... С. 146–150.

²⁶ Там же. С. 150.

школьного режима, знакомая – и по истории, и по современности – тихий такой, незамысловатый учебный переворот. С 1928 г., с провозглашением «культурной революции», руки власти все теснее обнимают древо образования. Сталин особо обращает на него внимание в своей речи на восьмом съезде комсомола 16 мая 1928 г., требуя интенсивнее «выковывать новые кадры большевиков – специалистов по всем отраслям знаний, учиться, учиться, учиться упорнейшим образом – такова теперь задача».

Одновременно в том же 1928 г. разворачивается известная педагогическая дискуссия, продолжавшаяся до 1931 г. Ее основной пафос – «Борьба против искажения марксизма в педагогике» (так называлась одна из книг того времени) и соответственно – публичное избиение «искажителей», отрешение их от науки. Попытка Луначарского вмешаться в ход дискуссии, придать ей цивилизованный характер, избавить ее от зубодробительных политических обвинений только ускорила его отстранение с поста наркома²⁷. В 1929 г. он покинул Наркомпрос. Путь для прямой и откровенной реставрации был открыт.

«Наша педагогическая дискуссия, – взывал к «верхам» один из педагогов-обвинителей, – до сих пор все еще не получила своего твердого, принципиального, руководящего разрешения». В 1931 г. этот зов был услышан. «Руководящее разрешение» произошло. Все точки и акценты были четко расставлены. ***Началась сталинская контрреформа образования.***

Дальнейшие события и суть этой контрреформы хорошо известны. Постановления ЦК ВКП(б) 1931–1935 гг. радикально изменили облик школы. Жесткий централизованный контроль по всем направлениям (от организации управления школой и учебно-воспитательным процессом до содержания учебных курсов и методов преподавания), тотальная унификация и регламентация всего и вся, установка на утилитаризм в образовании, на послушание и дисциплину, все возрастающее усиление политической индоктринации и т.д. – все это было началом тяжелой и затяжной болезни школы, началом внутренней деградации образования.

Не заставило себя ждать и начало того же процесса в педагогической науке. Постановление ЦК ВКП(б) от 4 июля 1936 г. «О педологических извращениях в системе Наркомпросов» подвергло сокрушительному разгрому науку о детях – педологию (которая удостоилась такой «чести» намного раньше генетики и кибернетики), резко затормозив развитие научной педагогики. На смену ищущей, творческой педагогической мысли пришла столь знакомая официальная педагогика, со всеми ее традиционными аксессуарами, о которых речь шла выше.

В 1930-х гг. школа стала едва ли не самым «любимым» детищем власти. Раскрывшиеся сегодня архивы красноречиво показывают, что не только все крупные «школьные проблемы», но и множество частных, мелких, текущих вопросов школьной жизни решались тогда на самом «верху». Основные документы образовательной контрреформы либо инициировались лично Ста-

²⁷ См.: Луначарский А.В. О воспитании и образовании. М., 1976. С. 192–198, 538–541 (К вопросу о дискуссии в педагогике).

линым, либо проходили через него и тщательнейше им редактировались. На XVII съезде ВКП(б) Л.М. Каганович, один из самых активных деятелей «новой образовательной политики», сообщил делегатам, что ключевое, давшее запуск контрреформе Постановление ЦК ВКП(б) «О начальной и средней школе» от 25 августа 1931 г. было подготовлено по инициативе и при участии Сталина.

Твердая рука вождя наложила свой неповторимый отпечаток и на другие Постановления ЦК 30-х гг. по вопросам образования. 23 мая 1932 г. Сталин лично доложил на Политбюро о школьных программах²⁸ – и спустя несколько месяцев вышло Постановление ЦК ВКП(б) «Об учебных программах и режиме в начальной и средней школе». Результаты творческого редактирования вождя запечатлели и проекты Постановлений ЦК о преподавании истории, географии, об организации учебной работы и внутреннем распорядке школы (где он тщательно вычеркивал все упоминания о «политехнической школе»)²⁹, проект Постановления, ликвидировавшего педологию, который был послан Сталину А.А. Ждановым³⁰. Как отмечал нарком просвещения А.С. Бубнов, при подготовке Постановления 1934 г. о преподавании истории Сталин сам «взял инициативу на себя и сам непосредственно, строчку за строчкой, букву за буквой, запятую за запятой отредактировал это решение»³¹.

Такова значимость исторического знания, которая составляет стержень самосознания любого общества. Посему всякая авторитарная власть начинает с того, что деформирует этот стержень, начинает с «пересмотра» истории, с «чистки» учебников по истории и самих историков. Перефразируя иронические слова В.В. Маяковского о «закрытии и открытии Америки», можно сказать, что эта власть стремилась, но уже без всякой иронии, перво-наперво историю «закрыть; слегка почистить, а потом опять открыть вторично».

В ходе этой «чистки истории» все явственнее вырисовывался величественный образ «отца народов», творившего судьбу страны. «Новая школа» также была его творением, его детищем. Он пронизывал своим духом все наполнявшее ее младенческое существо, все ее поры, каждую клетку.

Лучшую, наиболее точную и яркую характеристику «сталинской школы» могут дать слова А.И. Герцена, который писал о «николаевской школе», неотличимой от первой, как две капли воды.

«Одно из ужаснейших посягательств прошлого царствования, – писал Герцен, – состояло в его настойчивом стремлении сломить отроческую душу. Правительство подстерегало ребенка при первом шаге в жизнь и развращало кадета-дитя, гимназиста-отрока, студента-юношу. Беспощадно, систематически вытравляло оно в них человеческие зародыши, отучало их, как от порока, от всех людских чувств, кроме покорности. За нарушение дисциплины оно

²⁸ Российский центр хранения и изучения документов новейшей истории (РЦХИДНИ), ф. 17, оп. 3, ед. хр. 885, л. 3.

²⁹ Там же. Ф. 558, оп. 1, ед. хр. 4964, л. 1.

³⁰ Там же. Ф. 77, оп. 1, ед. хр. 597, л. 30.

³¹ Центральный Государственный архив Октябрьской революции и социалистического строительства г. Москвы (ЦГАОРСС г. Москвы). Ф. Р-558, оп. 1, ед. хр. 153, л. 22 об.

малолетних наказывало так, как не наказывают в других странах закоснелых преступников». «...Николай шел себе с тупым, стихийным упорством, затапливая все нивы и все всходы. Знаток своего дела, он с 1831 г. (*сакральное совпадение дат.* – Э.Д.) начал воевать с детьми; он понял, что в ребяческом возрасте надобно вытравлять все человеческое, чтоб сделать верноподданных по образу и подобию своему. Воспитание, о котором он мечтал, сложилось. Простая речь, простое движение считалось такою же дерзостью, преступлением, как раскрытая шея, как расстегнутый воротник». «...Отраженный в каждом инспекторе, директоре, ректоре, дядьке, стоял Николай перед мальчиком в школе, на улице, в церкви, даже до некоторой степени в родительском доме, стоял и смотрел на него оловянными глазами без любви, и душа ребенка ныла, сохла и боялась, не заметят ли *глаза* какой-нибудь росток свободной мысли, какое-нибудь человеческое чувство»³².

Эти слова Герцена об «арестантах воспитания», о «душевредительстве правительственного воспитания» можно было бы поставить эпитафией к истории «сталинской школы».

Сталинские взгляды на «предназначение» школы, его методы руководства школьным делом имели ту же «группу крови», что и рассмотренная ранее доктрина «охранительного просвещения». Для тоталитарной образовательной политики она стала кладом вдохновенных заимствований. Вот лишь некоторые примеры.

Назначенный незадолго до ухода Луначарского заместителем наркома просвещения будущий глашатай социалистического правосознания А.Я. Вышинский так сформулировал новые задачи взаимодействия семьи и школы: «Школа должна употребить все усилия, чтобы оторвать детей нетрудового населения от идеологии своего класса. Школа должна приложить все усилия к тому, чтобы перевоспитать детей в советском коммунистическом духе. Школа должна помочь этим детям в случае конфликтов с идеологически чуждой им семьей (а они неизбежны), противостоять семье, оказывать этим детям, в случае конфликта с семьей, всемерную помощь»³³.

Зерна этой «идеи», правда, не дозревшие до феномена «Павлика Морозова», были брошены на педагогическую почву еще в 1875 г. в известном циркуляре министра народного просвещения Д.А. Толстого. Этот циркуляр призывал «благомыслящие элементы общества» помочь правительству в борьбе с «крамолой» и предписывал педагогам «заменить» «невежественных родителей», которые «или остаются индифферентными, или сами потворствуют соращению своих детей на путь пагубных теорий». При этом министр обязывал своих подчиненных «воспитывать семью», подчеркнув новаторский характер и трудность этой задачи лапидарным замечанием, что «этого нет ни в одном европейском государстве»³⁴.

В начале 30-х гг. «главный идеолог» режима А.А. Жданов, ссылаясь на указания Сталина, требовал создания специальных штрафных школ для подростков, чье поведение вызывает опасения и может иметь антисоветскую на-

³² Герцен А.И. Собр. соч. Т. XIV. М., 1958. С. 223, 320–321.

³³ Еженедельник Наркомпроса РСФСР. 1929. № 14. С. 452.

³⁴ Журнал министерства народного просвещения. 1875. Июнь. С. 45–47.

правленность. «Это предлагает т. Сталин, – подчеркивал Жданов. – Не на улицу пускать этих людей, не в колонию, а создать школы со специальным режимом»³⁵.

Эта идея также отнюдь не была нова. В 1878 г. уже предлагалось создать «учебно-исправительные заведения» для учащихся, «прикосновенных к противоправительственной или социальной пропаганде». В 1881 г. эта мысль еще более обогатилась: для названной категории молодежи было предложено создать, кроме того, «рабочие дома», где «надлежало приучать содержащихся к труду и обучать их ремеслам, а потом водворять их, по окончательном исправлении, вне городов, в особых поселках отдаленных губерний»³⁶. (Не менее знакомые мотивы.)

Тот же Жданов, и опять же со ссылкой «на указания т. Сталина», требовал резкого усиления идеологического контроля за деятельностью учителей. Необходимо, заявлял он, «чтобы каждого, кто посмел сказать что-либо о Сталине или о других вождях, взяли так в работу, чтобы он и не пикнул. Есть такая обстановка в школе? Нет. Встречают ли антисоветские выступления жестокий отпор? Нет. И возникает опасность, что из таких людей будут формироваться террористы. Если они сейчас говорят, что руководство Сталина неправильно, то контрреволюционеры из преподавателей могут их направить». «В старой школе, – делился своими детскими воспоминаниями Жданов, – были учителя, у которых мы ловили протест против старого режима. Педагоги могут очень тонко показать это на любом уровне, на любой теме. Мы очень быстро понимаем их мировоззрение, нас они убеждали. Я должен сказать, что *любой довольно толковый контрреволюционный учитель может и в арифметике, и в русском языке очень тонко вести пропаганду...* Мы знаем, что очень большое количество педагогов не разделяет взглядов коммунистов. Но главное заключается в том, чтобы создать такую обстановку, при которой пионерская и комсомольская организации могли любой неправильный тон улавливать сами»³⁷.

Это требование тоталитарного режима ввести бдительнейший, неусыпный контроль за преподаванием, сопровождаемое директивами по незамедлительному созданию «стабильных учебников», от которых учителя не смогли бы отступить ни на шаг, также не было оригинальным. (Оригинальной была разве что установка на вовлечение детей в слежку за педагогами.) Что же касается политической роли «стабильных учебников», то столетием ранее ее весьма образно разъяснил начальник штаба военно-учебных заведений Я.И. Ростовцев.

«Составление однообразных руководств по всем без исключения предметам, – подчеркивал Ростовцев, – весьма важно не только в умственном, но и в политическом отношении, ибо без таковых руководств, во-первых, учебные заведения никогда не достигнут единства в образовании своих воспитанников, а, во-вторых, что еще гораздо важнее, высшее начальство никогда не

³⁵ Центральный партийный архив (ЦПА). Ф. 77, оп. 1, ед. хр. 447, л. 6.

³⁶ Центральный Государственный исторический архив (ЦГИА). Ф. 733, оп. 193, ед. хр. 778.

³⁷ ЦПА. Ф. 77, оп. 1, ед. хр. 447, лл. 4, 8 (выделено мной. – Э.Д.).

будет определенно знать, в каком направлении воспитывает оно своих учеников, что при неблагонамеренности хотя и малого числа лиц может постепенно привести Россию на край пропасти, ибо, пользуясь правом избирать для себя руководства... преподаватель может читать воспитанникам, что захочет. Когда же все наши руководства поспеют, – продолжал Ростовцев, – тогда направление, средства и цель умственного образования будут, как лошади на вожжах, в руке главного начальника; захочет – поворотит вправо, влево, остановит, прибавит рыси и т.д.; учитель же, отступивший произвольно от руководства, подвергается суду как государственный преступник»³⁸.

Как государственный преступник... Не более и не менее. Такова государственная значимость охранительно-образовательного дела при абсолютистском и тоталитарном режимах.

Таким образом, с конца 20-х гг. доктрина «охранительного просвещения» вошла в полосу своего второго апогея. Новая охранительная идеология вновь прежде всего отрабатывалась на школе. И отрабатывалась значительно более успешно, чем ранее. К 1937 г. школа достаточно хорошо потрудились, чтобы подготовить молодое поколение к восприятию необходимости решительной борьбы с «врагами народа».

В ходе проведения образовательной контрреформы 30-х гг. верховная власть сконцентрировала в своих руках не только то, что было связано с идеологией образования, его содержанием, организацией учебно-воспитательного процесса и внутренней жизни школы, но и само управление школьным делом. Наркомпрос, подвергавшийся в этот период жестокой травле и в руководящих кругах, и в партийной печати, все более отстранялся от управления образованием, превращался в придаток Отдела школ ЦК ВКП(б). Этим отделом руководил лично Сталин. Как отмечал в 1934 г. Бубнов, «Сталин сам сейчас наблюдает за отделом школ, ему отдел школ непосредственно подчинен, он им занимается»³⁹.

Эта традиция руководства образованием через Отдел школ ЦК, заложенная Сталиным, просуществовала более полувека. Все последующие Наркоматы и Министерства просвещения были лишь рупором, исполнителями воли Отдела. Только Бубнов еще пытался негодовать, сопротивляться, удерживать в своих руках хоть какие-то нити управления школой. Это, в совокупности с другими его «прегрешениями» перед партией, стоило ему жизни. Больше сопротивлявшихся не оказалось. Лишь перед финишной лентой режима, в конце 1980-х гг., сопротивление, и подчас стойкое, оказывал последний союзный министр образования Г.А. Ягодин. Но об этом речь пойдет позже.

Так выстраивалась новая школьная машина, обрабатывающая и пропускающая через себя поколение за поколением. Все, что шло ей на пользу, что педагогически смазывало ее рычаги, принималось. Все, что могло сбить ее ритм, нарушить ее работу или внести сомнения, – а в ту ли сторону крутится

³⁸ См.: *Петров П.В.* Главное управление военно-учебных заведений. Т. 2. СПб., 1907. С. 148–149.

³⁹ Центральный Государственный архив РСФСР (ЦГА РСФСР). Ф. 2306, оп. 70, ед. хр. 2233, лл. 25–26 об.

маховик, устранялось или искоренялось. Искоренения, как и повсюду, начались в 1937 г., когда сферу образования также захлестнула волна репрессий.

Об этих массовых репрессиях, настигших и систему образования, опустошивших ее кадровый корпус, круто снизивших ее интеллектуальный и нравственный потенциал, мы фактически еще ничего не знаем. В октябре 1937 г. арестовали Бубнова и его жену. Ранее и позже были арестованы почти все руководящие работники Наркомпроса, включая начальников управлений, их заместителей, заведующих отделами и секторами и т.д. Активная «чистка» проводилась и на местах, о чем можно судить только по одному примеру – по Орджоникидзскому областному отделу народного образования. Здесь были арестованы начальник отдела, его заместитель, многие другие работники облоно, три четверти заведующих районными отделами народного образования⁴⁰.

Все это еще предстоит узнать, осмыслить, заново пережить. Мы многократно читали и проходили историю советской школы и педагогики, написанную под девизом «от успеха к успеху, от победы к победе». А была ли эта «победа»? И какова ее цена – в интеллектуальном и нравственном измерении, в человеческом исчислении, наконец? Подлинную, незалакированную, во многом драматическую историю советской школы еще предстоит написать. Но это – задача уже других работ. Здесь же идет речь лишь о целях, механизмах и последствиях образовательных реформ и контрреформ.

Ранее уже отмечалось, что любая образовательная контрреформа использует в своих целях и интересах слабости, противоречия той реформы, против которой она направлена. Но у этих контрреформ есть и другая сторона, что намеренно не было отмечено выше, поскольку там речь шла о «далекой» истории. «Ближняя» же история образования и смотрится по-другому, и для многих еще остается предметом гордости.

Любая образовательная контрреформа являет собой прямое отражение общих кардинальных перемен в политическом курсе государства, или – сдвигов в самом типе общественного уклада. Она разворачивается (почти всегда с опережением) в общем ряду политических, социально-экономических, правовых и других контрреформ, обеспечивающих эти сдвиги. И также, как другие контрреформы, она несет в себе отрицание философии и идеологии того уклада, который подвергается ломке, в том числе его педагогической, образовательной философии и идеологии.

Вместе с тем образовательные, как и многие другие контрреформы, отнюдь не отвергают многие технологические усовершенствования на своем поле. Более того, – способствуют этим усовершенствованиям постольку, поскольку они служат идеологии и политическому курсу нового режима, его утверждению. Такие технологические усовершенствования в сферу образования вводились и реакционным гимназическим уставом 1871 г., и не менее реакционным университетским уставом 1884 г. Школьная контрреформа 1930-х гг. в этом отношении не составляла исключения.

Как и предшествовавшие контрреформы в образовании, она решала три группы задач: 1) идеологические и политические; 2) задачи подготовки кад-

⁴⁰ ЦГА РСФСР. Ф. 2306, оп. 69, ед. хр. 2309, лл. 33–37.

ров для решения все тех же проблем «догоняющего развития» России, которые новая власть унаследовала от старой; 3) «педагогическое обеспечение» изменившегося курса образовательной политики государства.

Пути и способы решения проблем «догоняющего развития» у новой и старой власти, по существу, не отличались. Это была все та же вершущечная, выборочная модернизация, направленная прежде всего на обеспечение потребностей госаппарата, обороны и индустриализации страны, в ущерб многим другим ее нуждам. Отличие состояло лишь в том, что, будучи огосударственной, экономика лишалась многих внутренних ресурсов своего роста. Это ужесточило, с одной стороны, нагрузку на все общество, вызываемую индустриализацией. А с другой, – неизбежно толкало и саму экономику на путь экстенсивного развития.

Соответствующим образом выстраивалась и система подготовки кадров. Массовизация и экстенсивное развитие техникумов и вузов требовали от школы, как отмечалось в августе 1932 г. в Постановлении ЦК ВКП(б) «Об учебных программах в начальной и средней школе», расширения выпускаемых контингентов и повышения уровня знаний. При этом акцент, несмотря на огромный удельный вес политизированных учебных дисциплин, вольно или невольно делался на прикладных задачах, т.е. на предметах преимущественно математических и естественнонаучных⁴¹. Что в значительной мере приоткрывало клапан для самосохранения естественнонаучного образования в предельно идеологизированной атмосфере школы.

Объективная заинтересованность государства в развитии естественнонаучного образования создавала для него определенную экологическую нишу, которой можно было воспользоваться для уклонения от давящего и деформирующего влияния идеологии. Эта ниша не всегда спасала, – как в случае с педологией, генетикой и кибернетикой. Но тем не менее она давала возможность представителям естественных наук вырабатывать, говоря словами А.В. Петровского, своеобразную «тактику выживания», которая позволяла существенно обогащать и продвигать вперед естественнонаучное образование.

Те глубокие и благотворные традиции нашего естественнонаучного образования, которыми мы вправе гордиться сегодня, – следствие его самозащиты от тотальной идеологизации. (Вместе с тем во многом следствием этой самозащиты, а не только результатом утилитарно-прагматической образовательной политики власти явился и тот явно вредоносный технократизм, который все еще остается в образовании и, соответственно, в общественном и властном сознании.) Напротив, так называемое школьное гуманитарное образование оказалось абсолютно беззащитным перед лицом идеологической экспансии. Оно было обезвожено, обезнаучено, оскоплено. И в результате стало одним из наиболее эффективных средств этой экспансии.

Те же процессы происходили, начиная с 30-х гг., и в педагогике, которая все более утрачивала свой научный облик и становилась органической частью мертвящей официальной идеологии. Только в глубинных, естественнонаучных, психологических слоях педагогики еще сохранялась жизнь. Не слу-

⁴¹ Народное образование в СССР... С. 161–164.

чайно все подлинно научно-педагогические обретения прошедших десятилетий связаны преимущественно с именами психологов.

В собственно педагогическом плане школьная контрреформа 30-х гг. представляла собой категорический отказ от педагогических поисков 20-х гг., которые объявлялись «методическим прожектерством», и возврат, более того, – наращивание многих традиционных основоположений дореволюционной официальной педагогики. Прежде всего – ее установок на формальное, «знаниевое» обучение, на приоритет воспитательных задач школы и соответственно – герbartианскую идею «воспитывающего обучения», которая длительное время безраздельно господствовала в советской педагогике. Все технологические усовершенствования, вводимые в школу, были идеологически аранжированы под решение именно этих задач. Задачи же развития личности ребенка, идеи деятельности развивающего образования, составлявшие сердцевину передовой отечественной педагогической мысли от К.Д. Ушинского до Л.С. Выготского, отсекались с несравнимо большей решительностью, чем в дореволюционной официальной педагогике.

И тем не менее историческая судьба школьной контрреформы 30-х гг., несмотря на ее видимый успех, убедительно подтверждала общую закономерность образовательного контрреформаторства: ***педагогически неадекватные политические цели и средства всегда приводили и приводят к отрицательным и педагогическим, и политическим результатам.***

Автор названного ранее гимназического устава 1871 г. известный русский педагог Н.Х. Вессель, пытавшийся этим уставом технологически усовершенствовать постановку среднего образования в России, вынужден был позднее признать, что общие реакционные политические цели нового устава не только свели на нет эти усовершенствования, но и извратили саму суть и смысл школы. Гимназии, как отмечал Вессель, «оказались совершенно несостоятельными и менее всего общеобразовательными учебными заведениями». Упорядочение их организационной структуры вылилось в жесточайшую бюрократическую централизацию, в сокращение прав педагогических советов; введенный институт классных наставников превратился в школьное «третье отделение»; установление единых, выхолощенных учебных программ и учебных курсов обернулось мелочной и строжайшей регламентацией, парализовавшей всякую творческую инициативу и учителя, и ученика⁴².

Политические итоги реализации этого устава были сходны с педагогическими. Как отмечал даже один из самых яростных и ревностных идеологов самодержавного режима К.Н. Леонтьев (автор печально известной идеи о необходимости «подморозить» Россию), гимназическая контрреформа, «направленная противу нигилизма, к несчастью, способствует ему»⁴³.

Столь часто используемый в настоящей работе метод «ретрофото» преследует лишь одну цель – раскрыть общие, объективные закономерности и тенденции прежних и новейших образовательных реформ и контрреформ. Сталинская контрреформа образования 1930-х гг. всецело подтверждает и эти

⁴² Вессель Н.Х. Наша средняя общеобразовательная школа. СПб., 1903. С. 20.

⁴³ Леонтьев К. Моя литературная судьба // Литературное наследство. Т. 22–24. М., 1935. С. 442.

закономерности, и эти тенденции. Основанная, как и все другие школьные контрреформы, на охранительно-политических установках, использующая традиционные административно-полицейские средства и методы (которые с помощью официальной педагогики обретали «педагогическую» оснастку), она, казалось бы, сумела создать свою, нужную тоталитаризму школу. Школу-фабрику, конвейер по производству необходимого человеческого материала, который незамедлительно вбрасывался в топку режима.

Однако это только казалось. Это была традиционная иллюзия власти, мнящей, что она контролирует все и вся. Общество – столь сложно выстроенный историей организм, что еще не нашлось, да и не найдется власти (кроме власти самого общества), которая смогла бы не только регулировать, но и уловить все токи и процессы, происходящие в этом организме. В частности, в той его сфере, о которой идет речь, – в образовании.

Это только кажется, что на выжженной земле трава не растет и не живут люди. Всегда находятся такие люди, такие школы, которые вновь вспахивают землю, засевают траву, выращивают достойное людское семя. К тому же власть оставляет часть невыжженной территории для собственного обитания. И на этой территории в недрах самой власти вырастают вновь и вновь поколения «декабристов» – противников режима. Если бы этого не было Россия давно превратилась бы в пустыню.

Школа не чужда всех этих процессов. Боле того, она нередко стимулирует их: вспомните рассуждения Жданова об учителе, который «может и в арифметике, и в русском языке очень тонко вести пропаганду...» В России всегда было немало достойных учителей, достойных школ. И потому, чем дальше, тем больше из школ выходили «продукты», несгораемые в топке режима. Чем дальше, тем больше школа не только интегрировала обработанный ею контингент в государство, но и отчуждала от него часть этого контингента, создавая явных противников, – а в итоге и могильщиков – тоталитарного режима. (Повторялось то же, что было и столетием и полстолетием ранее.)

Первые проблески заката режима обнаружили себя в середине 50-х гг., с наступлением хрущевской «оттепели». Тогда не казалось, что это – проблески. Казалось, что это уже закат. Но как бы то ни было, наступила пора переоценки ценностей, пора внутреннего освобождения. Впервые каждый был волен сделать свой выбор. И выбор, который тогда сделали многие «шестидесятники», определил не только их личные судьбы, но и в немалой степени судьбу страны.

В это обнадеживающее время общество вновь встрепенулось, начало дышать свободнее. Свободнее стала дышать и школа, педагогическая мысль, предчувствуя свой второй ренессанс. И в значительной мере этот ренессанс действительно состоялся, хоть и был он недолгим.

Внешне школа почти не изменилась: она по-прежнему была лишь государственной ячейкой, прежними оставались ее официальные цели, учебные программы, внутренний строй и пр. Но в ней стало меняться главное – ее дух, ее самосознание. В ней начинали пробуждаться тяга к новому, педагогическая инициатива, вкус к творчеству. Те же процессы пробуждались и в педа-

гогической науке. Педагогическим знаменем времени стало имя В.А. Сухомлинского, которого позже официальная педагогика подвергла остракизму за педагогическое свободомыслие и «абстрактный гуманизм».

Это короткое время интенсивного педагогического творчества, время надежд оставило после себя множество ценнейших новаторских начинаний, богатое поле посевов, которые не смогла ни выкорчевать, ни заморозить «эпоха застоя». Впрочем, «застой» – понятие неоднозначное. Как свидетельствует и исторический, и современный опыт, *любой застой – это два пласта общественного, в том числе и педагогического, бытия: заболоченная тина – на поверхности, а внизу – глубинные родники свежей, честной мысли. Все дело лишь в том, какую среду обитания выбрать.*

Зерна, посеянные на ниве образования в конце 1950 – начале 1960-х гг., дали свои всходы спустя двадцать лет, когда громко зазвучали имена и дела многих «шестидесятников»: педагогические публицисты В.Ф. Матвеев, С.Л. Соловейчик; педагоги-новаторы Ш.А. Амонашвили, И.П. Волков, И.П. Иванов, С.Н. Лысенкова, Б.П. Никитин и Л.А. Никитина, В.Ф. Шаталов, М.П. Щетинин; передовые ученые – А.Н. Леонтьев, Д.Б. Эльконин, П.Я. Гальперин, В.В. Давыдов, А.В. Петровский, Б.М. Неменский и многие другие. Они стали живым мостом между вторым и третьим педагогическими ренессансами в России XX столетия. Они сохранили и пронесли через застойное двадцатилетие идеи, опыт и надежды предшествовавшего подъема общественно-педагогического движения. Они были в числе тех, кто вел интеллектуальную, нравственную и духовную подготовку перестройки.

Идеи перестройки, в том числе и перестройки школы возникли не на пустом месте. Они родились и жили в сознании людей «шестидесятых годов». Здесь также знаменательное совпадение с идеями и даже терминологией XIX столетия. Символичность исторической спирали состояла в том, что и в XIX и в XX столетии многие «шестидесятники» до конца оставались идейным, духовным, нравственным камертоном эпохи.

Это только по марксизму – бытие определяет сознание. Определяет, если человек – лишь объект воздействия бытия, а не субъект его переустройства. Но по жизни – для того, чтобы изменить бытие, надо прежде изменить сознание. ***И в этом состояла стержневая задача новой образовательной реформы в России.***

2. Философские и теоретические основания реформы образования 1992 года

Школьные вопросы не допускают узкой, обособленной от остальной жизни, постановки и затрагивают самую сущность современного строя. Поэтому борьба за нормальную, свободную школу не может не быть в то же время борьбой за свободу, социаль-

ную справедливость и великие социальные идеалы будущего.

В.И. Чернолуский

НАСЛЕДИЕ ТОТАЛИТАРНОГО РЕЖИМА

Школа и общество неотделимы. Общество живет и развивается так, как учится. И учится так, как оно хочет жить.

Цикл жизни школы обычно соответствует циклу жизни общества. В ногу с советской историей наша школа прошла свой путь – от педагогической поэмы к педагогической драме. И в середине 80-х гг., подчас отставая, подчас опережая, школа вместе с обществом вошла в полосу радикальных политических и социально-экономических перемен. Вошла, как и общество, медленно, болезненно, трудно, очищаясь от наследия тоталитаризма и трагических иллюзий коммунистической доктрины, обретая новые гражданские ценности и разделяя тяготы перехода к новому общественному укладу.

Путь, пройденный нашей школой, почти зеркально отражает путь, пройденный страной. (Почти, потому что школа – не столько зеркало, сколько увеличительное стекло: в ней общество наиболее отчетливо видит и свои достоинства, и свои пороки.) Оглядываясь назад, проверяя себя историей, мы не можем не замечать не только достижения на этом пути, но и его огромные трудности, многочисленные ошибки, трагические коллизии. Тоталитарный режим в течение многих десятилетий пытался сделать школу орудием своих преступлений – против личности, против детства, против совести, против науки, против культуры, против общества. И школе еще долго предстоит зализывать раны.

Кризисное состояние школьного дела, проявившееся уже в начале 1980-х гг., отражало аналогичное состояние общества и имело ту же первопричину – кризис тоталитарного режима, истощенность ресурсов его развития. Как и предшествующий режим в течение почти двух столетий, этот режим за свои семьдесят лет не смог вывести страну из состояния полупериферии, из стадии перманентного «догоняющего развития», хотя неоднократно выдвигал задачи «догнать и обогнать»... И также он оказался неспособен без саморазрушения сделать какие-либо шаги в направлении либерализации. Оказался источником огромного, ни с чем прежде несравнимого перенапряжения общества.

К началу 80-х гг. этот режим уже сам перенапрягся и старчески подустал. Он еще продолжал, пошатываясь, удерживаться на ногах. Он еще требовал запретить само понятие «кризис». Но все его основания и опоры изжили себя. Это уже были псевдоопоры. Они либо уже истлели, либо были готовы рухнуть: псевдоконституция, псевдоэкономика, псевдоправо, псевдокультура социалистического реализма, псевдообразование – бездетное и безличностное, транслировавшее причудливый конгломерат знания и псевдознания, ценностей и псевдоценностей.

Однако, помимо общих причин, обусловивших глубокий социальный кризис, кризис советской системы образования имел еще ряд других, специ-

фических причин. Важнейшие из них – *небрежение власти внутренними закономерностями ее развития, ее полное огосударствление, превращение в пассивный объект социальной и идеологической хирургии.*

Полностью монополизировав, а затем унифицировав школу, тоталитарный режим лишил ее основных источников развития – общественной инициативы и внутреннего многообразия, уничтожение которого в образовании равносильно уничтожению его иммунитета. Что и нужно было режиму, начавшему фронтальную идеологическую индоктринацию школы. С другой стороны, унификация образования отражала и реализовывала общую уравнительную идеологию и психологию режима. Уравнительность была и целью, и системообразующим фактором построения советского образования. Она являла собой дешевый суррогат равенства: если вектор равенства направлен вверх, то вектор уравнительности – всегда и только вниз.

Вместе с тем государственная монополия на образование представляла собой и одну из разновидностей крепостничества. Она лишала общество и личность их естественного права – права образовательного выбора. А саму школу превращала в разновидность работного дома подневольного труда.

Огосударствление школы привело к утрате ею многих своих задач и функций, к ее трансформации в закрытое, фактически режимное учреждение. Интересы личности и потребности общества оказались за порогом школы. Она стала работать только в один адрес – на государство. Соответственно учитель, по сути лишенный права на педагогическое творчество, был превращен в государственного чиновника. В итоге формировалась система тройного отчуждения: школы от общества, ученика от школы, учителя от ученика.

Неизбежным следствием полной унификации школы и превращения ее в государственное, бюрократическое учреждение стало ее функционирование в режиме «трех Е» – *единообразия, единомыслия и единоначалия.* Реализуя основную социально-педагогическую установку административно-командной системы по формированию «винтиков» этой системы, школа вступила на путь тотального усреднения личности. Тем самым она лишила не только личность, но и самое себя способности к развитию, что объективно вело к подрезанию культурных корней наций и народностей, интеллектуального потенциала общества в целом. Застывшая, самодостаточная, выстроенная таким образом, что она не только не усваивала и не могла усвоить новое, но всячески отторгала его, *школа стала средством консервации общественного развития, механизмом воспроизводства застывших социальных структур.*

Эта окаменелость школы усугублялась ее полной изолированностью от процессов, происходящих в западном образовательном мире. Даже с падением «железного занавеса» «окно в Европу» оставалось плотно закрытым. И только педагогические «сравнитологи»-компаративисты смотрели через форточку на мировые образовательные просторы. Но они специализировались, увы, не на открытии, а на закрытии мира. Они видели этот мир через перевернутый бинокль, и все образовательное в нем подвергалось сокрушительной критике. Лишь изредка из него «адаптировалось» то, что могло послужить режиму.

Врожденные пороки тоталитарной образовательной системы в последние десятилетия интенсивно усугублялись политическим иллюзионизмом власти, нереалистичностью, мифотворчеством школьной политики, разрозненностью и бессистемностью школьных реформ и реорганизаций.

Подменяя подлинное движение лозунговым забеганием вперед, эта политика ставила перед школой глобализированные цели – либо не реализуемые на данном этапе общественного развития (средний всеобуч, обучение шестилеток и т.д.), либо вовсе несвойственные общеобразовательной школе (всеобщая профессиональная подготовка учащихся). Эти цели, рассчитанные на повсеместное и одномоментное внедрение, не были подкреплены ни научным обоснованием, ни необходимыми финансовыми, кадровыми и прочими ресурсами. Иллюзорные цели рождали иллюзорные средства и показатели их достижения: стопроцентный охват, стопроцентную успеваемость и пр. «Производство» образования, таким образом, подменялось в школе производством ирреальных показателей.

В результате каждая последующая реформа или реорганизация школы вела к все большему ее дисбалансу, к расширенному воспроизводству ошибок и обострению школьных проблем. Этот порочный круг приводил не только к застою, но и заметному регрессу системы образования.

Школьная реформа 1984 г. в этом отношении не составила исключения. Она только обострила кризис школы. По существу, ее даже нельзя назвать реформой. У нее не было никакой ведущей идеи, никакой концепции и стратегии, никакой методологии. Ей не предшествовали трезвый, критический анализ школьного дела, разработка механизма предстоящих преобразований, их правовых, экономических, педагогических и организационных основ. Школе был предложен набор случайных, вне четкой системы частичных косметических мер, имевших потому во многом обратные результаты. Нагляднейший пример – повышение заработной платы учителям. Могло ли оно остановить отток учителей из школы? При сохранении казарменного строя школы лучшие учителя продолжали уходить из нее, не находя себе применения.

Многие заявленные реформой цели были попросту ошибочны: слияние общего и профессионального образования, профессионализация общеобразовательной школы (повторение ошибок 1958 г.), дальнейшее насаждение единого типа образования – теперь уже в сфере профтехобразования (введение единого типа СПТУ) и т.д.

Школьная реформа 1984 г. в итоге оказалась бесперспективной. Но главное, что обрекло ее на умирание, – ее обращенность в прошлое, которое с апреля 1985 г., с началом эпохи перестройки вступило в последнюю фазу своего разложения.

Последствия длительного административно-командного экспериментирования со школой общеизвестны. Она потеряла ориентиры своего развития и пришла в острое несоответствие с социально-экономическими, культурными и образовательными потребностями страны. Декларируемые цели образования оказались в глубоком противоречии со средствами их достижения и конечными результатами: падение интереса к образованию; низкий уровень успеваемости, который не удавалось скрыть никакими процентами; ухудше-

ние психического и физического здоровья учащихся; культивирование их асоциальности, духовного инфантилизма, что особенно проявилось в годы застоя, разлагавшего и разъедавшего общество, и т.д.

Все это усугублялось резким снижением социального статуса образования, экономическим нивелированием его различных уровней. В результате происходила двойная девальвация: государство обесценивало школу как институт образования; школа обесценивала образованность, культуру.

Причины этого коренились не только в общей деградации режима, но и в самой его природе. Уровень образования, культуры – во многом производное от интеллектуального уровня власти. Власть же эта была антиинтеллектуальной, а посредственная власть всегда приемлет, плодит вокруг себя и исповедует только посредственность.

Общество, открывающее новую страницу своей истории и начисто порывающее с прошлым, обречено. Как и то общество, которое начинает писать эту страницу старыми чернилами. И здесь встает известный вопрос: «от какого наследства мы отказываемся?» От какого? Ведь любое наследство неоднозначно. В нем, как минимум, *два пласта*: один обращен во вчера, другой – в завтра. Один – *собственно наследие тоталитарного режима*. Другой – *наследие, оставленное сопротивлением этому режиму*.

То наследство, которое оставил тоталитарный режим во всех сферах общественной жизни, и прежде всего в общественном сознании, – основное препятствие на пути в завтра. Но даже этот режим не смог поглотить все и завладеть всем. **Преобороть** до конца то, что ему противостояло или противодействовало. Известно, что человек, как тростник, может выдержать сильные бури. Да и в обществе, как бы ни пытаться его забетонировать, всегда остается воздух и, пусть в малой дозе или в малых группах, – самосознание, а значит – протест. Сопротивление. В разных его формах – от прямого сопротивления с режимом, до незримого подтачивания тех или иных его оснований, или просто ухода в свою «раковину».

Человек, общество, наука, культура, образование даже при этом режиме, как и при любых других неблагоприятных для них условиях, вырабатывают и реализуют ту «тактику выживания», о которой говорилось выше и которая со временем может стать и становится тактикой выживания (но уже в другом смысле), изживания режима, избавления от него. Что в значительной мере и произошло в результате «оттепели» второй половины 1950 – начала 1960-х гг.

«Оттепель» не прошла бесследно для тоталитаризма. С одной стороны, под воздействием ее мягкой влаги режим все более подвергался коррозии, превращался из незыблемого монолита в разъеденную ржавчиной ткань, а его служители становились все более фальшивыми или даже фарсовыми. С другой стороны, под ее влиянием все активнее пробуждались и множились родники сопротивления, в том числе в образовании и педагогической науке. Прогрессивная педагогическая наука интенсивно возрождала гуманистические традиции отечественной и мировой педагогики. Передовая педагогическая практика ломала привычные каноны и стереотипы тоталитарной образовательной системы, открывая новые горизонты развития школы.

Эти три основных источника – гуманистические традиции отечественной и мировой педагогической мысли, передовая педагогическая практика, опыт сопротивления тоталитарному режиму и его педагогике – и определили в конце 80-х – начале 90-х гг. исходные позиции новой, демократической реформы образования в России. Первейшей ее предпосылкой был радикальный пересмотр прежней образовательной идеологии и образовательной политики, а точнее – полный отказ от того и другого. Ибо кризис школы был обусловлен в первую очередь крахом и этой идеологии, и этой политики.

Задача революционной ломки вставала именно здесь – в сфере образовательной идеологии и политики, а не внутри самой школы, которую надо было глубоко, коренным образом перестраивать, но без ломки, опираясь на все лучшее в ней. А поскольку давящая плита этой идеологии и политики наглухо преграждала пути выхода школы из кризиса, первые шаги реформы неизбежно имели характер так называемого *управляемого взрыва*. На следующих шагах реформа должна была переходить уже в плавное, *эволюционное русло*.

И хотя тяжелое наследие тоталитарного режима невозможно устранить никаким взрывом (оно оставалось и остается до сих пор), уже в результате первых шагов реформы были включены не только необходимые социально-педагогические, но и внутренние иммунные механизмы школы, внутренние ресурсы ее обновления и развития, главный из которых – *свобода*.

ИСХОДНЫЕ ПОЗИЦИИ РЕФОРМЫ ОБРАЗОВАНИЯ. ОБРАЗОВАНИЕ КАК СУБЪЕКТ МОДЕРНИЗАЦИИ СТРАНЫ

«Школе не опрокинуть жизни, – писал К.Д. Ушинский, – но жизнь легко опрокидывает школу, которая становится поперек ее пути»⁴⁴. Старая школа стала поперек жизни. И жизнь опрокинула ее, едва лишь начав обновляться. Опрокинула, когда множество других стоящих у нее на пути препятствий только начало пошатываться под ее напором. А некоторые даже не пошатнулись.

В основе этого *«опережающего эффекта»* лежат две причины. *Во-первых*, значимость образования как социального института для расчистки пути, формирования предпосылок и обеспечения предстоящих преобразований. *И, во-вторых*, хрупкость самого этого института, его базисная неукорененность, его прямая зависимость от воли государства и общества, о чем говорилось ранее.

Оба отмеченных обстоятельства ставят школу, образование в перекрестье тех перемен, которые происходят в России. Эти перемены начались в условиях двух глубоких общесоциетальных процессов. **Первый**: по существу – социальная революция, всеобъемлющая революционная реформация, преодоление государственного социализма и создание нового общественного строя в России. **Второй**: вновь запаздывающий процесс модернизации страны, ее «догоняющего развития» на пути в новую цивилизационную фазу – постиндустриальное (информационное, научно-индустриальное) общество, в

⁴⁴ Ушинский К.Д. Избранные труды. В 4 кн. М., 2005. Кн. 3. С. 298.

которую развитые страны Запада вступили еще в середине XX столетия. **Образование стоит на оселке этих процессов как институт, в значительной мере определяющий и перспективы новой социализации, и качество модернизационных изменений.**

Двойная природа перемен вызывает, в том числе и в образовании, двойное напряжение: трудности адаптации к новому общественному строю, помноженные на трудности «догоняющего развития». Особая сложность этих перемен связана с задачей полного демонтажа госсocialизма, пустившего глубокие корни во всех сферах общественной жизни, в общественном сознании, парализовавшего и жизнь, и сознание общества тотальным огосударствлением всего и вся. История вряд ли знала примеры столь всеохватного, всепроникающего огосударствления, в котором идеология, образование, культура являлись едва ли не ведущими рычагами государственного регулирования.

Отсюда **ключевая социально-политическая задача реформ – разгосударствление общества, его экономической, политической, духовной жизни. В образовательной сфере – разгосударствление образования, его «обобществление»**, устранение безграничной и бесконтрольной государственной монополии на образование.

В общецивилизационном плане стержневая задача предстоящих российских реформ заключалась в том, чтобы снять синдром вечно «догоняющего развития» страны и выйти на передовые рубежи модернизации в ее современном смысле.

В этой связи необходимо было прежде всего преодолеть рудиментарное понимание (даже перестроенной властью) самой сущности современного процесса модернизации страны и, в частности, роли образования в этом процессе. Именно специфика современной стадии российской модернизации, объединяющей ее позднеиндустриальную и постиндустриальную фазы, особенно остро ставит вопрос о ее многомерном, комплексном характере, охватывающем все сферы общественной жизни. И это не только изменения в экономике. Это – глубинные трансформации в политической, социальной жизни, в социокультурной и духовной области, в повседневности. Это – преобразование ценностных ориентаций общества, стиля и качества его жизни, общественных отношений. Это – в конечном итоге изменения в самом типе личности, в характере и структуре индивидуального сознания и поведения, личностной самоорганизации.

Все эти изменения теснейшим образом взаимосвязаны. Рыночные структуры в экономике не работают в полную силу без соответствующего культурного сдвига и становления демократии. Политическая демократия бездействует без институтов гражданского общества. Институты гражданского общества мертвы без наличия гражданина, то есть без появления определенного типа личности. Если в процессе реформ какие-либо из сфер общественной жизни не затрагиваются или происходит рассогласование между ними, даже ради успехов экономики, то результаты модернизации всегда оказываются поверхностными, частичными, либо никакими (что в итоге и произошло).

В российском властном сознании по-прежнему (как и десять, как сорок, как и сто лет назад) преобладает мнение о примате экономических преобразований в модернизации. Мнение – что она начинается именно с этих преобразований, а затем уже охватывает социальную сферу, политику, идеологию, право, культуру, образование и т.д. Эта точка зрения, как свидетельствует и российский, и мировой опыт модернизации, ошибочна. Она не учитывает того значения, которое имеет развитие общества и самого человека, их деятельности для социального обновления. **Модернизация не обезличенный процесс. Ей предшествует и ее продвигает прежде всего активная деятельность ее социальных субъектов. Расширение сферы этой деятельности в ходе всесторонних преобразований – основное условие успеха модернизации.**

В процессе перехода к постиндустриальному обществу этот фактор приобретает решающее значение. На данном этапе прогрессивный вектор общественных преобразований складывается под влиянием **трех взаимодополняющих и взаимообогащающих детерминант**: усиление индивидуальных, личностных начал, всемерное развитие прав и свобод человека; возрастающая роль в общественном прогрессе социокультурных факторов; социализация общественной жизни, увеличение влияния гражданского общества на все сферы процесса развития.

Вместе с тем в постиндустриальном обществе *меняется характер и структура самой экономики.* Она становится *двухсекторной, двухэтажной.* *Первый сектор* охватывает сферу производства материальных благ и услуг. *Второй* – сферу «производства человека», где осуществляется накопление «человеческого капитала». Этот второй сектор не только опережает (по своему значению, по числу занятых и по доле расходов на него в бюджете и ВВП), но и определяет деятельность и развитие первого сектора экономики. При этом «производство человека» является все меньше прерогативой государства и все больше – гражданского общества и самих граждан. **Превалирование производства человека над производством материальных благ, при неуклонном расширении влияния общества в том и другом процессе, – ведущий фактор современного общественного развития.**

В современном постиндустриальном обществе **образование, наряду с наукой и культурой, является основным «производственным ресурсом».** Этот общепризнанный, аксиоматический факт все еще не стал достоянием российского властного сознания. В этом утилитарном технократическом сознании образование, наука, культура числятся по разряду непродуцирующей сферы, в качестве своеобразной группы «В» – не ресурсовоспроизводящих, а ресурсопоедающих отраслей, как говорил академик Ю.А. Рыжов в 1990 году. Отсюда – не только остаточное, но, более того, регрессивное их финансирование. Отсюда же – и развращающая общество обратная зависимость между уровнем образования и уровнем оплаты труда.

Коренной порок образовательной политики в 80-х годах – это почти полное отсутствие осмысленности и реалистичности этой политики. Ибо одни только декларации и заклинания о высокой роли образования, уже который

год дезориентирующие и утомляющие общественное сознание, это не политика, а профанация политики. В реальных же действиях власти, представляющих собой спорадические. «ожоговые» реакции на очередные пожарные ситуации в образовании (в той же школьной реформе 1984 г.) осмысленной, перспективной образовательной политики нет. Как нет в этих действиях и реальных следов осознания того, что **образование** не только объект, но и **субъект модернизации**, его мощный рычаг и внутренний ресурс, что оно основной двигатель развития и накопления интеллектуального и духовного потенциала нации, что ***сфера образования – это сфера стратегических интересов России, закладывающая контуры глобальной ситуации XXI века.***

Властному сознанию предстояло осознать и то, что ***в социальном плане основная функция образования – стабилизирующая. Образование*** – это не только мощный инструмент консолидации общества, оно по природе своей – ***институт общественного согласия.*** Образование – это реальный понижающий трансформатор и для социальных, и для национальных напряжений. Его роль в уменьшении социального неравенства, преодолении бедности, безработицы, национальных конфликтов, в развитии социальной мобильности населения, в формировании качества жизни общепризнана в мире. Так же как общепризнана высокая ***социокультурная роль образования*** – роль в хранении, генерации и трансляции культурного достояния общества, в наращивании интеллектуального и культурного слоя нации, в формировании новой и сохранении традиционной системы ценностей, в изменении менталитета личности и общества, приспособлении их к новым условиям бытия.

Итак, ***образование все больше выступает как фундамент духовности, культуры, научно-технических достижений, цивилизационного движения в целом.*** И, осознавая это, человечество сегодня все больше начинает измерять свою эволюцию шагами не только научно-технического, но и **образовательно-культурного прогресса.**

«Ныне общепризнано, – говорилось в докладе ЮНЕСКО о положении дел в образовании в мире еще в 1991 году, – что политика, направленная на борьбу с бедностью, сокращение детской смертности и улучшение здоровья общества, защиту окружающей среды, укрепление прав человека, улучшение международного взаимопонимания и обогащение национальной культуры не дадут эффекта **без соответствующей стратегии в области образования.** Будут безрезультатны усилия, направленные на обеспечение и поддержание конкурентоспособности в области освоения передовой технологии»⁴⁵.

Все это еще только предстояло понять новой российской власти. И только на этой основе можно было разворачивать не обычные «пожарные» образовательные маневры, а глубинную, всестороннюю, осмысленную реформу образования, имеющую перспективный и политический, и социально-экономический, и социокультурный, и в целом – цивилизационный смысл.

Общество, если оно не вовсе больно, всегда недовольно своей системой образования. И это – источник продвижения образования вперед, его периодической трансформации, источник неизбежности образовательных реформ,

⁴⁵ ЮНЕСКО. Доклад о положении дел в образовании в мире за 1991 год. Париж, 1991. С. 6 (выделено мной. – Э.Д.).

поскольку школа не может оставаться неизменной в постоянно меняющемся мире.

Но столь же неизбежно сопротивление этим реформам и самого общества (в силу социально-психологической настороженности к любым переменам), и школы как *социального института* и как *педагогической системы*, о чем речь пойдет далее.

Образовательные реформы по своей природе всегда реализуют *две группы задач*: *политические, социально-экономические* – приведение системы образования в соответствие с общей логикой общественных преобразований, с новыми тенденциями общественного развития, и *образовательные, педагогические* – приведение образовательной системы в соответствие с внутренней логикой и закономерностями ее собственного развития. Эти реформы могут быть *плавными, эволюционными и резкими, «вулканическими»*. Последнее обычно бывает в трех случаях: когда запаздывание системы образования и ее отрыв от жизни огромны; когда в обществе идет смена политических и социально-экономических ориентиров или смена общественного уклада в целом; когда меняется сама парадигма образования.

Предшествующие советские школьные реформы фактически всегда пренебрегали внутренними закономерностями системы образования (отсюда, например, профанация среднего всеобщего, который не сопровождался необходимой глубокой реорганизацией всего внутреннего уклада школы) и фактически всегда были «вулканическими», поскольку в большинстве случаев диктовались конъюнктурными политическими мотивами. То и другое обстоятельство делали эти реформы неэффективными, мало способствующими развитию образования. Между тем именно *развитие образования и составляет основной смысл, суть школьных реформ*.

В последние годы в развитых странах мира (которые с начала 80-х гг. почти одновременно вступили в новую полосу образовательных реформ⁴⁶)

⁴⁶ Поразительно, в частности, хронологическое совпадение этапов подготовки и продвижения российской образовательной реформы (о чем речь пойдет ниже) и реформы образования в США (что осталось незамеченным в нашей педагогической «сравнитологии»), при всем кардинальном различии истоков, целей и движущих сил этих реформ.

1983 г. – в США выходит известный доклад Национальной комиссии по усовершенствованию образования «Страна в опасности», который остро ставит вопрос о реформе образования и придает этой реформе общенациональное значение. В том же году в перерыве очередного Пленума ЦК КПСС К.У. Черненко и Ю.В. Андропов «посоветовались и решили» провести в 1984 г. школьную реформу, не согласовав свое руководящее решение даже с Министерством просвещения СССР, для которого эта реформа явилась полной неожиданностью.

1986 г. – Национальная ассоциация губернаторов, обсудив первые шаги реформы, в своем докладе «Пора результатов» подчеркнула важнейшее значение этой реформы для развития экономики и процветания страны. Тогда же в СССР начало формироваться понимание бесперспективности существующего образования для развития страны.

1988 г. – в США выходит очередная работа – «Образование и экономический рост: справочник для законодателя» и будущий президент Дж. Буш-старший объявляет о своей решимости стать «президентом, посвятившим свою деятельность образованию». В том же году в СССР создается концепция новой реформы образования, которая тогда же была одобрена Всесоюзным съездом работников народного образования.

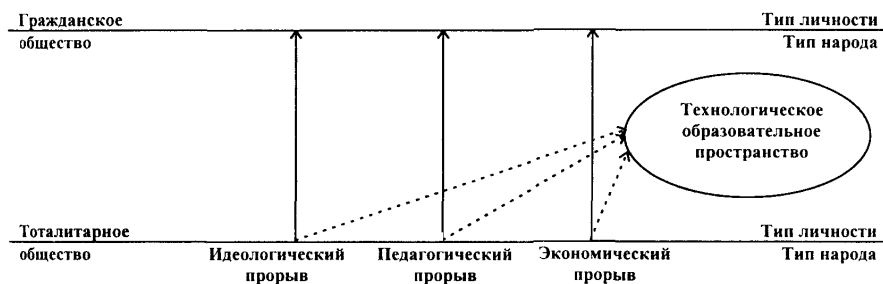
1989 г. – президент Дж. Буш проводит так называемую «Встречу в верхах по вопросам образования», в которой принимают участие все губернаторы штатов, после чего в 1990 г.

происходит очевидный переход к плавному, инновационному типу реформирования образовательных систем, когда эти системы включают механизмы постоянного своего обновления, когда введение инноваций становится предметом систематической и целенаправленной деятельности, а сами нововведения выступают как ведущий фактор развития образования. Ориентация на такой путь обновления системы образования – важнейшая задача и проводимой российской образовательной реформы. И вместе с тем по своему типу эта реформа все еще стоит во взрывном, «вулканическом» ряду, что вызвано происходящей сегодня в России радикальной сменой общественного уклада и коренной сменой парадигмы образования.

Кардинальное отличие современной образовательной реформы в России от предшествовавших советских школьных реформ и нынешних аналогичных реформ на Западе было обусловлено теми глубочайшими социальными, экономическими и политическими сдвигами, которые происходили в нашей стране. По существу менялось все. Россия переходила от тоталитарного режима к гражданскому обществу, от крепостнической экономики к рынку, от духовного гулага и всеобщего осреднения личности к признанию ее самоценности, приоритета Человека и общечеловеческих ценностей.

Именно этим определялись как глубина и масштаб осуществляемой образовательной реформы, так и те огромные трудности, которые стояли у нее на пути. Эти трудности обитали не только в экономической сфере, как часто ошибочно полагают, но и в сфере ментальности бывшего советского общества. И там и здесь они казались подчас непреодолимыми.

В ходе реформы в российском образовании происходила очевидная **смена на трех парадигм: политической, идеологической и философской парадигмы, педагогической парадигмы и парадигмы экономической**, что схематично можно представить следующим образом:



разворачивается разработка широкой образовательной программы «Америка – 2000». В том же году новая образовательная реформа в СССР делает свои первые, еще медленные шаги, а с августа 1990 г. получает резкое ускорение в Российской Федерации, (Продолжение сноски на с.84).

которая, добившись суверенитета, формирует свою программу реализации образовательной реформы и энергично разворачивает эту реализацию.

Это удивительное временное совпадение образовательных реформ в России и в США могло бы стать предметом самостоятельного, небезынтересного анализа, как и отмеченное различие в стимулах и характере этих реформ. Однако то и другое осталось вне сферы научного, общественного и властного внимания.

Наиболее трудным, в силу своего по сути революционного характера, *был выход на первую из названных парадигм* (на схеме – идеологический прорыв). Советское образование выстраивалось в парадигме тоталитарного общества и имело на своем выходе соответствующий тип личности и «тип народа», обезличенные в их безгласности, бесправии и несвободе. Гражданское общество предполагает совершенно иной тип личности и «тип народа», свободные в своей жизнедеятельности и самореализации, обладающие естественным набором личностных и социальных прав.

Именно этот первый – политический, идеологический, философский прорыв определяет и вектор, и успешность двух других его направлений. Но в каждом из них нельзя поддаваться соблазну срезать угол. Боковым, окольным путем выйти в относительно нейтральное технологическое образовательное пространство, где вершатся во многом общие технологические образовательные процессы, где оттачиваются педагогические технологии и где накапливаются возможности для «спутникового шока» или для прыжка «восточных драконов». Не дать срезать угол. *Ибо любые технологические усовершенствования без коренной смены старого «образовательного строя» будут только стабилизировать и укреплять тоталитарный режим.*

Глубинный, всеобъемлющий характер смены этого строя резко обостряет идеологическую, политическую, социальную остроту проблем образования, ставит школу в перекрестье политических ветров. Мощное орудие идеологического и духовного воздействия, школа сегодня – одна из главных арен борьбы различных политических и социальных групп. Уже с самого начала ее реформирования зреют, консолидируются и предпринимают активные вылазки контрреформаторские, реваншистские силы. И чем дальше, чем глубже осуществлялась реформа образования, тем активнее и агрессивнее были эти вылазки, тем жестче контрреформаторский напор.

Первые пять из десяти принципов, заложенные в основание современной российской образовательной реформы, о которых речь пойдет ниже, – *всесторонняя демократизация образования; его плюрализм, многоукладность, вариативность, альтернативность; его регионализация; национальное самоопределение школы; открытость образования – определяют и главные оси, и движущие силы, и механизмы реализации важнейшего направления прорыва реформы – выход на политическую и философскую парадигму гражданского общества.*

Другие пять принципов реформы – гуманизация, гуманитаризация и дифференциация образования, его развивающий характер и непрерывность – закладывают фундамент и включают механизмы выхода на новую педагогическую парадигму, которая также имеет отчетливо выраженный идеологический и политический характер и которая противостоит прежней тоталитарной педагогике, отрицает ее.

Выход на новую экономическую парадигму, обусловленную сменой экономического уклада общества и переходом к рыночной экономике, раскрепощает систему образования, образовательные учреждения экономически, *запускает новые экономические механизмы их развития*, вносит значи-

тельные перемены в сознание, социальную психологию, самоощущение, в ориентиры образовательной среды, переводит ее из потребительного в производительное состояние.

Эти и другие глубинные изменения, осуществляемые в процессе образовательной реформы, проходят не без тяжелых, подчас изнурительных усилий и далеко небезболезненно. Корни старых недугов, въевшихся в плоть и кровь, лежат глубоко. Не менее болезненны и новые, рыночные недуги. Все это существенно затрудняет ход реформы образования, но отнюдь не делает ее бесперспективной, безуспешной, что свидетельствует и о жизнеспособности образовательной среды, и о востребованности, насущности происходящих в образовании перемен.

Российская реформа образования 1992 г. явилась естественным и закономерным ответом на кризис предшествующего развития образовательной системы, попыткой преодоления этого кризиса. **Суть, основной смысл реформы состояли в смене старой статичной, воспроизводящей, репродуктивной модели образования**, в которой школа как социальный институт выступала в качестве консерванта существующей общественной системы, типа и характера общественных отношений, **на модель новую, динамичную**, где школа, образование становятся развивающими и развивающимися, стимулирующими общественные изменения, дающими им свой импульс и в значительной мере определяющими их тональность.

Эта сверхзадача образовательной реформы определила ее *ключевую идею – идею развития*, в которой заключалась и *триада конечных целей реформы: создание необходимых условий для развития личности; формирование и запуск механизмов развития и саморазвития системы образования; превращение образования в действенный фактор развития общества*.

Определяющее условие реализации этих целей – пробуждение *самостоятельности, субъектности* в каждом участнике образовательного процесса – ребенке, учителе, управленце, родителях; школе, муниципальном, региональном, национальном сообществах, в обществе в целом. Ибо ничто не развивается только извне. Лишь сами участники образовательного процесса могут качественно изменить его, сдвинуть и повести реформу образования.

Две главные исходные посылки лежали в основе образовательной реформы в России. Первая: **новое общество нельзя построить на фундаменте старой школы. И вторая: образование – не только ведущий фактор развития человека и человеческих ресурсов** (единственных ресурсов, которые неисчерпаемы и которые представляют основной золотой запас России), **но и решающий фактор развития общества, проведения радикальных реформ во всех сферах жизни**.

Это развитие и эти реформы предполагают в первую очередь глубинные изменения в самом общественном организме, в его корневых установках и ориентации. Отсюда – *генеральные социальные задачи реформы образования: смена системы ценностей; пробуждение и высвобождение самостоятельности, духовного, деятельностного начал в человеке; изменение*

самой ментальности общества, детоталитаризация, декоммунизация и десоветизация его сознания.

Самые трудные изменения – это изменения в сознании людей. Общество нельзя остановить, поставить в док или на прикол, как корабль, для проведения капитального ремонта. Его надо «ремонттировать» на ходу, и даже – в штормовую погоду. Надо менять одновременно и всю его конструкцию, и оснастку, и двигатели, и топливо, и рулевое устройство. При этом, что самое главное, самое трудное, надо лечить его команду, которая больна старой ментальностью – от юнги до капитана. И также на ходу надо перестраивать систему образования, которая больна той же болезнью и которая требует такого же всеобъемлющего ремонта. Но перестраивать – ***с опережением***, если образование хочет быть полезным обществу.

Опережающее развитие образования – закономерность и одновременно условие нормального общественного развития. Ибо образование или ставит пределы этому развитию, или открывает для него новые горизонты. Именно образование в первую очередь должно обеспечить смену менталитета общества, разрушение старых, изживших себя стереотипов. Должно проложить дорогу новому демократическому общественному сознанию, новой политической культуре, изменить само качественное состояние общества – сделать его не закрытым, одноликим и унитарным, а открытым, многомерным, плюраформным.

Образование – это важнейший инструмент выработки и реализации новой социальной идеологии, идеологии гуманизма, демократии и социальной справедливости. Это – мощный катализатор процесса восстановления интеллектуального и духовного генофонда России, возрождения уничтоженных или распыленных социальных групп – крестьянства, предпринимателей, интеллигенции. Это – первостепенное условие обеспечения эффективного перехода к рынку, решения проблемы занятости и переподготовки кадров, формирования рыночной грамотности, рыночного сознания и рыночной культуры населения. Это – не менее важное условие реализации аграрной реформы, возрождения и окрестьянивания деревни, воссоздания крестьянской духовности и культуры, чувства хозяина земли, потребностей, умения и навыков самостоятельного хозяйствования на земле. Это, наконец, – важнейший фактор стабилизации общества, его консолидации вокруг заботы о детях, их будущем, а также – действенный фактор гармонизации межнациональных отношений, возрождения и взаимообогащения национальных культур и традиций.

Начавшиеся политические и социально-экономические реформы строили мост от боковой и тупиковой ветви цивилизации к ее магистральному пути. Образование – одна из основных несущих конструкций этого моста. От того, насколько надежна будет эта конструкция, насколько система образования будет способна принять вызовы времени и жизни, во многом зависит судьба страны. Система образования в значительной мере закладывает и определяет контуры глобальной ситуации в России XXI века – выйдет ли Россия из затянувшейся стадии «догоняющего» развития на его передовые рубежи или останется на его периферии.

Понимание этой фундаментальной роли образования в современном мире – и удвоенного, утроенного ее значения для современной России – пока лишь поверхностно затронуло наше государственное и общественное сознание, не стало еще органической его частью. Хотя еще 11 июля 1991 г. Указ Президента Российской Федерации № 1 подтвердил необходимость смены политической стратегии в сфере образования, равно как и смены самого типа образовательной политики. Необходимость отказа от привычного, постоянного подтягивания системы образования к требованиям жизни, необходимость установки на *опережающее ее развитие*.

НОВАЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Эта установка являлась исходной при разработке принципов **новой образовательной политики**, которая велась одновременно с формированием самой концепции реформы образования в 1987–1988 гг. При этом политика рассматривалась: *во-первых, – не только как «концентрированное выражение экономики», но и как концентрированное выражение новых социальных ценностей, и, во-вторых, не столько как искусство возможного (по М.С. Горбачеву), сколько как искусство достижения необходимого.*

Новая образовательная политика исходила из того, что предшествующие школьные реформы наглядно показали исчерпанность метода внесения частичных изменений в систему образования. Что этот метод не только не разрешает накапливающиеся в системе противоречия, но, напротив, ведет к их углублению и обострению. Эта политика отказалась и от авантюрной безответственности, близорукости прежних способов реформирования образования, основанных на известном принципе Наполеона – «сначала ввязаться в драку, а там посмотрим...» и на извечной российской надежде на авось...

Нужно хорошо знать маршрут, по которому предстоит отправляться в путь, а потом уже садиться за руль и включать зажигание. И потому разработка концептуальных оснований реформы образования была необходимой предпосылкой становления и реализации новой образовательной политики.

Определяющие черты этой политики:

1. Преодоление ведомственного взгляда на образование, его отраслевого провинциализма, включение общественных механизмов его развития. Образование не только и даже не столько «народнохозяйственная» отрасль, сколь важнейшая, определяющая сфера общественной жизни, мощный фактор ее внутреннего обогащения, воссоздания и культивирования цивилизованного образа жизни народа.

2. Динамичный, мобильный, опережающий характер образовательного курса. Отказ от догматизма и двукратного «хвостизма» предшествующей школьной политики, которая, во-первых, всегда шла на привязи у партийных и правительственных решений, «педагогически» их интерпретируя, и, во-вторых, – в хвосте событий, в лучшем случае вяло фиксируя изменения, происходившие в жизни, в худшем – противодействуя им. Хвостизм – паралич политики. Этот паралич долго удерживал школу у ворот застоя, блокировал всякое продвижение ее вперед.

Опережающая образовательная политика – непереносимое условие опережающего развития образования. Эта политика включает не только внешние, но и внутренние рычаги его обновления, механизмы его развития. Она направлена на созидание, а не ломку или деформацию школьного дела, на обогащение его всем лучшим, что обрела отечественная и мировая педагогическая мысль и педагогическая практика.

3. Реализм и самостоятельность образовательной политики. Отказ от прежнего контрреформаторского и новейшего реформаторского мифотворчества. (Как отметил Ю.А. Левада, «преодоление иллюзий избавляет от кошмара разочарований».) Способность этой политики на компромисс, с четким осознанием, – где кончается компромисс и где начинается половинчатость или двоедушие. Учет не только возможности и готовности засеваемых семян пойти в рост, но и специфики социальной и образовательной почвы, которая может дать совершенно иные растения, чем предполагалось. Понимание того, что прорыв еще не делает реформы, хотя и обеспечивает для нее необходимые предпосылки, что сама реформа – это не момент, а процесс, и процесс длительный: английский демократический «газон» произрастал и обретал свою форму триста лет. И вместе с тем реализм образовательной политики – это не только всестороннее знание существующей образовательной реальности, но и установка на формирование реальности новой, с опорой на ее точки роста.

Именно эта установка требует самостоятельности, гибкости и одновременно твердости образовательной политики. Что позволяет в значительной мере оградить систему образования от невзгод переходного периода, провести ее через рифы неизбежных политических, экономических, социальных ошибок или заблуждений.

4. Плюралистичность, открытость, правдивый (а не только правовой) характер образовательной политики. Ее способность (в отличие от прежней школьной политики, которая олицетворяла лишь интересы государства) учитывать интересы и потребности личности, различных слоев общества. Тоталитаризм тщетно пытался обмануть себя, якобы выстраивая идеологически и социально гомогенное общество. Нормальное состояние общества – гетерогенность. Но и с учетом этой гетерогенности образовательная политика должна неуклонно вести *три доминанты – гуманистическую, демократическую, социальной справедливости.*

5. Нацеленность этой политики на конкретный результат, на так называемые малые дела и их реальную эффективность, поскольку многодесятилетние обещания «светлого будущего» полностью исчерпали кредит доверия. Образовательная политика – это органическое единство целей, средств, методов и результатов. Результат – главное мерило политики. Он ее венец или надгробный камень.

Предшествующая декларативная и декоративная школьная политика погребла самое себя. И едва не погребла школу. Ее результат – ее надгробие, на котором, как и на общем надгробии семидесятилетнего нашего эксперимента, начертана антипедагогическая аксиома: *не делай, как я.*

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ РЕФОРМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

В основу проводимой образовательной реформы положены **десять базовых принципов**, которые были разработаны еще в 1987 г., одобрены в декабре 1988 г. на Всесоюзном съезде работников народного образования, а позднее развиты применительно к современным российским реалиям.

Эти принципы многомерны. *В философском плане* они задают идеалы и цели реформы. *В деятельном* – систему координат для движения по проведению этих целей в жизнь.

Принципы реформы обращены одновременно как к обществу, государству, так и к самой системе образования. *Первые пять из них обеспечивают «внешние», институциональные, социально-педагогические условия нормального развития системы образования. Остальные пять – «внутренние», собственно педагогические условия ее полноценной жизнедеятельности.* Все эти принципы взаимосвязаны, дополняют друг друга, раскрывая основные грани реформы образования.

1. Демократизация образования – цель, средство и гарантия необратимости его реформы. Она не сводится только к изменению системы управления образованием, школой. Но пронизывает все стороны школьной жизни, ее дух, ее внутренний строй. Демократизация – *это* отказ от концепции «винтика» ради концепции Человека как высшей ценности общества. *Это* – поворот школы от обслуживания только государственных, ведомственных и местных нужд к интересам и потребностям личности и общества. *Это* – укрепление педагогических отношений, изменение самой их сути, выход из системы подчинения или противостояния в систему *сотрудничества* – взрослого и ребенка, педагога и управленца, школы, общества и государства.

Демократизация образования предполагает:

– *разгосударствление школы*, ликвидацию существовавшей в стране монополии государства на образование и переход к общественно-государственной системе образования, в которой личность, общество и государство являются полноправными партнерами;

– *децентрализацию управления* образованием как альтернативу «руководящей» роли и диктату «центра» во всем, что касается школьного дела; четкое разграничение полномочий между центральными, региональными и местными органами управления, с максимальной передачей на места функций по управлению образованием;

– *муниципализацию образования*, т.е. участие местной власти и местной общественности как в управлении образованием через соответствующие муниципальные органы, так и непосредственно в деятельности образовательных учреждений, привлечение дополнительных местных ресурсов для их развития, пробуждение интереса к проблемам образования в местном сообществе и «выращивание» на этой основе образовательной общественности;

– *самостоятельность образовательных учреждений* в выборе стратегии своего развития, целей, содержания, организации и методов работы, их юридическая, финансовая и экономическая самостоятельность;

– **право педагогов на творчество**, на собственный педагогический почерк, на свободу выбора педагогических технологий, учебников и учебных пособий, методов оценки деятельности учащихся и т.д., на участие в управлении образовательным учреждением;

– **право учащихся на выбор школы и профиля образования**, на домашнее образование, на экстернат, учебу в негосударственных учебных заведениях, на ускоренное обучение и обучение по индивидуальным учебным планам, на участие в управлении образовательным учреждением.

Демократизация – мерило педагогичности самой школы. Ибо педагогически целесообразная школа не может не быть демократической.

Всякие попытки «педагогически адаптировать» демократию или определить «меру внедрения» ее в школу – не более чем уловки застойной педагогики. Другое дело, что наше девственно подданническое сознание надо готовить к восприятию демократии, листая книгу этой политической мудрости страницу за страницей.

Демократическое общество начинается с демократической школы. И потому общество, которое хочет себя раскрепостить, прежде всего раскрепощает школу.

2. Плюрализм образования, его многоукладность, вариативность и альтернативность принципиально меняют качество образовательной системы, превращают ее из унитарной и унифицированной в многообразную и многоликую – по целям и содержанию образования, по организации образовательного процесса, педагогическим подходам и технологиям, по формам собственности на образование и образовательные учреждения.

Многоукладность образования – это не только разные формы и «отношения собственности» в образовательной сфере: государственные, негосударственные, в том числе частные, образовательные учреждения, домашнее образование и др. Это – отражение многоукладности самой жизни общества, которую долгие годы пытались не замечать, тщетно стремясь стереть органические различия между различными укладами – социальными, национальными, региональными, конфессиональными, сельским и городским (последнее одним из своих результатов имело раскрестьянивание села) и т.д.

Вариативность и альтернативность образования позволяют уйти от традиционной единообразной образовательной системы к разнообразию и множественности типов школ, форм и каналов получения образования. Но в отличие от *вариативности*, которая обеспечивает образовательное многообразие внутри государственной системы образования, *альтернативность* – делает то же, но вне этой системы, конкурируя с ней и восполняя отсутствующие в ней образовательные компоненты.

Государство, если оно хочет развивать свою систему образования, должно стимулировать, поощрять и даже выращивать этого конкурента. Поскольку, как убедительно свидетельствует отечественный и мировой педагогический опыт, альтернативные школы всегда были движителями обновления образования, своеобразным экспериментальным полигоном, источником педагогических инноваций. И это вовсе не обязательно только частные школы.

В истории отечественного образования немало примеров создания целостных альтернативных образовательных систем. Военные гимназии 1860–1880-х гг., созданные военным министром Д.А. Милютиным, и коммерческие училища, открытые в 1890-х гг. министром финансов С.Ю. Витте, были лучшими типами русской средней школы, противостоящими косной официальной школе Министерства народного просвещения.

3. Народность и национальный характер образования – одно из главных условий его духовного здоровья и нормального развития. «Воспитание, – писал К.Д. Ушинский, – если оно не хочет быть бессильным, должно быть народным... Только народное воспитание является живым органом в историческом процессе народного развития»⁴⁷.

Принцип народности воспитания со времен Ушинского имел *двудеятельный смысл* в отечественной педагогике: *школа, вырастающая из культурно-исторических традиций народа*, отражающая его национальный характер, чаяния, идеалы, и *школа, создаваемая для народа*, обращенная к его насущным потребностям и целям, устремленным в будущее.

Вненациональное никогда не было народным. Школа, теряющая национальные корни, рано или поздно отторгается народом.

Школа неотрывна от национальной почвы. Но она не замкнута только в ней. Она формирует и хранит национальную культуру, переплавляя два встречных потока – обогащение национального общечеловеческим и общечеловеческого национальным. Плодотворность этих потоков длительное время сдерживалась унификацией, усреднением, национальным нивелированием школы. Школа являла собой одновременно и объект и субъект денационализации народов. Она была одним из главных орудий языковой и культурной ассимиляции нерусских этносов и деруссификации русской нации, во имя достижения утопической цели – создания «новой социалистической общности». Порывая с национальными традициями, теряя свое национальное лицо, школа становилась механизмом разрушения национальной культуры, деформации национальных структур и межнациональных отношений.

Русская школа в этом процессе всеобщей «советизации» населения понесла не меньшие, если не большие потери, чем другие национальные школы. Она по существу перестала быть русской. Из образования были изъяты целые пласты русского культурного наследия, многие основания русской духовной жизни. Поэтому сегодня, как никогда, актуален завет Ушинского, оставленный им в названии одной из его статей – «О необходимости сделать русские школы русскими».

В настоящее время отмеченная разрушительная роль школы отходит в прошлое. Школа, образование все более раскрывают свой национальный характер, национальное своеобразие, развиваясь в трехмерном пространстве – национальной, общероссийской и мировой культуры. Этот «диалог культур» в образовании – действенный фактор и национального развития, и гармонизации межнациональных отношений. Он способствует сохранению единого общероссийско-

⁴⁷ Ушинский К.Д. Избранные труды. В 4 кн. М., 2005. Кн. 1. С. 127.

го образовательного пространства. И вместе с тем – преодолению межэтнических напряжений, преодолению неизбежных на первых порах после распада социалистической суперобщности тенденций дезинтеграции.

Национальная школа как самостоятельная и в то же время органическая, неотрывная часть общероссийской системы образования – залог органического единства национального и общероссийского в других сферах общественной жизни.

4. Открытость образования – также многомерный, объемный институциональный, системообразующий принцип, одно из решающих условий создания подлинно свободной школы. Ибо *закрытая школа*, огражденная идеологическими, политическими, экономическими, педагогическими и другими кордонами, отгороженная от общества и от мира, *не может быть свободной*.

Открытость образования – это устранение в нем и вокруг него долгое время старательно возводимых заграждений. *Это* – его внутреннее раскрепощение, освобождение от догм, купюр, эвфемизмов и недомолвок, целостное наполнение образования. *Это* – обращенность образования к единому и неделимому миру, к его глобальным проблемам и в то же время различение на карте человечества лица других народов, других культур, способность участвовать в диалоге с ними, во взаимодействии, взаимообогащении. *Это* – осознание приоритета общечеловеческих ценностей перед классовыми и групповыми, преодоление в образовании идеологических шор, его декоммунизация и департизация.

Закрытая школа, как и закрытое общество в целом, не способна к развитию. Сегодня нас не удовлетворяют ни щели в железном занавесе, ни окно, ни даже дверь в Европу. Школа, при всей ее безусловной национальной специфике, должна быть ориентирована на чертеж общеевропейского, более того – общемирового дома. Она призвана подготовить человеческое сообщество к полноценной жизни в этом доме.

5. Регионализация образования – *это* отказ от унитарного образовательного пространства, скрепленного цепью единых учебных программ, учебников и учебных пособий, инструкций и циркуляров. *Это* – наделение регионов правом и обязанностью создания целостных региональных образовательных систем и выбора собственной образовательной стратегии в рамках общероссийского курса образовательной политики. *Это* – создание собственного образовательного законодательства и собственной программы развития региональной системы образования в соответствии с местными социально-экономическими, географическими, культурно-демографическими и другими условиями. *Это* – первый шаг к новому качеству российского образования – *образовательному федерализму*.

Образовательная карта России не может оставаться серой, безжизненной и единообразной. Она должна задыхаться, должна стать цветной, многоликой. С другой стороны, пока школа – общеобразовательная, профессиональная, высшая – не станет фактором развития региона, пока она не повернется к его задачам и потребностям, пока не будет работать на его нужды, не обретет региональное

лицо, она всегда будет «в остатке» – финансирования, материально-технического обеспечения, общественного, административного внимания и т.д.

6. Гуманизация образования – *это* преодоление основного порока старой школы – ее обезличенности, **поворот школы к ребенку**, уважение к его личности, достоинству, доверие к нему, принятие его личностных целей, запросов и интересов. *Это* – создание максимально благоприятных условий для раскрытия и развития способностей и дарований ребенка, для его самоопределения. *Это* – преодоление прежней безвозрастности образования, учет психофизиологической самобытности различных возрастных этапов, особенностей социального и культурного контекста жизни ребенка, сложности и неоднозначности его внутреннего мира. *Это* – органическое соединение в ребенке личностного и коллективистского начал, делающее для него общественно значимое личностно значимым. *Это* – ориентация школы не только на подготовку ребенка к будущей жизни, но и на обеспечение полноценности его сегодняшней жизни на каждом из возрастных этапов – в детстве, отрочестве, юности. Памятуя то, что писал С.Я. Маршак: «Существовала некогда пословица, что дети не живут, а жить готовятся. Но вряд ли в жизни пригодится тот, кто жить готовясь, в школе не живет».

Гуманизация образования – *это*, наконец, кардинальный пересмотр обществом и педагогикой своего отношения к детям с проблемами, с отклонениями в развитии; отказ от самой установки на «дефективность» этих детей и замена «дефектологии» коррекционной и реабилитационной педагогикой; отказ от традиционного (для образовательной системы социалистического строя) непроницаемого отделения таких детей от детского сообщества и общества в целом в различного рода социальные и педагогические резервации, изоляторы, как бы они ни назывались; всесторонняя помощь этим детям и активное включение их в общий мир детства.

Гуманизация – *ключевой момент нового педагогического мышления*. Она требует пересмотра, переоценки всех компонентов педагогического процесса в свете их человекообразующей функции. Она радикально меняет саму суть и характер этого процесса, ставя в центр его ребенка. **Основным смыслом педагогического процесса становится развитие ученика**. Мера этого развития выступает как мера качества работы учителя, школы, всей системы образования.

Для советской педагогики такое отношение к ребенку – *своеобразный коперниканский переворот*. Ломка существа прежнего педагогического мировоззрения, связанная с пересмотром самого принципа вращения «небесных тел»: *не ребенок – вокруг школы, а школа – вокруг ребенка*.

Напротив, **в идеологии новой педагогики – педагогики сотрудничества**, которая стала точкой отсчета нового педагогического мышления (сотрудничества государства и общества в школьном деле, общества и школы, школы и семьи, управленца и учителя, учителя и ученика), **доминанта проходит по линии служения всех и вся становлению и развитию личности ребенка**.

7. Гуманитаризация образования не только противостоит свойственному нашей прежней образовательной системе утилитарному технократизму, небре-

жению к человеку и духовным ценностям. Она связана и с общими планетарными изменениями в современной жизни мира, в характере мышления человека конца XX столетия. И прежде всего – с двумя ведущими тенденциями этих изменений. *Во-первых*, – с отказом от технократических и сциентистских традиций, которые за последние 200 лет сложились в мировой системе образования под влиянием рационалистического взгляда на мир как на некий неодушевленный и расчленяемый в процессе познания механизм – будь то человек, общество, культура и т.д. И, *во-вторых*, – со стремлением преодолеть явно обозначившийся раскол культуры, образования на гуманитарную и техническую составляющие, преодолеть их нарастающее обособление.

Названные тенденции обнажают *новую, не замеченную ранее, грань современного кризиса образования*, который обычно связывался лишь с его отставанием от научно-технического прогресса. Сегодня все более приходит осознание, что *этот кризис во многом обусловлен технократической перегрузкой образования, его гуманитарным голоданием*. Отсюда – тяготение к возврату образования в целостную, неделимую культуру, к возрождению его культуросообразности и культуросоздающих функций.

Человечество долго измеряло себя только шагами научно-технического прогресса. Новая глобальная ситуация убеждает, что сам этот прогресс – производное от развития образования и культуры, что необходима иная система его измерения – эталонами «мер и весов», учитывающими и продвижение по пути *образовательно-культурного прогресса*.

Гуманитаризация образования направлена на его поворот к целостной картине мира, и прежде всего – мира культуры, мира человека, на очеловечивание знания, на формирование гуманитарного мироощущения как основы нравственной ответственности человека перед другими людьми, обществом, природой. Хищническое отношение к природе – один из результатов близорукого и бездуховного технократического мышления. Технократия, также как партократия и бюрократия, безответственна перед историей. Безответственна перед природой, обществом, человеком.

Все названные проблемы для современной России вдвойне остры. Для нас сегодня *гуманитаризация образования – одно из главных средств восполнения духовного вакуума, появившегося с крушением старых идеологических схем, один из основных источников формирования новой социальной идеологии*, способной изменить менталитет общества, новой культурной матрицы, которая во многом будет определять тип личности, «тип народа».

Гуманитаризация образования предполагает не только и не столько повышение удельного веса гуманитарных дисциплин в учебном процессе, сколько радикальное изменение самого типа этих дисциплин. Отказ от прежней их установки на описание, на полуобъяснение-полувнушение и их направленность в первую очередь на развитие творческого, критического, гуманитарного мышления личности. Ту же цель преследует и гуманитаризация предметов естественнонаучного цикла. Необходимые условия гуманитаризации образования – создание нового поколения учебников и гуманитаризация сознания самих педагогов.

8. Дифференциация образования реализует две фундаментальные задачи – обеспечение полифоничности школы и права ребенка на выбор образования.

Дифференциация образования направлена на его индивидуализацию, на воссоздание его природосообразного и личностно-ориентированного характера. Она раскрывает все возможности для выбора индивидуальных образовательных траекторий, для удовлетворения интересов, склонностей и способностей личности, для учета ее психофизиологических особенностей и уровня развития, что требует максимального разнообразия образовательных условий и педагогических подходов.

Дифференциация образования, опирающаяся на многообразие учебных программ, учебников, учебных пособий, в том числе и разноуровневых, обеспечивает также *создание рынка образовательных товаров и услуг*. Этот рынок позволяет не только мобильно, динамично реагировать на образовательные запросы общества, на образовательные потребности различных его социальных и профессиональных групп, но и стимулировать эти запросы и потребности. Таким образом взаимообуславливаются развитие образования и возрастающий на него общественный спрос.

Для того, чтобы обеспечить и разнообразие образования, и одновременно базовый уровень его доступности, его качества, дифференциация образования должна опираться на фундамент обязательных государственных требований к образованию. Эти требования не остаются неизменными во времени, они имеют неуклонную тенденцию к повышению. Различные образовательные стандарты, отражающие эти требования, необходимо выстраивать совместными усилиями общества и государства, и выстраивать так, чтобы они не были препятствием для инновационных процессов в образовании, не перекрывали клапаны его развития, а, напротив, стимулировали это развитие, стимулировали учащихся к самостоятельному образовательному труду.

9. Развивающий, деятельностный характер образования нацелен прежде всего на пробуждение способности личности к самостоятельному труду – во всех его формах и сферах. Эту способность можно в полной мере раскрыть и обогатить только при смене коренных образовательных установок, при уходе *от «знаниевой» парадигмы* образования к его *«развивающей» парадигме*, от адаптивной и репродуктивной его модели к деятельностной и преобразующей направленности образования.

Отказ от «знаниевой» парадигмы образования, в которой традиционно выстраивалась наша образовательная система, вовсе не означает отказа от полноценного обретения знаний. Это означает прежде всего принципиальное изменение педагогических подходов: знание может быть полноценным только при включении механизмов развития личности. *Знания, не нанизанные на стержень развития ребенка, на его способность добывать их самостоятельно, мертвы*. В свою очередь, человек, наполненный омертвевшими знаниями, не способен к развитию, к полноценной жизни, деятельности, к перемене труда.

Традиционное преобладание информационно-объяснительного подхода, ориентированного на передачу готовых знаний, – экстенсивный путь

построения содержания и способов образования. В современном сверхинформативном мире – *это тупик. Перевод образования на интенсивный путь может быть осуществлен при использовании деятельностного подхода в образовании*, который ориентирует не только на усвоение знаний, но и на способы этого усвоения, на образцы и способы мышления и деятельности, на развитие познавательных сил и творческого потенциала ребенка.

Этот подход противостоит методам и формам вербального образования, его монологичности и обезличенности. Он устраняет пассивность ребенка, который при таком образовании чувствует себя лишь *объектом* внешних воздействий, делает его *субъектом* образовательного процесса, раскрывает в нем способность самостоятельно обретать, усваивать и использовать знания.

Деятельность ребенка – основной фактор его развития. И потому содержание образования, формы и методы его усвоения должны быть пронизаны, наполнены деятельностным началом, которое пробуждает в ребенке то, что К.Д. Ушинский более ста лет назад назвал «врожденным стремлением человека к деятельности»⁴⁸.

10. Непрерывность образования обеспечивает, с одной стороны, преемственность различных ступеней образования и, с другой, – многомерное движение личности в образовательном пространстве.

Непрерывность образования – это и линейное, последовательное восхождение по ступеням образования, каждая из которых решает свой, относительно самостоятельный комплекс задач. *Это* – и освоение образовательных ступеней с разрывом во времени. *Это* – и возможность не только продолжения, но и смены типа образования, которая позволяет человеку переключаться из одной сферы деятельности в другую, т.е. возможность образовательного маневра личности на разных жизненных этапах, исходя как из ее потребностей и интересов, так и из новых потребностей развития страны.

Принцип непрерывности меняет само понимание задач и характера образования. *Сегодня образование нельзя приобрести на всю жизнь*: знания, полученные в школе, изнашиваются подчас раньше, чем школьный ранец. Отсюда исходная посылка и лейтмотив непрерывного образования – *образование не на всю жизнь, а через всю жизнь*. Поэтому одна из основных задач школы – не только пробудить самостоятельную мысль ребенка, научить его учиться, но и помочь ему осознать жизненную необходимость постоянного обновления образования.

Таковы основные, **базовые принципы** реформы образования в России. Они родились не на пустом месте и выросли не в изолированном от истории пространстве. Оглядываясь на три предшествующие фундаментальные российские образовательные реформы, о которых ранее шла речь, нетрудно заметить *органическую преемственность изложенных принципов с идейным*

⁴⁸ Так назывался один из разделов фундаментального труда К.Д. Ушинского «Человек как предмет воспитания. Опыт педагогической антропологии».

наследием этих реформ, с тем аккумулярованным его выражением, которое запечатлено в реформаторских программах начала XX столетия.

Все эти реформы связаны единой мыслью, единой целью – развитие и процветание отечественного образования как неперенное условие развития и процветания личности, общества, государства. Каждая из предшествовавших реформ закладывала свой идейный потенциал в основание последующей реформы. И каждая последующая реформа, обогащая этот потенциал, стояла на плечах предшествующей и потому – видела дальше. Это обеспечивало непрерывность и развитие реформаторской традиции в российском образовании, несмотря на все контрреформаторские попытки оборвать эту традицию.

Реформа образования в России 1992 г. впитала в себя выросшие в ходе предшествующих отечественных реформ, выстраданные и в значительной мере сформулированные идеи. Впитала в себя также и многие идеи, традиции мировой педагогической мысли. И одновременно попыталась по-своему ответить на те проблемы, которые вставали перед мировым образованием.

Сцепление, взаимопрораствание исходных установок, целей и задач, базовых принципов реформы образования в России составляет *ее идеологию, ее этические основания. В ее ядре – два фундаментальных понятия, два ключевых слова: демократия и человечность.* Но тернист путь от демократизации к демократии, от гуманизации к гуманизму. В этом наглядно убеждает не только мировой, но и наш собственный, недолгий, но трудный реформаторский опыт.

СОЦИАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ ПРЕПЯТСТВИЯ НА ПУТИ РЕФОРМ

Выше уже упоминалось, что в самом обществе, в общественном сознании таятся серьезные препятствия реформаторским изменениям. Они связаны в основном как с традиционной нашей ментальностью, так и с новым явлением – так называемым, «культурным шоком», той социально-психологической встряской, которой сопровождается смена общественного строя.

В успехе и характере реформаторских, модернизационных процессов традиции, ментальность общества, стереотипы общественного сознания имеют не менее, а может быть и более определяющее значение, чем исходный уровень социально-экономического и политического развития страны. Реформы неизбежно сталкиваются с этими стереотипами, поскольку должны так или иначе преодолевать, снимать их, чтобы обеспечить общественное развитие. *Реформы всегда стоят перед дилеммой: они неосуществимы, если не имеют опоры в ментальности населения, и они столь же неосуществимы, если эту ментальность не будут менять.*

В конечном итоге изменение ментальности, общественного сознания – одна из главных стратегических задач реформ и прежде всего – образовательной реформы. Ибо именно образование меняет ментальное пространство, закладывает в него новые ценностно-смысловые и мировоззренческие

конструкты. Это действительно *самая главная и самая трудная из всех задач образовательной реформы, поскольку наиболее длительные и трудные изменения происходят в сознании людей*. Экономические и социальные сложности, как бы они ни были велики и опасны, раньше или позже преодолимы. Если будет меняться ментальность общества. Если общество выйдет из пассивно-созерцательной в деятельностную позицию. Если оно перестанет быть лишь объектом идеологической, политической и социальной хирургии и станет самостоятельным субъектом исторического творчества.

Особая трудность изменения ментальности современного российского общества состоит в сложном переплетении двух слоев этой ментальности. *Одного*, – связанного с исконными историко-культурными традициями. И *другого*, – определяемого наследием недавнего тоталитарного прошлого. Здесь есть и отдельно лежащие и взаимопроникающие, взаимоутяжеляющие пласты: неустойчивость демократических традиций, демократической культуры; привычность к несвободе и «властопотребность»; тяготение к авторитаризму и преклонение перед сильной властью, умноженное комплексом сервизма (раболепия); недооценка правовых норм и правил, личностного начала, небрежение личностью, ее интересами, самобытностью, ее правами на саморазвитие и самоутверждение; социальная инертность; тяга к уравнилельности; нетерпимость; синдром национальной исключительности и т.д. Весь этот удвоенный груз давит, деформирует колеса реформ, затрудняя их вращение, замедляя ход преобразований.

И тем не менее, при нормальном реформаторском курсе власти, здесь нет оснований для отчаяния. Эти препятствия тоже со временем преодолимы. Надо только постоянно выделять и тщательно анализировать, *что* в параметрах российского общества, российского общественного сознания и менталитета способствует и *что* мешает реформам, процессу модернизации, как обеспечить «попадание» реформ в ментальность традиционным и инновационным путем.

Обычное противопоставление *традиций и инноваций* не только не продуктивно, но попросту неверно. Пространство их взаимодействия не плоскостное, не двухмерное, а трехмерное. Между традициями и инновациями, по сути, всегда оказывается *догма*, доминирующая в унаследованном нами тоталитарном сознании. И путь от традиции к инновации, как и обратный путь, нередко лежит через преодоление догмы. Что убедительно демонстрирует, в частности, современная образовательная практика, хотя бы – то же массовое возрождение и развитие гимназий и лицеев. Задача реформатора и реформ в том и состоит, чтобы выбирать те пласты ментальности, на которые можно опереться, выбирать традиции, которые восприимчивы к инновациям, и инновации, которые ложатся на плодотворную почву традиций.

Не меньшую опасность для реформ, чем ментальные напластования, представляет на переходном этапе упомянутая выше ситуация социально-психологического шока. Она связана с крушением прежних идеологических опор, прежней системы ценностей, с трудностями адаптации к новым экономическим, социальным и политическим реалиям.

Эту ситуацию, через которую прошли все посттоталитарные страны, польские социологи сравнивали с дилеммой заключенного, много лет прошедшего в тюрьме: покинуть тюрьму очень хочется, но преодолевают сомнения, что жизнь на воле будет еще более трудной⁴⁹. Поэтому, говоря словами Е. Мокшацкого, многие предпочитали «жить при социализме после его свержения»⁵⁰. Те же, кто не разделяли этих иллюзий, ощущали себя беженцами из старого общества, из старой культуры. Беженцами, оставшимися без привычных стен и крыши, без привычного идеологического скарба, без определенного комфорта ничем не замутненной ясности, когда все истины даруются «сверху», а не добываются в поту, собственным горбом, собственной головой и руками.

Данная фрустрационная ситуация резко усугубляется многими другими обстоятельствами. Назову только основные из них.

Во-первых, – это крайняя противоречивость самих новых реалий: прежнего государства уже вроде бы нет, но оно продолжает свое посмертное существование; на развалинах тоталитарного строя еще не возникло гражданское общество, но каркас старой административно-командной системы сохранился: отмеченная противоречивость дезориентирует, подчас душит, раздирает человека, распростертого на дыбе неустроенности новой и неустрашенности старой жизни.

Во-вторых, – это разряженность пространства между прошлым и будущим, духовный, ценностный вакуум, отсутствие близкой и понятной людям общенациональной идеи, ощущение многими напрасно прожитой жизни и утрата чувства определенности в отношении будущего, неясность маршрута исторического пути страны – камо грядеши, Россия?

В-третьих, – это крайне избыточная социальная цена реформ, их неизбежное восприятие как развала и хаоса, неприятие характера и темпов перемен, все большее недоверие к власти, отчужденной от общества и человека, постоянно спотыкающейся в своих собственных коридорах, упорно наращающей снежный ком просчетов, ошибок, преступлений.

В-четвертых, – бурная и весьма успешная спекуляция на этих ошибках, на общих трудностях реформ со стороны реваншистских и экстремистских сил, их необузданная демагогия, эффективность которой находится в прямой зависимости от просчетов власти. Отсюда в 90-х гг.:

– успех коммунистов на выборах, феномен Жириновского и призывы навести порядок твердой, железной рукой;

– ностальгия по прошлому и попытки ухода в архаические ценности, попытки возврата к изжившим себя архетипам дореволюционного уклада российской жизни, вплоть до восстановления монархии;

– бегство в религию, с забвением ее очевидных теневых сторон – догматизма, фанатизма, а теперь еще и фундаментализма; замена прежнего, коммунистического идеологического костыля на новый, – клерикальный, поощряемая претензиями церкви на монополию в сфере духовности;

⁴⁹ Dylewat Wiesnia. Politica. W-wa. 1993. R. 37. № 6.

⁵⁰ Przedlad Sociol. (Lodz). 1993. № 3.

– нагнетание катастрофизма, которым мы упиваемся с истинно российским мазохизмом, доходящим до кликушества, упиваемся с обломовским наслаждением своей жизненеприспособленностью, роняя на лацкан пиджака очередную сладкую до боли слезу.

Вся эта сфера реальных опасностей для модернизационного процесса – тоже не предмет пассивного созерцания реформаторов. Здесь, как и в отношениях со сферой ментальности, необходимы прежде всего усилия в двух направлениях: *во-первых*, – постоянное и терпеливое разъяснение сути проводимых реформ и, *во-вторых*, – преодоление прогрессирующего неудовлетворения общества этими реформами на основе взвешенной корректировки и концепции, и конкретных шагов реформ, выработки общественного консенсуса, общественного согласия в отношении к программам преобразований. В противном случае неизбежно то, что и произошло – дискредитация реформ, равно как и дискредитация принципов и идеалов демократии.

ВНУТРИСИСТЕМНЫЕ ОПАСНОСТИ

Общие трудности образовательной реформы существенно усугубляются многими внутрисистемными опасностями. Основная из них: «двойной» внутренний консерватизм школы – как *социального института* и как *педагогической системы*, помноженный на «двойной» социально-психологический шок – от распада старого общества и распада старой педагогической системы.

Внутренний консерватизм, инерционность системы образования имеют не только недостатки, но и свои очевидные достоинства – с этим в значительной мере связаны устойчивость школы, ее способность самосохраняться и удерживаться на плаву в штормовую погоду, ее сопротивляемость необузданному социальному экспериментаторству, самозащита от него. Но те же консерватизм, инерционность системы образования обуславливают и медленность ее эволюции, ее постоянное отставание, что особенно заметно на прорывных этапах реформы, когда общество вступает в полосу быстрого развития. Как отмечал выдающийся французский реформатор школы С. Френе: «Если прогресс идет со скоростью 10, то школа со скоростью 1».

Вместе с тем надо отчетливо различать два самостоятельных опорных слоя внутренней инерционности системы образования. В ее основании лежит не только *консерватизм социального свойства*, – то есть организации школы как социального института, но и глубокий, воинствующий *консерватизм старой, авторитарной педагогической системы* школы – с ее имманентным недемократизмом, с ее ориентированностью на внешнее воздействие, а не на внутреннюю мотивацию, на формирование определенного типа поведения, а не на развитие личности, на жестко, единожды заданный, иерархический характер педагогических отношений, а не сотрудничество в педагогическом процессе, на пирамидальную структуру этих отношений, когда все – от целеполагания до контроля – идет только сверху вниз.

На переходных этапах от старой к новой модели образования именно этот, воинствующий педагогический консерватизм становится доминирую-

щей силой удержания отживающего образовательного уклада; социальная организация школы быстрее, мобильнее поддается трансформации.

Отмеченное различие оснований инерционности школы определяет и выбор направлений реформаторских действий на переходном этапе. Они должны не скользить только по поверхности социальных изменений, а углублять эти изменения, которые, будучи единожды запущены, имеют очевидную тенденцию к достаточно быстрому саморазвитию. Но главное, – они должны быть направлены вовнутрь, на преодоление «неизменяемости» педагогической системы школы, на размывание ее основного хребта – **авторитаризма**, на преодоление ее устойчивого иммунитета и к педагогическим, и к социально-педагогическим преобразованиям.

Основные причины сохраняемости старой педагогической системы, как и консерватизма школы в целом, – их сопротивление инновационной деятельности и сохранение их герметичности, закрытости, отгороженности от общества. В этом качестве школа, – а точнее, та ее часть, которую не затронули перемены, – остается островком старой социальной системы, обломком прежней, статичной образовательной модели, нацеленной на воспроизводство старого в сущем, а не на производство и развитие нового.

Из этого следует кристальная очевидность того, что до сих пор выпадает из поля зрения образовательной политики: **развитие инновационного образовательного движения и разгерметизация школы**, преодоление ее отрыва от общества, ее включение в общественную жизнь и включение общества в жизнь школы – **главные, стержневые направления реформаторских, усилий на современном этапе**. Направления, определяющие и само содержание образовательной реформы, и ее характер, и ее перспективы.

Возвращаясь к проблемам ментальности и социально-психологического шока как к опасностям и препятствиям на пути реформы образования, следует отметить, что в педагогической среде эти проблемы особо обострены вследствие ее корпоративной замкнутости. Эта среда, в силу все той же искусственной отгороженности ее от общества, которую старательно выстраивала и пестовала прежняя тоталитарная система, в немалой своей части остается политически и социально инерционной, неготовой к происходящим изменениям. Причем эта неготовность с течением времени, по мере развития образовательной реформы все больше смещается из плоскости эмоционального неприятия перемен в плоскость профессиональной неподготовленности к их проведению.

Говоря языком политологов, в образовании – сверху до низу – «с чистого листа предполагается творить актерам, которые "помнят" только старую, изжившую себя систему. Вполне естественно, что они спонтанно воспроизводят ее заново, думая, что творят нечто совершенно иное»⁵¹.

Это обстоятельство необходимо постоянно иметь в виду при определении очередных стратегических задач образовательной реформы. В качестве **главной из этих задач** в рассматриваемом плане выступает так и не решен-

⁵¹ Ильин М.В. Ритмы и масштабы перемен // Политические исследования. 1993. № 2. С. 59.

ная до сих пор проблема массовой и массовой инновационной подготовки и переподготовки педагогических кадров, в первую очередь – управленческих, радикальное и опережающее преобразование существующей и во многом изжившей себя системы этой переподготовки, и еще более – системы педагогического образования в целом.

Что же касается ситуации социально-психологического, «цивилизационного» шока, то она в педагогической среде, помимо широкого распространения упомянутых ранее общих фрустрационных настроений, имеет свои специфические проявления. Они связаны главным образом с неизбежным распадом той укорененной в педагогическом сознании авторитарной педагогической системы, о которой говорилось выше.

Постепенное таяние, размывание этой педагогической системы в ходе образовательной реформы и вызванное им смятение существенно усиливает ту общую дисгармонию, которая вносится в педагогическое сознание внеобразовательными, общесоциальными переменами. Эта дисгармония в педагогической среде нередко проявляется в виде «двойного катастрофизма», вызванного бурным наложением друг на друга явлений распада прежнего строя и распада прежней педагогической системы. Здесь тесно переплетаются как боязливая растерянность части учительства, так и растерянная агрессивность бывшей «педагогической аристократии» (управленческой и научной).

С самого начала перестройки и зарождения образовательной реформы, эта «педагогическая аристократия» пребывает в состоянии неустрашимого шока, непреодолимого смятения, непримиримого противостояния переменам, происходящим и в обществе, и в образовании. Извлеченная новой жизнью из недр образовательного госсocialизма, она во всем ищет и видит только злоумышленность, только распад и хаос. Она неустанно желает только одного – назад, домой, в старую школу.

Это уже – синдром «профессионального вырождения», весьма драматичный, но далеко не массовый. Ему все более противостоит в образовательной среде то, что можно назвать синдромом «профессионального рождения» – готовность к переменам и способность реализовать, творить их. Набирающее все больший размах и силу инновационное движение в образовании (к рассмотрению которого мы вернемся позднее) – ярчайшее свидетельство зарождения и развития этого нового типа гуманного, думающего российского педагога.

УСЛОВИЯ УСПЕШНОСТИ РЕФОРМЫ

Трудности на пути реформы образования не были непредсказуемы. И потому надлежало, опираясь на опыт предшествующей реформаторской деятельности, определить и попытаться реализовать те условия, которые во многом обеспечивают жизнеспособность и успешность образовательных реформ. Существуют, по меньшей мере, семь таких условий.

Первое. Государственное и общественное понимание значимости образовательных реформ, их всесторонняя государственная и, главное, общественная поддержка, заинтересованность различных слоев общества в их проведении и успехе. «Общественное воспитание, – писал К.Д. Ушинский, – только тогда оказывается действительным, когда его вопросы становятся общественными вопросами для всех и семейными вопросами для каждого. Система общественного воспитания, вышедшая не из общественного убеждения, как бы хитро она ни была обдумана, окажется бессильной и не будет действовать ни на личный характер человека, ни на характер общества»⁵².

Второе. Любая реформа только тогда перспективна, когда она проводится системно, охватывает весь комплекс проблем. В нашем случае – от философии, права и экономики образования до его содержания и технологии обучения и воспитания. Попытки ухватить «основное звено», чему нас так долго и упорно учили, иллюзорны. Бесперспективно, к примеру, решать проблему монополизма, не решив вопрос о собственности... И столь же бесперспективно отрабатывать новую технологию обучения (пусть даже самую прогрессивную) на старом содержании образования в старой казарменной школе. И в том и в другом случае результат будет либо далекий от ожидаемого, либо прямо противоположный ему.

Третье. Любая реформа только тогда плодотворна, когда она направлена на вырост, на опережение. Когда она открывает, а не закрывает или стесняет пространство развития. В стартовой ситуации реформы и в каждом ее сегодняшнем дне отчетливо различимы тенденции, уводящие ее или во *вчера*, или в *завтра*. И от того, на какой из этих полюсов опирается реформа, зависит – сдвинет ли она жизнь или окажется на ее обочине.

Четвертое. Не менее важная предпосылка успешности всякой реформы – ее **способность к развитию, самокорректировке, саморегулированию** во времени и в реформируемом пространстве. Абсолютизация целей, средств, методов реформы, ее неспособность адаптироваться к меняющимся условиям бытия ведут, в лучшем случае, к ее торможению, в худшем, – к обвалу, поражению.

Пятое. Успешность реформы в значительной мере предопределяется ее общей целенаправленностью, ее **ориентацией на инновационный тип развития**, о котором говорилось ранее, выбором реперных точек этого развития. Однако недостаточно опираться только на «очаги» обновления образования, на экспериментальные площадки. Необходимо создать механизмы и среду для диффузии инноваций, запуская одновременно рычаги поддержки отстающих звеньев образовательной системы. Наиболее перспективной пред-

⁵² Ушинский К.Д. Избранные труды. В 4 кн. М., 2005. Кн. 1. С. 131.

ставляется модель «гусеницы-землемерки»: среднеразвитые звенья движутся только тогда, когда передние тянут, а задние подталкивают.

При этом нельзя не учитывать естественного, внутреннего противоречия между опережающими педагогическими идеями и практикой массовой школы. Это противоречие постепенно снимается по мере увеличения «оазисов обновления», точек роста реформы, расширяющих сферу и увеличивающих глубину ее влияния.

Шестое. Любая реформа только тогда жизнеспособна, когда она опирается не столько на волю «верхов», сколько, и прежде всего, на потребность «низов». Когда в ее основе лежит установка не на командное, волевое действие, а на длительную созидательную работу, на выращивание перемен, на стимулирование и развязывание местных инициатив.

Все живое растет снизу. Неудачи большинства школьных реформ были обусловлены в первую очередь тем, что они конструировались «наверху», а затем «спускались вниз», что они были нацелены на внедрение, а не на выращивание. Но качественные изменения в образовании происходят лишь тогда, когда в них возникает потребность, когда школа осознает эту потребность и получает возможность ее реализовать.

Смысл деятельности тех, кто берется разрабатывать и проводить образовательную реформу – не в том, чтобы диктовать, что, где, когда и как следует делать, какие изменения производить и какие новшества внедрять, а в том, чтобы создать условия и возможности для обновления и развития школы, образования. Условия и возможности, при которых школа, педагогические коллективы смогли проявить и реализовать свою потребность в обновлении, выбрать свою собственную траекторию развития.

Это предполагает существенное изменение роли и функций государства в системе образования и кардинальную смену класса задач, решаемых органами управления этой системы, смену самого типа, характера их деятельности. Прежние надзирающие, фискальные, регламентирующие их функции отходят в небытие. Перед ними встает задача управления не объектами образовательной системы, а процессами развития образования. Задача раскрепощения школы, устранения унитарности, единообразия и осредненности образования, задача создания многомерного и многоцветного образовательного пространства России.

И, наконец, **седьмое. Любое движение предполагает этапность.** И любая реформа будет обречена на провал, если она превышает степень прочности реформируемого материала, или чрезмерно упреждает «зону ближайшего развития» общественного сознания. Посему надо постоянно работать с этим сознанием, готовить его к адекватному восприятию новых идей и изменений, предупреждать их деформации, неизбежные в силу многих ментальных и социальных причин. Точно также реформу ждет крах, если она рассчитана на тотальные перемены, на повсеместное и одномоментное введение – по типу поворотов «все вдруг». Подобные повороты чреваты печальным исходом (они дают наибольшее число кораблекрушений).

Этот момент имеет не только *политический*, но и глубокий *этический смысл*. ***Сбалансированность целей и возможностей образовательной, как и всякой другой реформы, – непеременимое условие и гарантия ее успешного проведения.*** Иначе коромысло реформ может либо треснуть, либо соскользнуть с плеча реформатора.

3. ЭТАПЫ ПОДГОТОВКИ РЕФОРМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

Прошедшее нужно знать не потому, что оно прошло, а потому, что, уходя, не умело убрать своих последствий.

В.О. Ключевский

СПЕЦИФИКА ДИНАМИКИ ПОДГОТОВКИ И ЗАПУСКА РЕФОРМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

Исторический опыт учит, что любая серьезная реформа от своего замысла до результатов проходит несколько этапов. Обычно это политическое действие трехчленно: ***подготовка реформы, ее законодательное принятие и этап проведения***, тем более длительный, чем масштабней и глубже сама реформа.

Первый этап – подготовка реформы. Это этап выработки ее идеологии и концепции, их общественное осознание, привлечение общественного мнения на сторону реформы в неизбежных столкновениях с ее противниками.

Второй этап – принятие реформы: этап максимального накала борьбы различных политических сил и общественных групп вокруг ее стержневых идей, когда решается судьба этих идей (т.е. судьба самой реформы), когда эти идеи, в ходе их законодательного или иного оформления, могут быть либо восприняты, либо обрезаны, либо вовсе пущены под откос.

И третий этап – проведение реформы: этап трудного эволюционного перехода от старого качественного состояния к новому, когда новое с переменным успехом, но все-таки завоевывает себе плацдарм за плацдармом, постепенно утверждая свое преобладание в жизни. Этот этап, как свидетельствует опыт – в том числе и современный, – наиболее длительный и болезненный. Он несет в себе не только широкие возможности, но и существенные угрозы. В частности – угрозу вырождения реформы в псевдореформу или, что еще хуже, ее постепенного перерождения в контрреформу.

В нашем конкретном случае – в истории реформы образования – эта общая схема реформ претерпела весьма существенную трансформацию (в силу целого ряда объективных и субъективных причин, о которых речь пойдет ниже). Более того, изменились сущностный смысл, сущностное содержание некоторых этапов реформы.

Во-первых, сама подготовка реформы имела принципиально новый качественный характер. Обычно реформы готовятся «наверху», а затем спускаются «вниз» – для «внедрения» в ту или иную сферу жизни. Здесь же ситуация была обратной: образовательная реформа в 1987–1988 годах готовилась «внизу», силами передового педагогического сообщества, и в 1988 году с помощью Февральского Пленума ЦК КПСС и Всесоюзного съезда работников народного образования была сделана попытка поднять ее «наверх» и «внедрить» во властное сознание.

Во-вторых, этапу подготовки реформы (июнь 1987 – июль 1988 гг.) предшествовал период активного ее неприятия властью и официальной педагогикой, противостояния ей, отрицания самой мысли о необходимости новой школьной реформы и столь же активная защита псевдореформы 1984 года.

В-третьих, этап принятия реформы также имел качественно иной характер. По существу, на Всероссийском съезде работников народного образования **произошло общественное принятие образовательной реформы** при активнейшей поддержке руководства вновь созданного Государственного комитета СССР по народному образованию – и прежде всего Г.А. Ягодина, В.Д. Шадрикова, Ф.И. Перегудова. Однако при сопротивлении Союзного правительства руководству Гособразования, при всем его старании, не удалось обеспечить **законодательное принятие реформы образования и ее реальный, широкий запуск.** Хотя были сделаны первые важные шаги по введению разнообразия образовательных учреждений – создание первых гимназий и лицеев, по корректировке содержания школьного образования, разработке нового учебного плана школы (до высот которого не смогли подняться все аналогичные ведомственные и академические поделки вплоть до 2002 г.) и др.

В-четвертых, этап запуска реформы образования был объективно задержан пробуксовкой, зависанием перестройки (январь 1989 – июль 1990 гг.), когда «верхи» не решались начать реформу, а «низы» уже приступили к ее активному продвижению. **Реальный запуск реформы произошел уже в лоне независимой России** усилиями российского Министерства образования, созданного в июле 1990 г.

Итак, **общая динамика развертывания образовательной реформы в 1985–1992 гг. включает в себя следующие этапы:**

1. Противостояние: середина 1985 – май 1987 г.
2. Подготовка реформы: июнь 1987 – июль 1988 г.
3. Общественное принятие реформы: август – декабрь 1988 г.
4. Зависание реформы: январь 1989 – июль 1990 г.
5. Запуск реформы в Российской Федерации – с августа 1990 г. и ее законодательное утверждение в июле 1992 г.

В рамках последнего этапа отчетливо видны **два взаимосвязанных периода:** 1) **старт реформы в «дореформный» период**, социально и политически напряженный, но экономически относительно сбалансированный (август

1990–1991 г.); 2) *активное продвижение реформы в условиях обвального вхождения в рынок* (1992 г.).

На первых четырех этапах образовательная реформа формировалась и продвигалась как общесоюзная – в рамках бывшего СССР. Пятый, прорывной этап проходил уже в Российской Федерации, которая в сфере образования, как и в других областях жизни, решительно взяла на себя лидерство в реформах, рискованно и трудно обретая первый, объективно противоречивый опыт их проведения.

Как и любая другая, образовательная реформа по мере своего зарождения и развития проходит полосы препятствий с разным набором барьеров. На первом – третьем этапах реформы – при ее подготовке и принятии основными были барьеры идеологические. В годы зависания реформы и в первый, «дзюночный» период ее запуска самыми труднопреодолимыми стали барьеры политические и социальные. В 1992 г. наибольшая доля риска была связана с экономическими барьерами. Именно в 1992 г., а не ранее, как пытались это доказать многие из тех, кто, ссылаясь на экономические трудности, либо оправдывал ими свое бездействие, либо обманывал себя, либо попросту саботировал образовательную реформу. С конца 1992 г., в связи с обострением внутривнутриполитической ситуации и активизацией реваншистских сил, на передний план, наряду с экономическими, вновь выходят идеологические и политические барьеры, порождая явную опасность утраты идеологии и деформации общего курса российской образовательной реформы. Эта ситуация позднее усугубляется нарастающим социально-экономическим кризисом, что еще более утяжеляет ход реформы, о чем речь пойдет далее.

Понимание сути полосы препятствий на том или ином этапе реформы необходимо не только для определения тактики их преодоления, но и для выбора стратегии разработки и реализации образовательной реформы. Собственно эта стратегия и определяет способы преодоления барьеров на пути реформы, позволяет концентрировать усилия, интеллектуальные и материальные ресурсы на основных направлениях реформаторского прорыва. Это особенно отчетливо видно на примере первых этапов образовательной реформы, когда ее разработчикам, как и многим другим, было ясно то, что «отцы перестройки» осознали лишь на ее излете.

На заре перестройки ее зачинателям казалось, что преодолеть неотвратимо надвигавшийся кризис можно с помощью ускорения экономического развития страны. Но предложенный лозунг «ускорения» вел к движению не только традиционно экстенсивному, бесперспективному, но и во многом опасному: ведь предлагалось ускорять то, что по сути целенаправленно скатывалось в пропасть. В полной мере это относилось и к школе, кризис которой, как уже отмечалось, только обострился в результате школьной реформы 1984 г.

Вскоре стало ясно, что старая экономическая телега может двигаться лишь с отпущенной ей скоростью – ей не стать самолетом или даже паровозом, что надо менять весь экономический механизм. Нужна радикальная экономическая реформа. Но и она (как и предпринятая тогда же попытка реформирования школьной реформы) оказалась неосуществимой вне общего кон-

текста социальных и политических преобразований. Так на повестку дня стала реформа политической системы. Но и здесь «вдруг» открылось, что в конце реформаторского тоннеля стоит главное препятствие – надолбы отживших идеологических догм, сдерживающих и экономические, и политические, и социальные, в том числе школьные преобразования.

Изначальная очевидность этого главного препятствия предопределила исходную острую идеологическую направленность концепции образовательной реформы. И соответственно – острую и длительную борьбу против нее. Эту борьбу возглавил «лично» Отдел науки и учебных заведений ЦК КПСС, мобилизовав на фронтальные, эшелонированные атаки всю вскормленную им рать официальной педагогики. Данное обстоятельство и явилось основной причиной задержки подготовки новой образовательной реформы, появления первого этапа ее предподготовки, а точнее – отчаянного ей противостояния.

Противостояние (СЕРЕДИНА 1985 – МАЙ 1987 Г.)

Две основные черты определяли сущность и характер этого этапа образовательной реформы: мощный, доселе невиданный в советское время *подъем общественно-педагогического движения*, формирующего основной корпус идей обновления школы, и упорное *противостояние* этим идеям властных образовательных структур и официальной педагогики.

Стержнем, мотором общественно-педагогического подъема в эти годы стала «Учительская газета», возглавляемая **В.Ф. Матвеевым**. Роль Матвеева и его газеты в обновлении школы – предмет специального, давно назревшего изучения.

Есть имена, которые символизируют собой явления. У обновления школы, у педагогики обновления таким символом было имя Матвеева. Не случайно и в нашей стране и за рубежом поднятую им из безвестности «Учительскую газету» начинали читать с 4-й страницы – стоит ли под ней имя Матвеева? Матвеев был зачинателем, лидером, идеологом и основным донором перестройки школы. Во всем, что сегодня сделано для школы, – частица его мозга, его сердца. Создание новой, раскрепощенной, гуманистической школы – цель и смысл его жизни.

Люди не выбирают время. Но время выбирает людей. Время перестройки выбрало и раскрыло Матвеева. И Матвеев, в свою очередь, раскрывал, распахивал время, двигал его вперед. Матвеев был человеком позиции. И такой же была его газета. Она жила по законам передовой отечественной прессы, главный из которых сформулировал еще Н.Г. Чернышевский: печатный орган не сточная канава, он должен иметь свое лицо. Именно лицо, а не маску, из плюрализма – на всякий случай. Ведь неизвестно, чья возьмет. Это лицо вызывало ярость аппаратчиков и идеологов официальной педагогики, уже отошедших или отходящих в историческое небытие. И это лицо осветило собой самую яркую страницу в истории не только «Учительской газеты», но и советской педагогической прессы в целом.

Адепты официальной, административно-командной педагогики не раз возглашали, что Матвеев и его газета «борются против науки». Это была са-

мозаичная ложь. Матвеев боролся за науку. Один из крупнейших советских педагогов-гуманистов, он боролся против бездушной, бездетной, догматической, авторитарной, ремесленной педагогики за педагогику духа, педагогику творчества, педагогику детства. Он пришел в эту педагогику из детства (в свое время редактируя журнал «Мурзилка»), ради детства и первым вступил в бой за обновление школы.

«Учительская газета», которую вел Матвеев, – уникальное явление в истории советской журналистики и советского образования. Она едва ли не первой встала на баррикады перестройки, повела борьбу с затхлым наробразовским ведомством, с обскурантизмом в школе и педагогике, с педагогическими аскоченскими и катковыми. Она стала провозвестником и организатором нового общественно-педагогического подъема, разбудила учительство, общественно-педагогическую мысль, выдвинула *новую педагогическую идеологию – педагогику сотрудничества*, дала первые чертежи новой школы.

Вокруг матвеевской газеты концентрировались лучшие педагогические силы страны – педагоги-новаторы, передовые ученые и учителя, ведущие публицисты. Среди последних неоспоримое лидерство принадлежало С.Л. Соловейчику, выдающемуся педагогическому мыслителю-гуманисту, блестящие статьи которого сыграли ведущую роль в пробуждении учительского самосознания. Соловейчик был камертоном, совестью новой педагогики, самым активным и талантливым проповедником ее ценностей и идеалов.

Неуемной энергией сотрудников газеты, и в первую очередь А.И. Адамского, формировались передовые фаланги молодых инновационно настроенных педагогов, первые в стране свободные учительские объединения – клубы творческой педагогики «Эврика», положившие начало созданию Союза учителей. Обращение к истокам, к историческим корням помогло «Учительской газете» и поднявшемуся за ней учительству осознать себя субъектами *общественно-педагогического движения* – удивительного и, как уже отмечалось, до сих пор малоисследованного феномена истории отечественного образования, вычеркнутого из педагогического сознания в советский период.

Деятельность «Учительской газеты» по мобилизации общественных сил на решение задач перестройки школы получила активную поддержку в ведущих газетах и журналах – статьи И.Г. Овчинниковой и И.С. Преловской в «Известиях», О.В. Мариничевой – в «Комсомольской правде», С.Л. Книжник и Н.К. Логиновой – в «Литературной газете», Ю.П. Азарова – в «Новом мире» и т.д. Особую роль в утверждении идей обновления образования сыграл отдел школ и вузов «Правды», возглавляемый О.П. Матятиным. Установкам этой газеты всегда отводилась специфическая роль в формировании советского общественного сознания. Тем более весомыми и для многих неожиданными были решительные выступления «Правды» в поддержку перестройки образования.

Середина 1985 – начало 1987 гг. были временем пристального внимания общества к образованию. Многочисленные выступления прессы, знаменитые останкинские вечера педагогов-новаторов активно формировали в общественном сознании понимание первостепенной важности проблем образования, необходимости его всестороннего обновления. Наиболее крупным и значи-

тельным событием этого периода стал опубликованный 18 октября 1986 г. в «Учительской газете» манифест педагогов-новаторов *«Педагогика сотрудничества»*. Он вызвал огромный сочувственный резонанс в учительстве и вместе с тем бешеную реакцию противников перестройки школы.

И до публикации этого манифеста образовательная партократия, наробраз, официальная педагогика яростно обрушивались на «Учительскую газету», на идеи обновления школы. Теперь же было решено дать им сокрушительный бой. По поручению все того же Отдела науки и учебных заведений ЦК КПСС роль штурмового отряда взял на себя Президиум АПН СССР, который в декабре 1986 г. предпринял попытку разгрома педагогов-новаторов и педагогики сотрудничества. Официальная педагогика решительно осудила новаторство, выдворив его за пределы педагогической науки, и заявила, что оно «наносит науке непоправимый вред», «противопоставляя практику теории, которая всегда должна играть ведущую роль».

Сегодня об этом «приговоре» может быть и не стоило бы вспоминать, если бы не сохранялась устойчивая аллергия против практикоориентированной науки (идеи которой многие годы отстаивал академик В.В. Давыдов) и против опережающего воздействия практики на теорию. Между тем в различные исторические периоды в силу тех или иных причин соотношение формул «теория–практика–теория» (Т–П–Т) и «практика–теория–практика» (П–Т–П) было различным. Педагогическая практика России середины XIX столетия мало что давала К.Д. Ушинскому для создания педагогической теории, и он выстраивал свою педагогическую концепцию, внося в педагогику фундаментальные идеи своей эпохи, в соответствии с первой из указанных формул (детально зная, что представляла собой педагогическая практика его времени).

Напротив, А.С. Макаренко и В.А. Сухомлинский, также опираясь на основополагающие идеи своего времени, шли в построении своей теории и от собственной практики, и от всей той богатейшей (и еще малоизученной) педагогической действительности, которую рождали 1920-е гг. и «оттепель» второй половины 1950-х гг.

В середине 1980-х гг. (и во многом сегодня) именно передовая педагогическая практика вела (и в значительной мере ведет) за собой педагогическую теорию (тогда спящую, а сегодня еще только пробуждающуюся). Этого не могла и не хотела признать в 80-х гг. убого самодостаточная официально-академическая педагогика. Не хотела и не могла, ибо педагогическое новаторство олицетворяло собой вызов этой педагогике и существующей официально-педагогической практике, прорыв в науке, принципиально иной нравственный выбор.

Перестроечное время требовало, однако, хотя бы обозначения видимости перемен. И если АПН СССР – цитадель застоя официальной педагогики еще могла оставаться на его обочине, то Министерство просвещения СССР, находясь в структуре правительственной власти, вынуждено было все-таки хоть как-либо реагировать на перестроечные настроения этой власти.

Одной из таких реакций, весьма неадекватной, был опубликованный 31 января 1987 г. проект нового Устава средней общеобразовательной школы. Этот проект наглядно демонстрировал раздвоение Минпроса СССР между

желанием сохранить старый порядок вещей и необходимостью внести в него хотя бы частичные изменения. Проект, по существу весь обращенный в прошлое, вызвал резкую отповедь учительства и научно-педагогической общественности (разгромная характеристика этого министерского детища была, в частности, дана на собрании трудового коллектива НИИ общей педагогики АПН СССР). «Учительская газета» опубликовала убийственные отзывы на проект, отмечая, что учителя восприняли его «с недоумением, растерянностью, а то и с гневом»⁵³. В итоге проект был похоронен в министерских недрах.

Аналогичной и столь же неадекватной реакцией на перестроечные процессы был и созданный российским Минпросом полгода спустя Всероссийский съезд учителей. Этот съезд, начавшийся 2 июня 1987 г., также стоял спиной к проблемам обновления школы. Он присягал на верность школьной реформе 1984 г. и целиком шел в ее русле, обвиняя учителей в том, что их неподготовленность – основное препятствие на пути этой реформы. Между тем, за день до открытия съезда автором этих строк в «Правде» впервые была высказана мысль о необходимости коренного реформирования школьной реформы⁵⁴.

Время брало свое. Наступал этап решительной и активной подготовки новой образовательной реформы. Ему можно было еще противостоять, но уже нельзя было с ним не считаться. В день открытия российского учительского съезда Министерство просвещения СССР (не без влияния названной статьи в «Правде») приняло решение о переносе назначенного на осень 1987 г. аналогичного всесоюзного съезда. Перенос затянулся. Этот съезд состоялся лишь полтора года спустя в декабре 1988 года.

Подготовка реформы (ИЮНЬ 1987 – ИЮЛЬ 1988 Г.)

Перенос Всесоюзного учительского съезда был значительной победой общественно-педагогического движения. Он свидетельствовал, во-первых, о нарастающем влиянии этого движения на образовательную власть и, во-вторых, о растерянности этой власти перед лицом необходимости реформирования «буксующей» школьной реформы 1984 года.

Впрочем, и сама образовательная власть становилась уже неоднородной. Назначенный первым заместителем министра просвещения СССР А.А. Коробейников выступил активным сторонником новой реформы образования. Подготовленные им, совместно с заместителем министра В.Д. Шадриковым и автором настоящей книги, так называемые «июльские тезисы» Минпроса СССР (опубликованы в «Учительской газете» 14 июля 1987 г.), скромные по сегодняшним меркам, в то время прозвучали энергичным призывом к обновлению школы и были горячо приняты учитель-

⁵³ Учительская газета. 1987. 25 августа.

⁵⁴ Днепров Э. Верю в учителя // Правда. 1987. 1 июня. (См. Приложение к 1 т.)

ством. Тогда же был поставлен вопрос и о совещании «в верхах» по проблемам образования, который позже был трансформирован в решение о проведении специального Пленума ЦК КПСС по этим проблемам. В поддержку созыва такого Пленума ЦК активно выступил член Политбюро А.Н. Яковлев. Единственный из всех представителей «верховой власти» А.Н. Яковлев всецело разделял мысль о необходимости новой реформы образования и всемерно содействовал ее реализации.

В том же июле 1987 г. в Министерстве просвещения СССР была создана общественная комиссия по пересмотру упомянутого выше проекта Устава средней общеобразовательной школы, отвергнувшая в итоге этот проект и приступившая к разработке нового документа – «Типового положения о средней общеобразовательной школе».

Работа этой комиссии была значительным продвижением вперед и, по словам «Учительской газеты», «сулила многое»⁵⁵. Однако (как я неоднократно подчеркивал, будучи членом названной комиссии) она изначально страдала существенным пороком – по сути начинала дело с конца: разрабатывала Положение о школе без сколько-нибудь четкого понимания того, какой должна быть эта школа. Комиссия не имела, даже в зародыше, концепции обновления школы, общего среднего образования и потому двигалась вперед методом «тыка», постоянно наталкиваясь при решении частных вопросов на непроясненные общие проблемы. В итоге, проект нового Типового положения о школе, при всех его неоспоримых достоинствах, при всей его несравнимости с предшествовавшим проектом Устава школы, был также отложен до лучших времен.

Вместе с тем разработка идеологии и стратегии обновления школы не стояла на месте. Постоянно встречая сопротивление в «центре» (в Отделе науки и учебных заведений ЦК КПСС, где располагался основной пульт торжества инновационных процессов в образовании), она переместилась на «периферию» – в Эстонию. Здесь автором, совместно с эстонским министром просвещения Э.Р. Гречкиной и ее коллегами, летом 1987 г. отработывались как контуры будущей концепции общего среднего образования, так и разнообразные механизмы ее реализации.

Осень 1987 г. стала временем не только всеобщего общественного, но и «верховного» признания необходимости пересмотра школьной реформы 1984 г. 14 ноября в «Советской культуре» была опубликована статья, в которой раскрывался порочный характер этой реформы и показывалось, что она «не только не разрешила ни одно из противоречий современной школы, но, напротив, обострила их, серьезно усугубив положение школьных дел»⁵⁶. На следующий день после этой статьи ее автор был вызван к секретарю ЦК КПСС Е.К. Лигачеву, а еще через три дня Лигачев выступил на внеочередном заседании президиума АПН СССР, где заявил о необходимости проведения новой реформы образования и о подготовке посвященного ей Пленума ЦК КПСС. После этого в ЦК КПСС была проведена серия встреч-совещаний с педагогической общественностью, которые стали началом

⁵⁵ Учительская газета. 1987. 25 августа.

⁵⁶ Днепров Э. Учиться учить // Советская культура. 1997. 14 ноября. (См. Приложение к 1 т.)

подготовки предстоящего Пленума ЦК. Одновременно я получил указание Е.К. Лигачева готовить материалы для его доклада на этом Пленуме в феврале 1988 г.

Поскольку ранее, начиная с 1987 г., я напрямую работал с А.Н. Яковлевым и поскольку консервативная ориентация Е.К. Лигачева была общеизвестна, я договорился с А.Н. Яковлевым о передаче ему вторых экземпляров всех разработанных для Пленума материалов с тем, чтобы он мог подстраховать основные идеи обновления школы и провести их возможно более полно. Подготовку этих материалов в течение двух месяцев вела небольшая команда – ядро будущего ВНИКа «Школа».

Работа по подготовке материалов для Пленума ЦК, при активном содействии А.Н. Яковлева и В.М. Легостаева (помощника Лигачева), не прошла бесследно. Многие идеи, в том числе заявленные мной ранее в центральной печати, были включены в пакет материалов для Пленума ЦК КПСС и прозвучали в докладе Е.К. Лигачева на этом Пленуме, обретая статус «партийных установок». В частности: признание неэффективности школьной реформы 1984 г. и неотложности новых, решительных шагов по перестройке образования; отказ от тотальной унификации школы, от традиционного понимания всеобуча и смешения его с обязательным образованием; глубокая, всесторонняя демократизация и гуманизация образования; введение вариативного и дифференцированного обучения; отказ от профессионализации общеобразовательной школы и от единообразия профессионального образования; широкое привлечение общественности к школьному делу и переход к концепции государственно-общественного управления системой образования; необходимость выработки общегосударственной стратегии развития образования и объединения образовательных ведомств в единый Госкомитет по образованию; насущность коренной реорганизации АПН СССР, выведения ее из подчинения Минпроса Союза и др. На Пленуме ЦК Академия была подвергнута резкой критике «за уход от острых проблем развития народного образования, отрыв от жизни, келейность, за отсутствие должной гласности и демократизма»⁵⁷.

В условиях всеобщего «партпослушания» и «незыблемости» установок ЦК КПСС февральский (1988) Пленум сыграл решающую роль в утверждении курса на обновление образования. И хотя Отдел науки и учебных заведений ЦК КПСС усиленно поработал над тем, чтобы снять в Постановлении Пленума многие острые проблемы, содержащиеся в докладе, в этом Постановлении оставалось главное – прямое поручение образовательным ведомствам приступить к разработке Концепции общего среднего образования.

Созданный в марте 1988 г. на базе трех существовавших союзных образовательных ведомств (Минпрос, Минвуз и Госпрофобр) Государственный комитет СССР по народному образованию энергично воспринял это поручение ЦК. Убедившись после некоторого зондирования АПН СССР в ее неспособности к динамичной разработке Концепции общего среднего образования, руководство нового комитета приняло решение об организа-

⁵⁷ Материалы Пленума Центрального комитета КПСС. 17–18 февраля 1988 года. М., 1988. С. 38.

ции специально для этой работы Временного научно-исследовательского коллектива. Так, благодаря поддержке Г.А. Ягодина и его первого заместителя В.Д. Шадрикова 1 июня 1988 г. был создан **ВНИК «Школа»**. Создан после тринадцати бесплодных двухгодичных моих обращений в различные инстанции.

Президиум АПН СССР попытался воспрепятствовать созданию и работе ВНИКа «Школа», но, столкнувшись с решительной его поддержкой со стороны академиков А.В. Петровского и В.В. Давыдова, вынужден был уступить. Ядро ВНИКа составили сотрудники институтов академии, в том числе академики В.В. Давыдов, А.В. Петровский, члены-корреспонденты АПН СССР Ш.А. Амонашвили, В.П. Зинченко, Б.М. Неменский⁵⁸.

Дальнейший ход работы над Концепцией общего среднего образования, острое соперничество в этой работе ВНИКа «Школа» и АПН СССР, создавшей аналогичный коллектив для решения той же задачи, результаты этого соперничества достаточно хорошо известны по многочисленным публикациям прессы. ВНИКу, с момента его запуска, понадобилось всего семь недель, предельно динамичных и напряженных, чтобы представить Концепцию общего среднего образования на суд заказчика и педагогической общественности. И не только – концепцию, но и проект нового Положения о средней общеобразовательной школе, в котором материализовывались все основные идеи концепции. За этими семью неделями – миг в историческом пространстве – стояли долгие годы исследований, годы раздумий о судьбах образования и сопротивления педагогике тоталитаризма.

⁵⁸ В разработке Концепции общего среднего образования приняли участие: Э.Д. Днепров – руководитель ВНИК «Школа», заведующий лабораторией НИИ общей педагогики АПН СССР; В.М. Пивоваров – заместитель руководителя ВНИК «Школа», заведующий лабораторией НИИ общей педагогики АПН СССР; Ю.В. Крупнов – ученый секретарь ВНИК «Школа», учитель; А.М. Абрамов – старший научный сотрудник НИИ содержания и методов обучения АПН СССР; Б.М. Бим-Бад – старший научный сотрудник НИИ общей педагогики АПН СССР; В.А. Болотов – декан психолого-педагогического факультета Красноярского университета; О.С. Газман – заведующий лабораторией НИИ общих проблем воспитания АПН СССР; Ю.В. Громыко – старший научный сотрудник НИИ управления и экономики народного образования АПН СССР; В.В. Давыдов – академик АПН СССР, заведующий межинститутской проблемной лабораторией АПН СССР и лабораторией НИИ дошкольного воспитания АПН СССР; Д.Б. Дмитриев – старший научный сотрудник НИИ управления и экономики народного образования АПН СССР; В.П. Зинченко – член-корреспондент АПН СССР, заведующий кафедрой Московского института радиотехники, электроники и автоматики; И.И. Ильясов – доцент факультета психологии МГУ им. М.В. Ломоносова; Е.Б. Куркин – педагог, руководитель регионального педагогического эксперимента в г. Урай Тюменской области; Е.А. Ленская – старший научный сотрудник НИИ содержания и методов обучения АПН СССР; Б.М. Неменский – член-корреспондент АПН СССР, народный художник РСФСР; В.Б. Новичков – заместитель директора Московского областного института усовершенствования учителей; А.В. Петровский – академик АПН СССР, заведующий лабораторией НИИ общей педагогической психологии АПН СССР; Е.Ф. Сабуров – заведующий лабораторией Московского института радиотехники, электроники и автоматики; В.С. Собкин – старший научный сотрудник НИИ художественного воспитания АПН СССР; В.И. Слободчиков – старший научный сотрудник НИИ общей и педагогической психологии АПН СССР; А.Н. Тубельский – директор школы № 734 г. Москвы; В.В. Фирсов – заместитель директора НИИ содержания и методов обучения АПН СССР; А.М. Цирульников – старший научный сотрудник НИИ общей педагогики АПН СССР.

ВНИК «Школа» явился первой моделью нового научного учреждения в образовании, в деятельности которого были воплощены передовые подходы к организации педагогической науки:

- органическое сочетание фундаментальности, практикоориентированности и проектной направленности научных разработок;
- их комплексный, междисциплинарный характер (в коллективе работали представители разных отраслей знания – педагоги, психологи, философы, социологи, экономисты, юристы, культурологи и др.);
- преодоление замкнутости этих разработок от учительства, общества, смежных наук, культуры;
- совместная исследовательская деятельность ученых, управленцев и практиков школы;
- программно-целевое планирование и финансирование научно-практических программ и проектов, четко ориентированных на конечный результат;
- полная самостоятельность деятельности ВНИК, гибкость его внутренней организационной структуры, активное использование хозяйственных механизмов для проведения экспресс-исследований и вариативных поисковых работ;
- создание широкой сети экспериментальных площадок (в Краснодарском и Красноярском краях, в Москве, Харькове, Кемерово и других городах).

ВНИК «Школа» представлял собой монолитное и в то же время мобильное, добровольное объединение единомышленников – ученых и практиков (в среднем около 150 человек). И вместе с тем он был открытым научно-образовательным сообществом, в котором сотрудничало свыше трех тысяч ученых и учителей из разных районов страны. Сам термин **«ВНИК»** уже в конце 80-х гг. стал именем нарицательным – в научном и образовательном лексиконе им обозначались высокопродуктивные, динамичные, творческие коллективы, создаваемые для решения конкретных практических и исследовательских проблем.

В лице ВНИКа «Школа» передовая отечественная педагогическая наука оказалась на высоте тех социально-педагогических задач, которые выдвигал период перестройки, оказалась способной принять вызов времени. Основная заслуга ВНИК «Школа» состояла в разработке философско-теоретических оснований и целостной концепции современной школьной реформы, общих контуров и механизмов создания новой, демократической и гуманистической школы. Деятельность коллектива отличал комплексный подход к вопросам реформирования образования – от философии и идеологии образования до проблем экономики школьной системы и управления ею, содержания образования и педагогических технологий. Ключевые идеи своей концепции реформирования школы ВНИК воплотил в нормативно-правовых документах, заложивших фундамент прогрессивного российского Закона «Об образовании», принятого в 1992 г.

Документы и разработки ВНИК «Школа» составили основу российской образовательной реформы. Ее философским, теоретическим и правовым основанием стали два основополагающих документа ВНИКа, одобренных позднее Всесоюзным съездом работников народного образования (декабрь

1988 г.), – Концепция общего среднего образования и Положение о средней общеобразовательной школе. Эти документы призваны были поставить в центр образования личность учащегося, поднять престиж образования, статус учителя, ввести в жизнь новые принципы национальной образовательной политики и государственно-общественного управления образованием.

ВНИК «Школа» впервые начал разработку экономической и правовой реформ в образовании, новых принципов управления образованием, концепции возрождения и развития национальной школы, регионализации образования, проблем педагогических инноваций, социологии образования, создания психологической службы в образовании, диагностики психического развития детей, обновления содержания образования, подготовив новые концепции и программы преподавания ряда учебных дисциплин – языкового цикла, истории, географии, физики, химии, биологии, математики, естественнонаучного и художественного образования и др. В 1989 г. ВНИК предложил первый опыт разработки базисного учебного плана. В 1988–1989 гг. ВНИК издал более ста научных работ, не считая многочисленных журнальных и газетных публикаций сотрудников коллектива.

ВНИК «Школа» стал основоположником и своеобразным символом перестройки российского образования и педагогической науки. В его работах, в его деятельности берут свое начало, по сути, все идеи российской образовательной реформы. Более того, концептуальные разработки ВНИКа до настоящего времени продолжают задавать верхнюю планку реформирования образования.

Общественное принятие реформы (АВГУСТ – ДЕКАБРЬ 1988 Г.)

29 июля 1988 г. разработанная ВНИКом «Школа» Концепция общего среднего образования была принята Госкомитетом СССР по народному образованию, а 5 августа на коллегии Госкомитета, несмотря на активное сопротивление Президиума АПН СССР, был одобрен и представленный ВНИКом проект Положения о средней общеобразовательной школе. Характерно, что на коллегии Гособразования в ряду объектов атаки представителей академии одним из центральных стала возрожденная ВНИКом из Положения о единой трудовой школе 1918 г. мысль о создании советов школы. Эта мысль академиками единодушно была признана экстремистской.

Поскольку обсуждение проекта Положения о средней школе было весьма острым, автору данных строк пришлось дать следующее обоснование позиции ВНИКа «Школа» по данному вопросу.

ПО ПРОЕКТУ ПОЛОЖЕНИЯ О СРЕДНЕЙ ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ШКОЛЕ⁵⁹

Для начала напомним **историю вопроса**. Как известно, 31 января 1987 г. был опубликован проект нового устава школы, который по своей сути был «хвостовым

⁵⁹ Доклад на коллегии Государственного комитета СССР по народному образованию 5 августа 1988 г. (стенограмма).

залпом» эпохи застоя, в частности – школьного. Этот проект вызвал бурное неприятие общественности и учительства. Вследствие чего он был похоронен.

В июне 1987 г. при Министерстве просвещения СССР была создана Комиссия по пересмотру проекта устава, в которую вошли и представители образовательного сообщества, в частности ваш покорный слуга. Минпрос попытался направить работу Комиссии в прежнем русле – привычного латания дыр. Однако общественный элемент этой Комиссии восстал. Было отмечено, что мы начинаем работу с конца, более того, – вслепую, так как до сих пор нет ни концепции, ни стратегической программы перестройки школы, как и концепции управления ею. То есть устав делается из ничего, точнее – из старых, изживших себя представлений. Поскольку новые, соответствующие духу и требованиям перестройки, отсутствуют.

В результате Комиссия на первом же своем заседании приняла решение о необходимости самороспуска. В дальнейшем, по мере определенного накопления перестроечных идей Комиссия изменила свое решение. При этом общественный элемент в Комиссии исходил из того, что этими идеями нужно задать в подготавливаемом нормативном документе планку, ниже которой не смогло бы опуститься функциональное сознание чиновников.

Однако в целом деятельность Комиссии протекала вяло. Динамичное развитие жизни резко обгоняло сделанное. Догнать жизнь можно было только: а) в рамках иной организации работы, б) сделав качественный рывок, в) поставив этот документ в контекст общей концепции перестройки школы.

Именно поэтому ВНИК «Школа» взял на себя разработку проекта Положения о средней общеобразовательной школе. В этом Положении по сути – нормативная реализация подготовленной ВНИКом Концепции общего среднего образования.

Теперь об **идеологии подготовленного документа**.

В основу проекта Положения положено пять ключевых идей:

1. Идея реализма школьной политики.
 2. Идея школы как общественно-государственного института.
 3. Идея развития.
 4. Идея демократизации.
 5. Идея единого школьного коллектива.
- Рассмотрим кратко этот корпус идей.

1. Идея реализма школьной политики.

Тот тупик, то кризисное состояние, в которые зашла школа, в решающей степени обусловлены социальным иллюзионизмом школьной политики последних десятилетий. Мы до сих пор затрудняемся понять, что школьная политика – это не сумма стихийных, спорадических действий, а органическое единство целей, средств, методов и результатов четкой и планомерной деятельности. Результат не стоит вне политики: он ее венец или надгробный камень.

Школьная политика предшествующих десятилетий формировалась и осуществлялась в порочном круге иллюзий:

- *нереальные цели*: средний всеобуч, профессионализация общеобразовательной школы, «безмашинная» компьютеризация и т.п.;
- *иллюзорные средства*: глобальное единообразие – школ, содержания образования и пр.;
- *неработающие, выдохшиеся методы обучения*;
- *недееспособность авторитарно-бюрократического управления*, и т.д.

В итоге мы имели *фальшивые результаты*: 100% успеваемости = процентомания и т.д. Иными словами, система образования занималась не созданием личности и общества, а воспроизводством застойных структур и производством показателей, свидетельствующих о достижении псевдоцелей.

Так строились все школьные реформы, начиная с 1930-х гг. ***Первая и главная задача сегодня – выйти из этого порочного круга. Это – первый шаг перестройки школы.*** Шаг в сфере социально-политических решений. ***Ибо до сих пор буксовала и буксует не школа, а школьная политика.***

Такой выход возможен только при новой, реалистичной школьной политике, которая будет ставить реальные цели и выбирать для их достижения работающие средства и методы:

- демократизация школы – как альтернатива современному казарменному ее состоянию;
- многообразие и вариативность школы – как альтернатива ее и тотальной унификации;
- самоопределение школы, учителя, учащегося – как альтернатива системе тотальной централизации и авторитарной педагогике.

2. Идея школы как общественно-государственного института.

До сих пор нами владел и владеет стереотип школы как госучреждения – закрытого, режимного учреждения, отгороженного китайской стеной от общества.

Нам предстоит изменить свое понимание назначения и функций школы. Школа существует не только для государства, но и для общества. И главное – для ребенка. Это понимание идет в русле ключевой идеи перестройки – больше демократизма, а не огосударствление общества и его институтов, в том числе – школы. Отсюда:

- а) *идея открытости школы* – как преодоление ее отчужденности от общества;
- б) *идея сотрудничества* – не только на уровне учитель – ученик (как мы большей частью ее понимаем), но и на уровне государства и общества, общества и школы.

3. Идея развития.

Как я уже отмечал, школа будучи сколком общества застоя, являлась одновременно и механизмом воспроизводства этого застоя, многообразных застойных структур.

Задача состоит в том, чтобы сделать школу:

- а) *развивающейся, а не статичной системой;*
- б) *фактором развития общества;*
- в) *фактором развития личности.*

4. Идея демократизации, выступающей как ведущий фактор перестройки и развития школы, приведения ее в новое качество. Основные компоненты этой идеи:

- а) *самоопределение школы, учителя, учащегося;*
- б) *демократизация содержания, методов, форм организации образовательного процесса;*
- в) *демократизация управления школой на принципах общественно-государственного управления.* В частности восстановление *Советов школы*, которые были созданы по Положению о единой трудовой школе 30 сентября 1918 г. и позже (после удаления А.В. Луначарского из Наркомпроса) упразднены. В эти Советы школы входили и учащиеся с 12 лет. В нашем проекте Положения предусмотрено и возрождение Советов школ, и участие в них школьников с 11 лет (со второй ступени школы).

5. Идея школьного коллектива.

а) Понимание школьного коллектива в названном документе 1918 г. – это учащиеся и учителя. В нашем проекте Положения *в школьный коллектив входят также родители и представители общественности – члены Совета школы.*

б) В проекте Положения проводится *идея самоуправления школьного коллектива*, а не ученического самоуправления, которое сегодня стало безгласным придатком бюрократической системы управления школой. На деле это игра в самоуправление при полном диктате администрации и педагогического совета. То есть дети реально – вне управления, они якобы самостоятельны в своих бюрократических играх.

в) *Идея соуправления детей и взрослых в общем режиме самоуправления школой*. Она имеет два аспекта:

– *педагогический*: воспитание – совместная деятельность детей и взрослых;

– *социальный*: модель обновляющегося общества – не «коллектив руководителей» и «коллектив подчиненных», а единый трудовой коллектив школы.

И в заключение еще две мысли.

Первая. По сути документ можно было сделать предельно кратким, исходя из принципа: разрешено все, что не запрещено. Но учитывая переходный период, мы решили пойти по пути разрешающих «подсказок», чтобы облегчить деятельность учительства, отвыкшего от демократии.

И вторая. Мы исходили из *диалектики нормы*. То есть, с одной стороны, «норма» в руках бюрократии – это способ ограничения деятельности школы, учителей.

С другой стороны, в руках умного директора и Совета школы «норма» – это средство защиты от бюрократического произвола, средство защиты самостоятельности школы.

В конце августа 1988 г. документы ВНИК «Школа» и альтернативная концепция АПН СССР были опубликованы для всеобщего обсуждения в «Учительской газете». Это обсуждение, проходившее в течение четырех месяцев бурно и заинтересованно на страницах почти всех центральных изданий, в учительских и научно-педагогических коллективах, стало высшей точкой подъема возникшего несколько лет назад общественно-педагогического движения.

В результате проведенной дискуссии учительством и общественностью была принята Концепция общего среднего образования, предложенная ВНИКом «Школа». Об итогах дискуссии достаточно полно можно судить по следующим небольшим извлечениям из многочисленных публикаций прессы:

«Концепция ВНИКа и АПН отражают два взгляда, две позиции. Первая – современные научные идеи и передовой новаторский опыт. Вторая – консерватизм, несколько подслащенный и подкрашенный»⁶⁰; в этой второй концепции «многое укоренилось из документов застойных лет»⁶¹.

«Основная линия раздела между двумя вариантами концепции в следующем: в проекте АПН личность существует для государства, в концепции временного коллектива – государство для личности»⁶².

«Уникальность нынешней ситуации – в принципиальной новизне самих подходов ВНИКа к образованию, к личности ребенка, которых в подобных

⁶⁰ Учительская газета. 1988. 29 сентября.

⁶¹ Известия. 1988. 15 декабря.

⁶² Учительская газета. 1988. 22 ноября.

документах не было, пожалуй, с 20-х гг... ВНИК опирался на очень широкий отечественный и мировой опыт педагогики»⁶³.

«Концепция собрала все лучшее, что родилось в педагогической науке и практике за последние годы»⁶⁴. «Разработанная в русле идей перестройки, она конкретизирует пути обновления школы»⁶⁵.

«Концепция ВНИКа – это поистине революционная перестройка»⁶⁶. Она «...открывает народному образованию добрые перспективы. В ней представлена реальная программа демократизации и гуманизации всей школьной жизни, направленная на развитие творческого потенциала каждого ученика и каждого учителя. Этих перемен давно ждет и наша школа и наше общество»⁶⁷.

Накануне Всесоюзного съезда работников народного образования документы, разработанные ВНИКом «Школа», одобрил и принял Оргкомитет съезда. Однако поскольку перед самым съездом Отделом науки и учебных заведений ЦК КПСС вновь был организован мощный натиск на эти документы, в обществе возникли реальные опасения за их судьбу. Отражая эти опасения, «Литературная газета» писала: «ВНИК – коллектив нового типа, собранный по "гамбургскому счету" из ученых-педагогов и "смежников" (от философов до социологов). Спасибо Г. Ягодину, что вспомнил принцип отбора кадров в аварийной ситуации: нужны конструктивные умы. ВНИК наготовил немало полуфабрикатов из самых натуральных продуктов без всякой химии: осталось лишь "разогреть" их на съезде, и они готовы... омолодить нашу школу. К сожалению, немало шансов, что их просто "съедят" на съезде»⁶⁸.

Этого, однако, не произошло ни до съезда, ни на самом съезде, благодаря завидному гражданскому мужеству Г.А. Ягодина, не поддавшегося резкому нажиму «товарищей по партии» из ЦК КПСС. Незадолго до открытия съезда Г.А. Ягодин однозначно заявил: «Если долгое время мы пытались нескончаемые беды нашего народного образования прикрыть лозунгами и спасительными общими цифрами, то сейчас располагаем – спасибо энтузиастам ВНИКа – разработанной стратегией лечения, основанной на продуманных и четких рекомендациях. Можно надеяться, что обновление школы все-таки состоится»⁶⁹.

И оно таки состоялось – во многом благодаря Г.А. Ягодину и начиная с его усилий.

В нашем общественном сознании прочно укоренилось убеждение, что любая реформа, процесс ее подготовки и принятия – это прежде всего прерогатива верховной власти. Мы забыли или не сумели увидеть уникальный отечественный и мировой опыт подготовки реформ «снизу», и «вдруг» сами стали творцами такого опыта. Но ни у участников Всесоюзного съезда работников народного образования, проходившего 20–22 декабря 1988 г., ни у руко-

⁶³ Комсомольская правда. 1988. 18 сентября.

⁶⁴ Учительская газета. 1988. 1 сентября.

⁶⁵ Советская Россия. 1988. 9 декабря.

⁶⁶ Учительская газета. 1988. 22 ноября.

⁶⁷ Учительская газета. 1988. 26 ноября.

⁶⁸ Литературная газета. 1988. 14 декабря.

⁶⁹ Труд. 1988. 18 декабря.

водства Гособразования СССР не хватило окаянства и исторического видения, чтобы признать, что *именно этот съезд стал субъектом принятия новой реформы образования, что впервые в истории отечественного просвещения процедура принятия реформы, равно как и сама реформа, явились актом общественного действия.*

Та реформа образования, которая четыре года спустя была законодательно утверждена в России, родилась в 1988 г. и была принята именно на этом декабрьском съезде. Все последующие ведомственные шаги Гособразования СССР (1989–1991), решения Верховного Совета, Правительства и Министерства образования Российской Федерации (1990–1992) явились лишь поддержкой, продвижением, развитием этой реформы⁷⁰. Собственно властных директив по ее принятию ни в Союзе, ни в Российской Федерации до 1992 г. не было. *До этого времени реформа оставалась беспрецедентной акцией общественного творчества и гражданского самовыражения в сфере образования. В этом ее уникальность, ее главное отличие от всех последующих российских реформ, которые она опередила, как минимум, на три года.*

Итак, вопреки дурным предчувствиям многих сторонников новой школьной реформы и агрессивному противодействию ее противников, съезд состоялся. Состоялся не просто как факт, запланированное мероприятие, а как значимое, историческое общественно-педагогическое явление.

Основное историческое значение съезда заключалось, *во-первых*, в том, что он вывел сферу образования из застойного бытия на линию общих перестроечных процессов (какими бы вялыми и противоречивыми они сегодня нам ни казались, это были процессы развития общества; вялыми и противоречивыми были действия начавшей их власти). И, *во-вторых*, – съезд принял новую идеологию образования, документы «нового поколения», принял новую школьную реформу и открыл зеленый свет для ее реализации. О готовности к осуществлению реформы наглядно свидетельствовало то, что на съезде был выдвинут богатый спектр республиканских и региональных образовательных программ и реализационных проектов. Такие программы и проекты дали Эстония, Азербайджан, Украина, Краснодар, Харьков, Липецк и многие другие.

Это уже потом, после съезда партийные, административные и академические дальтоники попытались не различить зеленый свет с красным. Но сам съезд высказался на этот счет однозначно, несмотря на многие обнажившиеся на нем противоречия. На съездовской секции «Общее среднее образование», где детально обсуждались предложенные ВНИКом Концепция и Положение о школе, при голосовании по концепции из 928 человек только 3 воздержались.

⁷⁰ Принятый в июле 1992 г. Закон Российской Федерации «Об образовании» вобрал в себя и юридически закрепил все основные идеи и положения этой реформы. Ее ведущие направления были одобрены в августе того же года Правительством Российской Федерации при рассмотрении «Программы реформирования и развития системы образования Российской Федерации в условиях углубления социально-экономических реформ».

лись, по Положению – 8 выступило против и 5 воздержалось. Остальные одобрили оба документа. Таковы были итоги.

Школьная реформа 1988 г. задумывалась как часть более широкой общей образовательной реформы. Однако в силу ряда причин (большей частью субъективных) другие компоненты образовательной реформы не получили ни необходимой концептуальной проработки, ни содержательного наполнения, ни технологического оснащения. Многие вынесенные на съезд документы – о педагогическом, профессиональном образовании и др. не затрагивали глубинных оснований соответствующих звеньев образовательной системы. Они представляли собой традиционные псевдореформаторские паллиативы, клонившиеся к обычному, косметическому подновлению фасада образования.

Наиболее ярким тому примером были упакованные в одном переплете две принципиально различные концепции квазиреформирования профессионально-технического и среднего специального образования. Эти концепции не только не содержали каких-либо новых идей, но и резко противоречили друг другу. Единая обложка не смогла даже прикрыть две непримиримые головы, десятилетиями смотревшие в разные стороны. Гособразованию СССР так и не удалось ни выработать единый взгляд на перспективы развития этих подсистем профессионального образования, ни преодолеть водонепроницаемые перегородки в собственном доме между двумя управленческими структурами, представлявшими эти подсистемы.

В итоге, ***на съезде в целостном виде была принята только реформа общего среднего образования***, которая органически включала в себя и реформирование системы дошкольного воспитания. (Новая концепция дошкольного воспитания была представлена на съезд группой ВНИКа «Школа», возглавляемой В.А. Петровским.) ***Данная реформа перестраивала базисные основания всей системы образования, задавала общую идеологию и основные направления реформирования других звеньев этой системы.***

Декабрьский съезд работников народного образования 1988 г. отчетливо выявил как поляризацию сил в педагогической среде, так и (говоря словами Ш.А. Амонашвили) «существенную засоренность» этой среды. С самого начала работы на съезде четко проявились две линии, названные его участниками линией «А» – по выступлению Ш.А. Амонашвили в поддержку гуманизации и демократизации образования, и линией «Б» – по выступлению директора школы из г. Копейска Челябинской области А.С. Бароненко, доказывавшего, что ни для демократизации, ни для гуманизации образования наше общество и тем более школа еще не созрели⁷¹.

Противоборство указанных линий на фоне довольно обширного «болота» во многом окрасило весь ход съезда. Особо консервативную позицию заняли управленцы среднего звена, наглядно показав, что именно они образуют

⁷¹ Позднее, уже будучи народным депутатом Российской Федерации, А.С. Бароненко признал несостоятельность линии «Б» на съезде и с грустным юмором отзывался о своем выступлении. В отличие от многих воинствующих его коллег по образовательному Комитету Верховного Совета он стал искренним поборником школьной реформы и с энтузиазмом помогал ее реализации.

ту плотную «управленческую пробку», которая противостоит реформаторским потокам «сверху» и «снизу». В роли «научной пробки» на пути образовательной реформы привычно выступили на съезде лидеры официальной академической педагогики, еще раз убедительно продемонстрировав, что АПН СССР остается «линией Маннергейма» педагогического застоя.

Участники съезда подвергли АПН СССР резкой критике, потребовав ее коренной перестройки и поддержав многочисленные выступления прессы по этому поводу. Однако, несмотря на все эти требования и на подтверждавшее их решение специальной правительственной комиссии по реорганизации академии (работавшей всю осень 1988 г.), академия не шелохнулась. Отделу науки и учебных заведений ЦК КПСС еще раз удалось вывести АПН СССР из-под боя и сохранить ее практически в нетленном виде.

Не остались без высокого внимания Отдела и итоговые документы съезда, в частности его резолюция. Предложенная процедура ее принятия оказалась, мягко говоря, весьма странной. По словам делегатов, «резолюция в окончательном виде съездом не была принята... правда, для создания видимости демократии» ее доработка была поручена избранному на съезде Всесоюзному совету по народному образованию. В ходе этой «доработки» резолюция стала столь гибкой и аморфной, что ее при желании можно было развернуть в любую сторону.

Более того, эта «доработка», как отмечали члены эстонской и литовской делегаций, отбраковала многие крайне важные предложения делегатов съезда, «связанные с проблемами децентрализации управления образованием, обеспечения необходимой автономии региональных и республиканских систем образования, устранения монополии АПН СССР в педнауке». «Предложенный способ доработки основного документа съезда» его делегаты признали «следствием отсутствия уважения к демократическим процедурам» и сочли «неприемлемым, поскольку таким образом делается попытка подменить содержание резолюции съезда функциональными задачами аппарата Гособразования СССР. Тогда зачем же собирался съезд?»⁷².

Эта «история с резолюцией», равно как и способ формирования на съезде так называемого Всесоюзного совета по народному образованию из «ведомственной общественности», превратившегося вскоре в ведомственный придаток, весьма настораживали и во многом снижали уровень достигнутого на съезде. В этих и других аппаратных играх на хвосте уходящего съезда уже достаточно явно открывалось лицо следующего, патового этапа жизни образовательной реформы.

Зависание реформы (ЯНВАРЬ 1989 – ИЮЛЬ 1990 Г.)

Начало 1989 г. было ознаменовано событием, которое сыграло роковую роль в жизни набиравшего силу, но еще не окрепшего общественно-педагогического движения и предвещало незавидное ближайшее будущее

⁷² Учительская газета. 1989. 14 января.

школьной реформы. Отдел науки и учебных заведений ЦК КПСС совершил еще один и, может быть, самый главный свой охранительный «подвиг». Произошла «реорганизация» (а фактически убийство) прежней матвеевской «Учительской газеты». Ей был дарован статус органа ЦК КПСС, и под этим предлогом от нее был отстранен В.Ф. Матвеев как фигура, по номенклатуре не соответствующая новому столь высокому рангу газеты. Некоторое время пробыв в переходном состоянии, «Учительская газета» вскоре начала откровенное, нескрываемое попятное движение. Мотор общественно-педагогического движения заглох, его инерция еще оставалась, но постепенно угасала.

Этот «подвиг» Отдела науки и учебных заведений ЦК КПСС оказался последним для его руководства и его старого состава. Вскоре Отдел возглавил В.В. Рябов, расчистивший это воинствующее гнездилище махрового застоя. Рябов пытался энергично поддержать новую школьную реформу, критикуя Гособразование СССР за ее торможение, пытался содействовать реорганизации АПН СССР. Однако ни школьную реформу, ни академию сдвинуть с мертвой точки ему так и не удалось. Как не удалось и восстановить прежнюю «Учительскую газету».

Наступило другое время – время мертвой перестроечной зыби. Перестройка вошла в полосу стагнации. Вера в нее, в ее способность что-либо изменить в стране таяла, как мартовский снег. И сама власть, и общество все более от нее отчуждались. Анемия, вялость, нерешительность, противоречивость, невосполнимый дефицит политической воли – все это отражало нарастающую деградацию верховной перестроечной власти.

Эта болезнь, усугубляемая некоторыми субъективными моментами, не могла не затронуть и образовательные «верхи». Уже сразу после съезда была предпринята – в общем-то традиционная для всех без исключения реформ – попытка устранить разработчиков реформы с политической сцены, по известному принципу: «мавр сделал свое дело – мавр должен уйти». Гособразование СССР объявило о своем намерении закрыть ВНИК «Школа», и только благодаря вмешательству прессы и энергичной поддержке В.Д. Шадрикова ВНИК сохранился и смог продолжить свою работу по обеспечению школьной реформы.

Парадоксально, но факт – одним из главных тормозов на пути этой реформы стал в 1989–1990 гг. избранный на съезде Всесоюзный совет по народному образованию. Мысль о создании подобного общественного совета была высказана мной еще в упомянутой ранее статье, опубликованной в «Советской культуре» в ноябре 1987 г. Но там шла речь не о *ведомственном*, а именно об *общественном* совете, где были бы собраны лучшие люди страны, что называется – совесть нации. Эта мысль неоднократно была поддержана и на самом съезде. Однако Гособразование СССР сочло более удобным иметь карманный, ведомственный совет, – нечто вроде СТК, совета трудового коллектива ведомства. И соответственно навязало свою волю съезду, обставив избрание надлежащего совета надлежащей процедурой.

При всем том, что во Всесоюзном совете по народному образованию было немало деятельных, искренне разделяющих идеи реформы людей, он изначально оказался мертворожденным органом. Спустя год после его создания Совет вынужден был признать, что он «еще не нашел своего места», что он занимает не-

определенное, промежуточное положение между Гособразованием и Комитетом Верховного Совета СССР по науке, народному образованию и воспитанию, что ему «надо еще убедить не только других, но и себя в необходимости учить новому и по-новому». Что ж, достойная задача для самообразования.

Пока же это самообразование свершалось, Совет успел сделать немало для ревизии документов, разработанных ВНИКом «Школа» и одобренных Всесоюзным съездом работников народного образования. В ходе многомесячного «редактирования» этих документов Совет старательно выкорчевывал из них «излишне радикальные» предложения и вносил такие поправки, которые могли свести на нет саму суть школьной реформы. Аппарат Гособразования не препятствовал этим увлекательным занятиям и, более того, пристрастно в них участвовал. Госинспекция Комитета вознамерилась даже переписать заново одобренное съездом Положение о средней общеобразовательной школе. И ВНИКу «Школа» не без труда, опираясь на поддержку В.Д. Шадрикова, удалось нейтрализовать контрреформаторское рвение и аппарата ведомства и Всесоюзного совета по народному образованию, который, впрочем, тоже стал частью этого аппарата.

Последовавшие после съезда полтора года зависания школьной реформы, на первый взгляд, были временем типичной аппаратно-бюрократической аберрации. Реформа вроде бы есть и вроде бы ее вовсе нет. Но это только на первый взгляд. Наши привычные ссылки на бюрократические проволочки весьма поверхностны. Аппарат – чуткий барометр, мгновенно фиксирующий малейшие изменения в общей политической атмосфере. Эти изменения – политическое противостояние в обществе, в «верхах» и удерживали устойчиво стрелку аппаратного барометра между отметками «пасмурно» и «переменчиво».

Переменчивость становилась как бы символом перестроечной власти. Она отражала перманентные колебания этой власти, при удручающем обилии слов и не менее удручающем вакууме действий. Она создавала лишь видимость реформ, в том числе и школьной. Полгода ушло, чтобы под напором снизу опубликовать принятое съездом работников народного образования новое Положение о школе. Одобренная им концепция школьной реформы затерялась где-то в изгибах политического курса, так и не добравшись до печатного станка. О разработке конкретной программы проведения этой реформы и вовсе не шло речи.

В итоге, *реформа была, по существу, заблокирована «сверху»*. Как сказал директор одной из краснодарских школ, «учитель поднял ногу и не знает, поставить ее или приставить», то есть – сделать шаг вперед или оставаться на месте. В таком подвешенном состоянии, с поднятой ногой значительная часть учительства страны пребывала полтора года.

Ситуация зависания реформы усугублялась и правовым двоевластием в школе. Прежний устав школы, утвержденный в 1970 г. Совмином СССР, в юридическом отношении явно перевешивал ведомственное Положение о школе, принятое Гособразованием. Это создавало поле для различного рода спекуляций и объективно парализовало школьную реформу. Не способствовали ее продвижению и

постоянные сетования властей на недостаток средств. По существу, как уже отмечалось, это был лишь весьма примитивный способ уклонения от реформы.

В образовании, как и в аграрном секторе, в рассматриваемый период отчетливо проявились *два принципиально различных подхода к реформе. Первый – ресурсный, экстенсивно-административный*, базирующийся на сохранении старых производственных отношений в селе (школе) и старой модели самого села (школы). *И второй – социально и экономически интенсивный*, нацеленный на внутреннее преобразование и этих отношений, и этих моделей.

Ресурсный подход (при всем том, что деньги образованию безусловно необходимы), если им ограничиться, может привести и приводит к консервации реформы образования, ибо при этом игнорируются огромные внутренние возможности, внутренние механизмы обновления школы. Этот же подход безотказно работает и на оправдание неспособности к реформаторскому действию, а то и прямого бездействия: не дали денег, и все. Запуск же внутренних механизмов, направленных на изменение отношений в сфере образования и самой модели образования, позволяет включить *главный ресурс образовательной реформы – свободу*.

Эта задача и определила основные направления деятельности разработчиков реформы в 1989 – первой половине 1990 гг.: дальнейшее отлаживание и практическая апробация *нового экономического механизма в образовании*, разработанного летом 1988 г. во ВНИКе группой Е.Ф. Сабурова (продвижение здесь было столь значительным, что этот механизм решением союзного Правительства был тогда же распространен на всю социальную сферу); отработка новых принципов и новых моделей управления развитием образования; изменение внутреннего строя, уклада школы и первые шаги по обновлению содержания школьного образования – расчистка старых программ и учебников, подготовка новых дифференцированных и интегрированных учебных курсов, формирование структуры и содержания базового учебного плана средней общеобразовательной школы, который был утвержден Гособразованием 22 сентября 1989 г., и т.д.

Одновременно разрабатывались концепция *правовой реформы в образовании* и проект новых «Основ законодательства СССР и союзных республик о народном образовании», построенный на фундаментальных принципах общей идеологии образовательной реформы. Работа над этим проектом, который был одобрен Гособразованием, но так и не проведен им в жизнь, не осталась втуне. На следующем этапе реформы она позволила достаточно динамично подготовить и представить в Верховный Совет Российской Федерации проект российского Закона «Об образовании».

Период анемии перестроечной власти и зависания школьной реформы, ее определенного блокирования «сверху» вместе с тем был и временем глубокой внутренней работы в «низах», временем интенсивного освоения идей обновления школы, первых опытов их практической реализации. В учительстве это время называли *«провникновением»*. Социальная база новой идеологии образования неуклонно расширялась, о чем свидетельствовали постоянно проводимые ВНИКом «Школа» социологические исследования. Росла и ее интеллектуальная, моральная, деятельная поддержка в учительской среде.

Многие регионы страны, вопреки бездействию верховных образовательных властей, брали на себя нелегкий труд самостоятельного, без оглядки наверх, проведения в жизнь идей школьной реформы. Пионерами в этом деле выступили Москва (с крепким тандемом: начальник департамента народного образования Москвы Л.П. Кезина – мэр Ю.М. Лужков) и Краснодарский край, где инициаторами реализации реформы стали прогрессивно мыслящие работники крайкома партии – заведующий отделом науки и учебных заведений А.А. Клещенко и его заместитель Л.А. Дубова.

Важнейшим направлением продвижения школьной реформы на данном ее этапе стало постепенное развертывание так называемого *альтернативного образования*, создание сети альтернативных школ, в том числе и *частных*. (Первая частная школа была создана еще в конце 1988 г. в Южно-Сахалинске Е.А. Ничемной, одной из ведущих деятельниц частного образования.) Это направление было инициировано группой «эвриканцев» во главе с А.И. Адамским и поддержано постепенно возвращавшейся к жизни «Учительской газетой» (статья В.В. Жукова «Школа под домашним арестом...», УГ. 1990. № 8).

Развитие альтернативных школ свидетельствовало о начале вхождения нашей системы образования в качественно новое состояние. Поскольку еще три года назад господствовал устойчивый стереотип, что школа может и должна быть только государственной, что она представляет собой не более чем разновидность госучреждения.

Когда в апреле 1987 г. я впервые попытался сказать в «Учительской газете» о тотальном огосударствлении как основном пороке нашей школьной системы, это вызвало бурную реакцию официальной педагогики. Один из наиболее последовательных лидеров «твердокаменных» на общем собрании Академии педнаук грозно заявил, что историк дореволюционной школы Днепров ошибся, как минимум, на сто лет – у нас нет никакого огосударствления школы, и клеветы мы не потерпим.

Позднее, в ходе подготовки февральского (1988) Пленума ЦК КПСС, мной была выдвинута мысль о необходимости создания *государственно-общественной системы образования* и соответствующих ей структур управления. Эта мысль была поддержана февральским Пленумом и получила статус политической рекомендации. И когда, наконец, в августе 1988 г. в Концепции общего среднего образования ВНИКа «Школа» была высказана идея *общественно-государственной системы образования*, на нее вновь обрушился шквал критики. Те же «твердокаменные» теперь заявляли, что ВНИК ревизует решения февральского Пленума, предлагая вместо государственно-общественной системы образования (которую после Пленума все, естественно, приветствовали и одобряли) общественно-государственную.

Действительно, понимание образования как *государственно-общественной системы* предполагает, что государство сохраняет положение суверена; оно разрабатывает образовательные законы и управляет образованием в сотрудничестве с обществом, определяя меру этого сотрудничества и обращаясь к обществу за экспертизой. *Общественно-государственная система* имеет иные основания. Она «снимает» само понятие суверена,

строится на отношениях равноправного партнерства общества и государства в сфере образования. Общественная инициатива здесь выступает как не стесняемый никакой «мерой» самостоятельный субъект развития образования, определения стратегии и программы этого развития. При регионализации и муниципализации образовательной системы общественная инициатива становится решающим фактором формирования и развития соответствующих уровней этой системы.

Перемена «акцента» в концепции обуславливалось не только тем, что ранее ее авторы в определенной мере «щадил» функциональное сознание, выдвигая промежуточную формулу в преодолении примата государственного над общественным в образовании. Главным, что определяло это изменение, был путь, пройденный нашим обществом в период между февральским (1988) Пленумом ЦК партии и XIX партконференцией.

В 1989–1990-х гг. общество, в том числе педагогическая его часть, продвинулись еще дальше. И в повестку дня уже вставала задача создания самостоятельных *общественных*, альтернативных структур и систем образования.

Наш недолгий, но насыщенный опыт перестройки образования позволил, наконец, увидеть и осмыслить те **четыре типа, четыре состояния образовательной системы**, которые давно известны мировой практике: *государственное, государственно-общественное, общественно-государственное и общественное образование*. В основе их различия – разное соотношение государственных и общественных начал в образовании.

Эти типы образовательных систем вовсе не отрицают друг друга, они могут существовать и существуют большей частью одновременно, параллельно, во взаимосвязи и взаимодополнении. В этом собственно и состоит подлинный плюрализм образовательных систем. На рассматриваемом этапе реформы уже формировались начала этого плюрализма в образовании, первые ростки свободного образовательного рынка.

В целом, *на данном этапе жизни образовательной реформы в ней тесно переплетались три* (казалось бы взаимоисключающих, но на самом деле естественных для стартовой фазы любой реформы) *процесса: кардинальное обновление образования, его косметическая подкраска и продолжение его застойного бытия*. Время и общая политическая ситуация в стране должны были определить, какой из этих процессов возьмет верх.

Таким определяющим рубежом стало 12 июня 1990 г. – день независимости России. Новая российская власть вывела образовательную реформу из стадии затянувшегося старта и взяла на себя задачу самостоятельного и последовательного ее осуществления. Волей обстоятельств многие сотрудники ВНИК «Школа» – разработчики в прошлом общесоюзной реформы образования стали ее реализаторами на российской почве, возглавив российское Министерство образования, что в значительной мере определило характер дальнейшего проведения образовательной реформы.

4. ЗАПУСК РЕФОРМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В России необходимо проводить реформы быстро и спешно, иначе они большей частью не удаются и затормаживаются.

С.Ю. Вумме

ОБСУЖДЕНИЕ ЗАМЫСЛА И ПРОГРАММЫ РЕФОРМЫ ОБРАЗОВАНИЯ В ВЕРХОВНОМ СОВЕТЕ РСФСР И В ПРЕССЕ

Одна из примечательных особенностей начального этапа российских реформ 90-х гг. состояла в том, что в истории России в первый (и вероятно в последний) раз избирали министров. Эта процедура была довольно сложной и многоступенчатой: сначала отбор кандидатов в министры в Комитете по образованию и науке Верховного Совета РСФСР, потом – на межкомитетской комиссии, затем – собеседование с группой специалистов-психологов и, наконец, избрание на Верховном Совете, где надлежало представить программу действий и ответить на вопросы депутатов. Вопрос о Министерстве образования рассматривался на совместном заседании Совета Республики и Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР состоялось 10 июля 1990 г.

Вот стенограмма этого заседания⁷³.

– Товарищи! На должность Министра образования РСФСР предлагается кандидатура товарища Днепрова Эдуарда Дмитриевича.

Позвольте огласить заключение Комитета Верховного Совета РСФСР по науке и народному образованию и Комиссии Совета Национальностей по вопросам развития культуры, языка, национальных традиций и охраны исторического наследия по кандидатуре Днепрова на должность министра образования РСФСР.

Комитет и Комиссия предлагают Верховному Совету утвердить товарища Днепрова Эдуарда Дмитриевича министром образования РСФСР. Эдуард Дмитриевич, пожалуйста, десять минут.

Днепров Э.Д. Уважаемые народные депутаты! Уважаемый Президиум! Вопрос о школе, об образовании – это не ведомственный, не отраслевой вопрос. Он касается всех, а не только сидящих в этом зале. Школа – это не только колыбель общества, но и зеркало общества. И таков уж ее удел, что в периоды кризиса практически всегда и все недовольны школой. И родители, и сельские, и представители республик, и представители промышленности, и все общество. Недовольны по двум обстоятельствам: во-первых, они видят в школе свое отражение, и, во-вторых, они в своих детях чувствуют пороки этой школы.

Исторический опыт учит, что школа – это такой организм, который может либо поддерживать, либо тормозить процессы, происходящие в обществе. Сегодня, к сожалению, школа пока больше тормозит, чем поддерживает эти про-

⁷³ Советская Россия. 1990. 12–13 июля.

цессы. И именно поэтому в первую очередь требуется ее обновление. Требуется встраивание школы в новые условия социального, социально-экономического, политического бытия. И именно поэтому нужна новая образовательная политика, политика опережающая, а не идущая в хвосте событий, политика, способная вести школу за собой, ибо хвостизм – это паралич политики, и этот паралич до сих пор держит школу у ворот застоя.

С другой стороны, новая образовательная политика должна быть настроена ни в коей мере не на слом, а именно на перестройку существующих образовательных структур. Она должна быть нацелена на то, чтобы учесть все, что было передового в отечественном опыте, в мировом опыте, все, что есть лучшего в современной педагогической практике.

И, наконец, школьная политика, образовательная политика должна быть предельно реалистична, она не должна довольствоваться только лозунгами, а быть нацеленной на результат и причем на достижение ближайшего результата.

Исходя из сказанного, я вижу три группы мер, нацеленных на обновление образования.

Первое. Меры по запуску процесса этого обновления.

Второе. Первоочередные меры по преодолению критической ситуации в образовании.

И третье. Меры по оздоровлению системы образования.

Первый и главный, с моей точки зрения, комплекс мер включает в себя правовые, экономические и управленческие механизмы обновления образования. Центральным пунктом создания правового плацдарма обновления образования – это принятый Верховным Советом Декрет о суверенитете России. И здесь мы, в первую очередь, можем устранить недостатки союзного законодательства и принять в ближайшее время Закон об образовании в РСФСР. Николай Васильевич Федоров говорил о тех принципах, которые его министерство намерено заложить в основу правовой реформы. Я лично всецело разделяю эти принципы. Это вселяет в нас надежду, что законодательство об образовании действительно может быть построено на нормальных, передовых началах. Здесь концепции наши полностью совпадают, мы настроены на то, чтобы устранить традиционную декларативность законодательных актов, сделать их действительно правовыми механизмами, на то, чтобы демократизировать и децентрализовать правовые отношения в образовании, на то, чтобы законодательство в образовании имело разрешительный, а не запретительный характер. И, наконец, чтобы прекратить так называемое ведомственное правотворчество.

Второй важнейший комплекс мер – это экономические механизмы. И здесь я вижу три ключевые меры, хотя могу перечислить и больше.

Первое – это определение разумных оснований финансирования народного образования, преодоление устойчивой тенденции по снижению доли расходов на образование в валовом национальном продукте. К сожалению, мы сейчас в этом отношении далеко позади всех цивилизованных стран.

Второе и самое главное – это создание среды рационального хозяйствования в образовании, то есть переход школ на новый экономический механизм образования. Он отработан, он апробирован во многих регионах страны. Суть его заключается в том, что мы должны перейти на нормативное финансирование в расчете на одного учащегося и раскрепостить в финансовом и экономическом отношении школу. Только это может создать правовую экономику в ее настоящем смысле.

Но дополнительной мерой к этому новому экономическому механизму должен стать постоянный ежегодный пересмотр этих нормативов в связи с меняющимися экономическими условиями. Остальные меры по экономике я только перечислю: это изменение структуры расходов на образование, предоставление министерству свободы финансового маневра, эффективность использования имеющихся ассигнований. Мы говорим, что мы бедны, нищи, но тем не менее разбрасываем деньги на ветер, чему примером – нерациональный пере-

ход на обучение шестилеток не в педагогическом плане, а именно в экономическом плане.

Далее важная мера – это комплекс налоговых и кредитных мер, которые подчас дают больше, чем прямые инвестиции в образование. Наконец, мобилизация местных средств на нужды образования, в чем мы имеем богатый опыт. Я уже приводил пример своим коллегам: дореволюционные земства до сорока процентов своего бюджета тратили на образование.

Далее то, о чем говорила в своем вопросе В.И. Кисину депутат Виноградова, – создание образовательной индустрии. Эта чрезвычайно важная вещь до сих пор у нас отсутствует. В Москве, например, нет ни одного предприятия, которое производит школьные доски. Мы должны набивать линолеум просто на доски либо пользоваться вообще непонятно чем. И, наконец, создание альтернативных структур образования, которые, кроме экономической выгоды, дадут еще возможность запуска качественных механизмов обновления образования. Но этим я бы не закончил перечень экономических мер, потому что необходимо преодолеть существующую ныне дезэкономизацию школы, преодолеть безнравственность, бессмысленность ученического труда. Необходимо формировать экономическое сознание, а не только давать знания учащимся, которых, кстати, мы до сих пор не даем.

Третье – комплекс мер в плане радикальной реорганизации системы управления. Я не буду останавливаться на этом подробно, отмечу лишь одно обстоятельство, поскольку было много вопросов у депутатов, когда обсуждалось на комиссии, что делать с низовыми структурами управления. Нам надо наконец понять, что низовые структуры управления – это не ведомственные структуры, это структуры Советской власти, и Советская власть вправе определять, как она видит эти структуры, какие она отводит им функции и какие она подбирает под эти функции штаты и т.д.

Далее, перехожу ко второй части. Это – комплекс первоочередных мер. Первой и самой неотложной мерой я считаю социальную защиту учительства и повышение уровня оплаты его труда. Сегодня учитель – и это подчеркивал в недавнем выступлении на XXVIII съезде КПСС директор средней школы – до сих пор остается в униженном положении. Если в 1960 г. заработная плата учителей по отношению к средней заработной плате составляла 87%, то в 1988 г. – 78%. Мы должны наконец понять, что униженный учитель не может воспитать возвышенного человека и что в конечном итоге отношение к учителю – это мера самоуважения и самосознания общества.

Второй и важнейший комплекс экстренных мер – это подъем сельской школы. Для этого необходимо: первое – создать вариативную многоукладную систему образования на селе, не переносить механически городские школы в село. Если хотите, необходимо «окрестянить» сельскую школу. Второе – целевое приоритетное финансирование именно сельской школы. Третье – гарантированное обеспечение сельской школы, особенно малокомплектной, из отчислений хозяйств и местных Советов. Четвертое – приоритетное строительство школ на селе. Пятое – приоритетное обеспечение имуществом и оборудованием сельских школ. Здесь нам надо взять пример хотя бы с Индии, которая распределяет компьютеры и технические средства сначала на село, а потом – в город. Шестое – целевая программа поддержки сельского учителя. Здесь учитель не должен ходить с протянутой рукой. Все его обеспечение должно входить в план госпоставок. То же – относительно и жилья учителя.

Кроме того, нужен целый комплекс мер по подготовке сельского учителя, его переподготовке, разработке программно-методического обеспечения сельской школы с упором на крестьянскую, на экологическую грамотность.

Весь этот комплекс мер по сельской школе необходимо рассматривать как в русле образовательной, так и в русле аграрной политики. Мини-

стерство образования совместно с соответствующими комитетами должно представить будущему Съезду народных депутатов РСФСР соответствующие предложения.

Сюда же, к экстренным мерам, я бы отнес прекращение самораспада системы профессионально-технического образования. Необходимо признать, что передача системы образования ведомствам и предприятиям была ошибочной. Она имела следствием привязывание ребенка к непосредственному станку.

Председательствующий. Эдуард Дмитриевич, время закончилось. Последнюю мысль сформулируйте.

Днепров Э.Д. Вот такова программа первоочередных мер. Я просто в перечислительном плане назову те меры, которые я считаю важнейшими для оздоровления школы. Об этом вчера говорилось подробно на комитете. Здесь первой и главной мерой я считаю, так сказать, экологию национальной школы и ее возрождение. Михаил Никифорович в своем выступлении говорил о том, что надо создавать буквари для национальной школы. Их надо не создавать, а воссоздавать. В 900-х и 20-х гг. их были десятки.

Второе – это проблема сбалансированного развития образовательного потенциала регионов.

Третье. Радикальное изменение системы переподготовки и повышения квалификации педагогических кадров и реорганизация педагогической науки; создание системы постоянного обновления образования, чтобы школьные реформы не воспринимались как вулканические; разработка, как здесь уже говорилось, программы привлечения ресурсов других отраслей к вопросам образования.

И, наконец, хочу в заключение сделать три замечания.

1. Все вышеизложенные меры направлены на то, чтобы действительно обеспечить приоритетное и опережающее развитие образования, на создание максимальных возможностей для развития ребенка и для развития самой системы образования.

2. Система образования должна быть максимально открытой для общества. Работать надо вместе с обществом и для общества. Педагогам надо понять, что они не могут брать на себя роль вершителей судеб школы, они лишь исполнители воли народа в воспитании детей.

3. С моей точки зрения, самое главное. Необходимо всем нам осознать, что школа – это не поле столкновений и не поле борьбы, а, может быть, самый главный фактор социального мира, самый главный фактор объединения всех усилий ради наших детей, потому что это наши с вами дети. Спасибо за внимание.

Председательствующий. Вопросы претенденту, пожалуйста. Первый микрофон.

Виноградова И.В., директор средней школы № 48, г. Новосибирск, член Верховного Совета РСФСР.

У меня к вам, Эдуард Дмитриевич, три вопроса.

Председательствующий. Только один вопрос.

Виноградова И.В. Я коротко.

Первый вопрос. Не будет ли над вами довлеть своеобразная приверженность Госкомитету СССР по народному образованию? В частности, я имею в виду те эксперименты, которые уже идут в школе и не подкреплены учебно-материальными и методическими средствами. Это пятидневка без определенной программы, это так называемое углубленное изучение предметов, но без учебников для учащихся, это двенадцатый вариант, после которого, допустим, Новосибирский университет не принимает выпускников школы с новым видом аттестатов. Это первое.

Председательствующий. Извините, это все.

Днепров Э.Д. В вашем первом вопросе содержалось сразу три вопроса. Если можно, я на них отвечу, а потом могу ответить на следующие.

Относительно приверженности к Госкомитету по народному образованию. Я должен сказать, что мы с Госкомитетом по народному образованию готовили Всесоюзный съезд работников народного образования, и здесь работали совместно. Но это не означает, что точки зрения у нас совпадали. Во многом наши подходы разнились. И надо отдать должное комитету – нашу точку зрения он принимал. Это касалось снижения уровня обязательного всеобщего и т.д.

Второй вопрос – относительно пятидневки, материальной и методической необеспеченности.

Понимаете, мы привыкли воспринимать школьные реформы как «поворот все вдруг». Например, если переходить на пятидневку, на углубленное обучение предметов, то всем одновременно и прямо сейчас. Это неверно. Я повторяю то, что говорил на съезде учителей: это не единовременная мера, это какие-то рамки работ, это вариант, это право выбора школы.

Относительно двенадцатого варианта. Это вариант учебного плана подготовлен не Госкомитетом по народному образованию, а Министерством народного образования РСФСР, и это условная демократия, когда вроде бы дается на выбор 12 вариантов, но тут же подключается весь корпус методистов для того, чтобы посмотреть, как реализуются эти варианты.

К сожалению, пока наука спит, школа сейчас сама формирует учебные планы. Задача науки – помочь в решении этого вопроса.

Председательствующий. Второй микрофон, пожалуйста.

Озерова В.Н., учительница Нарышкинской средней школы № 2, с. Нарышкино, Урицкий район, Орловская область, член Верховного Совета РСФСР.

Уважаемый Эдуард Дмитриевич! Какую вы предусматриваете инфраструктуру для обеспечения занятий по интересам, развития интеллекта, способностей детей? И какую роль вы отводите Академии педнаук?

Днепров Э.Д. Первый ваш вопрос чрезвычайно интересен и, с моей точки зрения, чрезвычайно важен для системы образования, если она хочет переходить в режим развития. Что касается школы, то мы обычно стоим на школоцентристских позициях. Проблемы инфраструктуры для школы до сих пор как бы не существовало. Вся проблема воспитания и обучения решалась в этих четырех стенах. Это совершенно неверно, потому что воспитывает именно среда, воспитывает общество. Школа не может сама решить все проблемы. Поэтому сейчас во многих местах, во многих регионах происходит создание этой инфраструктуры. И задачу науки я вижу в том, чтобы мы перешли к проектному методу ее формирования. Надо проектировать образовательные системы и проектировать инфраструктуру, что мы и делали в Пущино, что мы и делаем в Москве, что мы много раз делали в Краснодарском крае.

Что касается вашего вопроса о месте Академии педагогических наук во всей этой программе, я думаю, что начавшиеся, но, к сожалению, чрезвычайно медленно идущие процессы реорганизации Академии педагогических наук все-таки со временем наберут скорость и Академия педагогических наук также может достаточно активно включиться в процесс обновления российской школы. Но больших надежд я на это не возлагаю. Поэтому я и акцентировал внимание на создании системы российской педагогической науки, но отнюдь не для реанимации Российской АПН, а с целью создания отделений педагогики и психологии в Российской Академии наук, чтобы педагогическая наука находилась в сонме наук, а не была замкнута внутри себя.

Председательствующий. Третий микрофон, пожалуйста.

Буторин А.Н., ведущий инженер-технолог управления технологической подготовки производства производственного объединения «Севмашпредприятие», г. Северодвинск, Архангельская область.

Сначала я хотел бы, Руслан Имранович, поддержать пожелание моего земляка депутата Рассказова, предложившего выдвинуть на какой-то пост в

правительстве РСФСР беспартийного депутата. Сам я беспартийный, однако твердо поддерживаю выдвижение товарища Днепрова на пост министра образования РСФСР и благодарю Ивана Степановича за эту инициативу. Бывшие сослуживцы товарища Днепрова по ВМФ отзываются о нем как о честном, мужественном офицере. Затем он стал ученым-историком. Я прошу Верховный Совет РСФСР не поддаваться впечатлению от того пасквиля, который распространялся здесь у нас, в кулуарах, в «Педагогическом вестнике», и заверяю всех, что если полистать «Учительскую газету», центральные издания, то можно обнаружить и много замечательных статей, автором которых является Днепров, и материалов о его заслугах в педагогике. Надеюсь, мы не поддадимся этой попытке заронить сомнение в наши сердца и поддержим кандидатуру товарища Днепрова. И это будет нашим ответом силам застоя в Академии педагогических наук.

Председательствующий. Четвертый микрофон.

Котенков А.А., подполковник, заместитель начальника политотдела войсковой части, г. Биробиджан, Еврейская автономная область.

Эдуард Дмитриевич! У меня к вам личный вопрос как раз в ключе предыдущего выступления. С чем связан ваш уход из Вооруженных Сил?

Днепров Э.Д. Мой уход из Вооруженных Сил связан с моей болезнью. Я после автономного плавания, в котором провел три месяца, почувствовал себя плохо, у меня был гипертонический криз, и я уволен в запас по состоянию здоровья 5 мая 1971 г.

Соловьев В.А., первый заместитель Председателя Совета Министров Удмуртской АССР, г. Ижевск, Удмуртская АССР.

Я хочу обратиться к уважаемому Президиуму. Когда смотришь «объективки», то в некоторых очень подробные данные, и никаких вопросов не возникает, а по другим есть сомнения, в том числе даже в отношении тех, кого мы уже утвердили. О Викторе Ивановиче Кисине, например, нужны были более подробные сведения. И здесь у меня, и не только у меня, возникает вопрос. Мне очень импонирует программа, с которой выступил Эдуард Дмитриевич, особенно то, что касается сельской школы. Если это удастся претворить в жизнь, это будет большая победа. Но меня смущает другое. Товарищ Днепров никогда не занимался конкретной педагогической работой. Все-таки это заметный разрыв: воспитанник училища, офицер и старший научный сотрудник. Я раньше не присутствовал на обсуждении, но меня это как-то сразу насторожило – почему такой разрыв? Если бы эта «объективка» была более подробной, наверное, ни у кого бы таких вопросов не возникло. Я прошу это учесть.

Председательствующий. Я вас понимаю, но Президиум – не отдел кадров. И как составляются эти «объективки», я до сих пор не знаю. Может лучше в правительство обратиться.

Днепров Э.Д. Я могу пояснить. Разрыв между морским офицером и старшим научным сотрудником – это разрыв только кажущийся. Я окончил Ленинградский университет, будучи офицером, написал диплом по проблемам общественно-педагогического движения, будучи офицером, защитил кандидатскую диссертацию по проблемам образования, будучи офицером, и когда я уволился в запас, то был, пусть это прозвучит нескромно, достаточно готовым специалистом для изучения проблемы образования.

Председательствующий. Первый микрофон.

Понамарева Т.А., старший зоотехник-селекционер Терского конного завода № 169, Минераловодский район, Ставропольский край.

Уважаемый Эдуард Дмитриевич! Меня очень заинтересовало ваше выражение: «окрестить» сельские школы. Что вы под этим понимаете?

Второе. Сейчас самым важным, пожалуй, является вопрос духовности подрастающего поколения. Как вы смотрите на совмещение труда классного руководителя и учителя в школе? Почему руководство классом оплачивается обыкновенно в 20–30 рублей? И можно ли в этом случае работать в полную на-

грузку? Не будет ли лучше разделить воспитание от преподавания, сделать разные ставки? Мне кажется, что этот вопрос самый наболевший.

И третий вопрос. Как вы относитесь к частным школам?

Днепров Э.Д. Благодарю за интересные вопросы. Под «окрестьяниванием» школы я понимаю воссоздание крестьянского духа, воспитания у юного человека чувства земли и чувства хозяина, а отнюдь не то, что мы пытаемся сейчас делать, когда начинаем профессионализировать сельскую школу, делать ее чисто профессиональной, с сельскохозяйственным уклоном, за счет и так более низкого, по сравнению с городским, уровня развития и образования сельских детей. Но именно крестьянский мир, именно земля дают наилучшие возможности для духовного развития.

Относительно духовности и классного руководства. Проблема духовности – это огромная отдельная проблема. О классном руководстве. Вы совершенно правы, что, провозглашая приоритет проблем воспитания, мы эту работу учителям практически не оплачиваем. 30 рублей за классную работу – это просто «помазать по губам». У нас соотношение оплачиваемой и неоплачиваемой части труда учителя составляет примерно четыре к пяти. И вот эта воспитательная часть работы обязательно должна оплачиваться.

Что касается вашего предложения относительно разделения ставок и введения специальных педагогов, занимающихся руководством. Сейчас во многих регионах страны идет опробование такой модели. Есть учителя, которые занимаются именно воспитательной работой. Одна из лабораторий нашего института, которая занимается методикой коллективных творческих дел «по Иванову», работает именно в этом плане, и более чем в 70 школах проводится такой эксперимент.

О частных школах. Вчера этот вопрос задавали мне на Комитете, поэтому я прошу прощения у коллег, если повторяюсь. Дело в том, что «частная школа» – это понятие сложное. Я полагаю, что мы не должны спешить в решении этого вопроса. Когда мы говорим о кооперативной школе, когда мы говорим об общественной школе и о прочих, мы должны понимать, что речь идет не о частной, а именно об общественной школе.

Что касается частных образовательных учреждений, то я всецело поддерживаю создание частных детских садов, детских дошкольных учреждений и считаю, что пока еще мы не обладаем потенциальными возможностями, чтобы создать серьезные частные учебные заведения. В будущем это, конечно, возможно.

Председательствующий. Второй микрофон.

Кривошапкин А.В., заместитель отдела Якутского обкома КПСС, г. Якутск, член Верховного Совета РСФСР.

Уважаемый Эдуард Дмитриевич, в Министерстве народного образования РСФСР при участии автономных республик, в том числе Якутии, подготовлен проект концепции развития национальных школ РСФСР. Вы знакомились с этим проектом и став министром, через какое время вы бы предприняли конкретные шаги для продвижения этого проекта? Спасибо.

Днепров Э.Д. Я бы хотел, чтобы все национальные образования и не только все национальные образования, а все регионы выступили со своими образовательными программами и своими образовательными концепциями, чтобы они строили свои системы образования применительно к местным условиям. Задача министерства состоит прежде всего в том, чтобы не унифицировать, а давать старт этим программам, всячески и как можно быстрее. Что касается национальных школ, то для их развития в министерстве должны быть воссоздано то, что существовало в 20-х гг. при Луначарском – это Высший совет по национальному образованию, практически вторая структура после руководства министерства.

Председательствующий. Эдуард Дмитриевич, пожалуйста, на письменный вопрос.

Днепров Э.Д. Письменный вопрос был только один. Вопрос такой. Считаете ли вы необходимым поддерживать тезис об обязательном среднем образовании?

Я хотел бы прояснить такую вещь. Мы часто путаем два термина – всеобщность и обязательность образования. В своих самых первых статьях, и вот здесь как раз мы с Геннадием Алексеевичем Ягодиным очень крепко спорили. Я отстаивал и до сих пор отстаиваю всеобщность образования, но настаивал на снижении планки обязательного образования. Я напому вам эпизод, который закончился Всесоюзный съезд учителей, когда Геннадий Алексеевич стоял на трибуне, сзади сидело Политбюро, а впереди зал. Зал, казалось бы, раскололся на две части: одна вроде бы за обновление, другая – пока бы придерживаться, но именно в этом вопросе, вопросе о снижении планки обязательного обучения обе части сомкнулись. Я считаю, что это мера временная, что просто мы злоупотребили, и, как всегда, ускорили этот переход. Мы придем к нему, и придем в нормальном качественном виде.

Председательствующий. Время истекло, товарищи депутаты, будем продолжать или как? Голосование, хорошо.

Товарищи депутаты, кто за то, чтобы назначить Днепрову Эдуарда Дмитриевича министром образования РСФСР, прошу голосовать.

Результаты голосования

За	135
Против	51
Воздержалось	26
Голосовало	212

Днепров Э.Д. назначается на должность министра образования РСФСР. (**Аплодисменты.**) Четвертый микрофон.

Ельцов Ю.А., учитель средней школы № 6 г. Раменское, Московская область.

У меня устный запрос по поводу газеты «Педагогический вестник», по поводу грязного пасквиля, который в ней опубликован в связи с выдвижением Эдуарда Дмитриевича. Премьер-министру надо расследовать историю создания этой самой педагогической ассоциации, которая продемонстрировала свою полную импотентность, и ее нужно немедленно закрыть.

Председательствующий. Примем эту информацию. Я ее, например, не читал, и, если бы вы не сообщили большинство тоже не читало бы.

После вступления в должность министра и запуска нового российского Министерства образования мне по традиции предстояло дать интервью в «Учительской газете» и рассказать о первоочередных планах предстоящей работы. Моим собеседником был один из ведущих деятелей педагогической прессы, давний подвижник обновления образования, тогда заместитель главного, а сегодня главный редактор основной педагогической газеты страны Петр Григорьевич Положевец.

НЕ ЛОМАТЬ – СТРОИТЬ⁷⁴

Путь к нашему возрождению лежит через возрождение школы. Не поднимая ее – не поднять общество. Любая правительственная программа, не учитывающая образовательных проблем, обречена на провал, даже если поначалу и приносит результаты. Новая рубрика «Школа России: зоны прорыва» расскажет о главных пунктах программы нового министра образования РСФСР. Рубрика будет существовать ровно сто дней.

⁷⁴ Учительская газета. 1990. Август. № 34.

Обычно столько требуется западным лидерам, чтобы заявить свои программы. Эдуарду Днепрову этот срок не потребовался. Программа обновления школы была готова у него задолго до того, как он получил министерский портфель.

Статфакт

13% городских школ и 57% сельских – без отопления.

В 31% городских и 85% сельских школ отсутствует канализация.

В 13% городских школ и 44% сельских нет столовых.

Россия на последнем месте среди республик по доле расходов на народное образование.

РСФСР на 14-м месте по числу учителей с высшим образованием.

165,1 рубля – средняя зарплата российского учителя, или 75,1% общесоюзной.

В 1970 г. расходы на народное образование в России составляли 17,1% бюджета, в 1988-м – 9,43%.

– Говорят, что в министерстве вы работаете каждый день до 11 часов вечера. Что, и все сотрудники столько же трудятся!

– Работаем и позже. Но только наша команда – несколько человек из нового состава министерства. Я вовсе не считаю это нормой. Однако, к сожалению, на момент запуска без этого не обойтись: уж слишком запущенное досталось нам хозяйство.

Чтобы его поднять, нужно не только время. И не только ресурсы. Главное – нужны новые силы, новые люди, понимающие, что **основной ресурс развития образования – свобода**. И умеющие этот ресурс использовать максимально. **Но свободу, как известно, не дают, ее надо брать**. Брать, не теряя времени.

– Скажите, быть министром труднее, чем это казалось до утверждения?

– Казалось? Думаю, что этот вопрос не ко мне. Во-первых, никогда не планировал быть министром. А во-вторых, любой настоящий труд труден. Другое дело, что меня постоянно удивляла и даже отчасти забавляла «готовность» функционеров из номенклатурной обоймы занять любой пост, в том числе и министра образования. Номенклатуре не свойственна рефлексия, самооценка, осознание уровня своей компетентности. Она всегда ко всему готова. Потому что не чувствует и не несет ответственности за дело. Номенклатура безответственна перед народом и перед историей. И потому ей все и всегда было легко.

– Думаю, что министрами не рождаются и не становятся в один день. Но все же, мне кажется, бывают пики напряжения, когда человек понимает, что мог бы взвалить себе на шею этот груз, а главное – мог бы с ним справиться. Когда вы это почувствовали?

– Я бы хотел, если позволите, скорректировать вопрос: не мог, а **должен**. Именно должен. И почувствовал я это вечером 30 июня, когда обдумывал результаты первого рейтинга, первого парада претендентов на пост министра перед народными депутатами России. Мне стали совершенно очевидны две вещи: первое, – что ни у кого из моих коллег-претендентов нет сколько-нибудь четкой и серьезной программы действий. И второе, – что формирующая тенденция выступлений всех претендентов – косметический ремонт российского образования. Это в лучшем случае. Еще через пару дней я понял окончательно, что речь по сути идет о том, чья возьмет – линия обновления образования или линия застоя, стагнации. Моя кандидатура здесь – всего лишь воля случая. Но новой России, новому ее правительству нужно новое образование. И я понял, что должен. Даже при том, что вовсе не считал себя готовым к этому ответственному шагу. Рядом со мной стояла надежная ВНИКовская команда. И я решил – выдюжим.

– Без команды никакому лидеру не реализовать свою – даже самую гениальную, самую аргументированную – программу. По каким принципам вы будете набирать свою министерскую команду? И кто эти первые люди, появившиеся в ней?

– Выбор команды всегда процесс встречный. Не только и, может быть, не столько лидер выбирает команду, сколько она – лидера. В нашем случае дело обстоит чуть проще. Команда наша сложена и слажена. В ее ядре основатели и ведущие силы ВНИК «Школа». Сегодня это центр педагогических инноваций АПН СССР, директором которого я останусь. Но и для этой команды процесс перехода в новое качество непросто. Перед каждым по существу стоит тот же императив: должен. Инициатива всегда наказуема. Как говорится, сами заварили кашу, сами и расхлебывайте. И надо сказать, все самоопределились должным образом. Отказа я ни от кого не услышал.

Сегодня уже назначены: первый заместитель министра В. Новичков, который и ранее был моим ближайшим помощником – заместителем директора Центра педагогических инноваций; заместители министра: Е. Сабуров – руководитель ВНИКовской лаборатории, разработавшей новый экономический механизм в образовании, Е. Куркин – известный педагог-новатор, А. Тюков – один из наиболее интересных и талантливых методологов. Советниками министра и главными специалистами стали: В. Собкин – по социологии образования (он же руководитель социологической службы в системе российского образования), М. Кузьмин – по национальным проблемам образования, А. Абрамов – по содержанию образования. Назначения продолжают. Главный принцип – опора на единомышленников. Только в этом случае возможны прорывы. И только в этом случае совместный труд, как бы он ни был тяжел, – в радость.

– А что делать старой «команде»? Говорят, что они все со страхом ждут увольнения. Но есть ведь среди них много думающих, интересных людей, которым просто раньше не удавалось реализовать свой потенциал. Их идеи, предложения оставались невостребованными, им отводилась роль винтиков в наробразовской бюрократической машине.

– Для меня команда – это прежде всего соратники. Их жизнь, как любит говорить один из основателей ВНИКа В. Слободчиков, – это со-бытие. В этом смысле старый аппарат министерства командой не был. Ибо в команде не может быть винтиков и невостребованных идей.

Старое министерство упразднено. Новое – будет значительно меньше по численности. Сокращения и увольнения неизбежны. Но среди прежних сотрудников действительно есть немало думающих, интересных людей, которые не могли по-настоящему раскрыться в административной системе прежних министерских отношений. Не могли пробить бетонную стену консерватизма российского Минобра, ставшую притчей во языцех. Эти люди безусловно останутся на борту. Им надо только понять, что прежнего штиля не будет. Страна проходит зону штормов. И мы должны не только сохранить, но обновить, развить школу.

– Когда а комиссиях Верховного Совета РСФСР рассматривали вашу кандидатуру на пост министра, всех поразила четкая – готовая – программа обновления российской школы. Как рождалась она?

– В сравнении со своими коллегами – претендентами на пост министра я был действительно в лучшем положении. У меня за плечами была жизнь ВНИКа, его трудности, идеи, его программы. Народные депутаты России в итоге поддержали те основные наши идеи и подходы, которые в декабре 1988 г. были одобрены Всесоюзным съездом работников народного образования. Именно на этих подходах и идеях и была выстроена предложенная мной программа.

– Итак, главные идеи вашей программы?

– *Суть программы – попытка кристаллизации новой образовательной политики, способной привести школу в соответствие с современными потребностями страны*, построить образование в новые условия ее социально-политического, экономического, культурного и нравственного

бытия. Эта политика должна быть действенной, а не декларативной, опережающей, а не плетущейся в хвосте событий. Хвостизм – это паралич политики, он и сегодня держит школу у столба застоя. **Часто говорят, что политика – искусство возможного. Мне кажется, что это – весьма пассивная установка. Я полагаю, что политика – искусство достижения необходимого.** Наконец, новая образовательная политика должна быть реалистичной, нацеленной на конкретный, ощутимый результат.

В основу этой новой образовательной политики, в основу идеологии обновления школы положены те **десять принципов**, о которых я уже писал в «Учительской газете» (1990, № 26). **Это демократизация, многоукладность, альтернативность, открытость и опережающее развитие образования, его гуманизация, гуманитаризация, дифференциация, непрерывность и развивающий характер.** Первые пять принципов определяют нормальные социально-педагогические условия бытования образовательной системы, вторые – собственно педагогические условия построения очеловеченного педагогического процесса.

– Эдуард Дмитриевич, то, о чем вы только что говорили, – это, так сказать, идеология обновления школы, а если сформулировать цели ее обновления, то есть попросту я хочу вас спросить: а зачем вся эта программа?

– Я понимаю мотив вашего вопроса. Наш социальный опыт всех достаточно хорошо научил: идеология – это одно, а реальные цели – совсем другое. Как говорится, каша – отдельно, мухи – отдельно. Но для нас идеология имеет смысл только в плане достижения целей, а не для привычного их сокрытия. Перечисленные выше десять принципов являются необходимыми и достаточными для материализации **трех главных целей: развития личности, развития самой системы образования, реализации задач образования как мощного фактора социального, экономического и духовного развития общества.** Последнее мне хотелось бы подчеркнуть особо. Ибо мы должны, наконец, понять, что образование – единственный фактор духовной и интеллектуальной реабилитации общества, возрождения, воссоздания того генофонда страны, который целеустремленно вышибался многие десятилетия.

Но это – общие цели программы. Помимо них есть специфические российские. Прежде всего – **образовательный суверенитет республики. И второе – переход от унитарной модели системы образования к широкому спектру национально-региональных образовательных стратегий и программ развития образования.** Пора нам отказаться от унылого однообразия серых образовательных красок и приучить глаз и разум к богатству национально-региональной образовательной палитры. Развитие образования в осредненном пространстве невозможно. Не говоря уже о том, что осреднение самого образования – достаточно банальный способ социальной прополки нации.

– Мне кажется, все действия сегодняшней школы пока что направлены против рынка, против экономической реформы. Как ваша программа вписывается в новую ситуацию?

– Экономическая реформа сегодня – корень всех вопросов. И система образования должна быть направлена на всемерную помощь ей. Но школа пока действительно противостоит реформе. Она продолжает выпускать человека с одной резьбой, с испугом перед реальным разнообразием жизни. Она набивает голову часто ненужными знаниями и не дает развития. Она вбивает ту уравнивательную психологию, о которой мы только что говорили. Она предельно дезориентирована, труд в ней обесмыслен и обезнравственен. Чаще всего – это перевод дерева в стружку. Но мы все еще не хотим или не можем понять, что те требования развития и самоопределения личности, которые два года назад были заявлены в нашей Концепции общего среднего образования, сегодня уже вышли за пределы педагогических словоприятий. Это требования быстро ме-

няющейся социально-экономической и политической жизни, в которой **развитие становится проблемой выживания**.

Рынок – это саморазвивающийся мир, и в нем может жить только развитая и самоопределившаяся личность. Ранее мы жили в иной системе – в системе распределения людских ресурсов по замкнутым структурам. Каждый знал, куда его вольют и за что выльют.

Нормальный человек стремится ситуацию предвидеть. И потому наша программа не вписывалась в ситуацию, а прогнозировала ее.

– Многие наши реформы, попытки обновления проваливались, на мой взгляд, потому, что мы пытались решить проблему, вытягивая только одно звено. Лишь комплексный взгляд, всесторонний подход может быть удачным. Что представляет ваш комплекс мер?

– Здесь я с вами полностью солидарен. Нас долго учили искать одно звено, за которое можно вытащить всю цепь. И кончилось это тем, что мы призывали искать отмычку – одну на все двери, одну-единственную панацею от всех болезней. Только названия у нас были разные – госприемка, бригадный подряд и т.д. Между тем любая реформа, в том числе и школьная, только тогда эффективна, когда она проводится системно, охватывает в едином замысле и его реализации весь комплекс проблем. Наш комплекс мер, нацеленный на обновление школы, предусматривает работу **на трех уровнях**: меры по запуску процесса этого обновления; первоочередные меры по преодолению кризисной ситуации в образовании; меры по оздоровлению системы образования.

Первый и главный на сегодня, с моей точки зрения, комплекс мер включает в себя правовые, экономические и управленческие механизмы обновления образования.

– Особый интерес работников народного образования вызывают экономические меры нового министерства, направленные на защиту интересов образовательных учреждений в период перехода к рынку. Не секрет, что экономики народного образования у нас нет – ни как науки, ни как практики. Да что говорить: во всех школьных реформах, кроме последней – 1988 г., даже термина такого не было – экономика народного образования. Какие основные идеи вы заложили в этой части?

– Экономические меры, обобщающие экономическую политику министерства, многогранны. Назову только важнейшие. Прежде всего это значительное увеличение расходов на образование, преодоление устойчивой и противоречащей мировой практике тенденции сокращения доли этих расходов в валовом национальном продукте. С 1980 по 1988 год у нас она упала с 4 до 3,92%, тогда как в цивилизованных государствах составляет 5% и имеет тенденцию к увеличению до 7.

Второе фундаментальное направление – создание среды рационального хозяйствования в образовании путем перехода образовательных учреждений на новый экономический механизм. Без этого все инвестиции в образовательные сферы бесплодны, они будут проваливаться в черную дыру нашей бесхозяйственности.

Мы сегодня много говорим об экономической самостоятельности образовательных учреждений, но в реальной жизни многие их директора уклоняются от этой самостоятельности, предпочитают прятаться под крыло роно. Хотя при этом резко критикуют роно. Министерство сейчас разворачивает широкую работу по разъяснению нового экономического механизма в образовании, подготовке соответствующих методических рекомендаций и будет всемерно стимулировать переход на новые условия хозяйствования в образовании.

– А управленческие меры? Мне кажется, новая система управления будет эффективно действовать при двух условиях: во-первых, вариативности, когда каждый район мог бы формировать свою – удобную для данной территориальной системы образования – управленческую струк-

туру, во-вторых, при четком разделении функций между министерством и органами местной власти.

– Это бесспорно. Пора нам отказаться от унитарных управленческих моделей, единообразных от Белого до Черного и от Баренцева до Японского моря. Как я уже отмечал, одна из наших главнейших установок – **регионализация системы образования**, создание самостоятельных национально-региональных образовательных систем с учетом местных условий, потребностей, национальных и культурно-исторических традиций. Соответственно различными должны быть и управленческие структуры.

При этом нам надо, наконец, осознать, что местные органы управления образованием – это органы Советской власти, а не ведомства. И дело местных Советов выстраивать их, исходя из местных условий, определять их функции, структуру, численность и т.д. Министерство здесь может быть только советником, консультантом. Мы, в частности, рекомендуем продумать вопрос о сокращении управленческих звеньев. Нужны ли, к примеру, районные органы управления народным образованием в небольших городах? Или городские органы в областных центрах, где выстроена целая пирамида управленческих структур – областная, городская, районные?

Другое дело – методическая служба. Это служба ведомства. Но и она должна ли быть везде одинаковой? Мы полагаем, что формы ее могут быть самыми разнообразными, опять же исходя из местных условий.

В самое ближайшее время мы займемся и разграничением функций различных уровней управления образованием. Здесь важнейший принцип – делегирование властных полномочий снизу вверх, а не наоборот, как мы привыкли. Исходящая точка – самостоятельность образовательных учреждений. Управленческие звенья работают для них и ради них, а не ради самообслуживания и обслуживания верхних эшелонов управления.

Хочу также сказать, что мы намерены предоставить полную образовательную самостоятельность ряду наиболее продвинутых городов и регионов. С первого сентября такая самостоятельность будет предоставлена Москве, Ленинграду и некоторым другим городам.

– Эдуард Дмитриевич, не могли бы вы хотя бы бегло перечислить первоочередные меры министерства, касающиеся учителя. Ведь ситуация с каждым днем все усложняется: многие из учителей – те, кто не уходит в кооперативы (а уходят далеко не самые худшие), начинают вливаться в забастовочное движение.

– Обеспечение социальной защищенности учителя и повышение уровня оплаты его труда я считаю первой и самой неотложной мерой. Сегодня учитель находится в униженном положении. Если в 1960 г. его заработная плата составляла 87% от средней по стране, то в 1988 г. – 78%. Мы должны, наконец, понять, что униженный учитель не может воспитать возвышенного человека, что в итоге отношение к учителю – это мера самоуважения и самосознания общества. И здесь, помимо существенных государственных вложений, требуется максимальная мобилизация местных средств. Такие средства, как показал опыт общения местных Советов с работниками дошкольных учреждений, при желании изыскиваются. Министерство намерено также снять все искусственно выстроенные «потолки» с заработной платы работников народного образования.

– Думаю, что вашу программу усилиями только одного министерства образования не решить. Поддерживают ли вас коллеги по Совмину?

– Наш Совмин, с моей точки зрения, необычен во многих отношениях. Прежде всего это команда единомышленников, понимающая всю тяжесть и ответственность взятых на себя задач, работающая спаянно и наотмаш. Это, возможно, первое правительство, действующее не в режиме ХозУ – хозяйственного управления, а принимающее самостоятельно, помимо экономических и социальных, важнейшие и ответственные политические решения. Четкость, динамичность, взаимопонимание и взаимная поддержка – отличительные черты

работы российского Совмина. И потому я не испытываю ни малейших сомнений в том, что программа нашего министерства получит полную поддержку коллег.

– **Какие организационные шаги уже совершены министерством?**

– Думаю, что душа старого министерства уже прошла плотные слои атмосферы, хотя процесс его реорганизации еще только разворачивается. Разработана и одобрена Совмином России принципиально новая структура министерства, о чем можно говорить особо. Идет комплектование нового аппарата. Проведены совещания с начальниками областных и краевых управлений народного образования, с представителями автономий по созданию национально-региональных образовательных систем. Завершил работу Всероссийский семинар по новому экономическому механизму в образовании, готовятся августовские педагогические конференции. Совместно с автономными образованиями мы ведем сейчас формирование Совета по проблемам национального образования, восстанавливая традиции Наркомпроса 20-х гг. Но основное внимание сосредоточено на разработке программы подъема образования в российском селе. Эту работу ведем совместно с Комитетом по науке и образованию Верховного Совета РСФСР и с практиками, приехавшими в министерство из сельских школ многих районов России.

– **Вам не приходилось никогда отказываться от своих идей?**

– Человеку свойственны перемены. Неменяющийся человек мертв. И время от времени просто необходимо подвергать сомнению казавшиеся неизблемыми научные постулаты. Другое дело – вечные общечеловеческие категории добра и зла.

Я прошел через единственный отказ. Это 1956 г. После этого мне не приходилось ни отказываться от своих идей, ни краснеть за них.

– **И думаете, что не придется?**

– Думаю, что не придется. Самое основное для человека – оставаться самим собой.

Человек не выбирает время, в которое он живет. Но он выбирает себя во времени. А выбор – это судьба.

– **Злые языки говорят: ну и трудно ему будет – не работал ни дня в школе, ни в вузе. А вас самого не мучает этот факт?**

– Мне всегда будет трудно, на любой работе, безотносительно к тому, что говорят злые языки. Ибо я так устроен. И любая работа для меня – это полное погружение. Я не умею работать наполовину. Что же касается «факта», то он меня не мучит. Я двадцать лет работал для школы, а последние четыре года – вместе со школой для ее возрождения. Меня будет мучить только одно – если я уйду, не сделав того, что хотел сделать.

– **Кстати, а что должно произойти, чтобы вы ушли в отставку?**

– Я уйду в отставку как только изменится курс российского правительства. Если ситуация развернется вспять, я найду иные способы общения с ситуацией.

ОПЕРЕЖАЮЩИЙ ХАРАКТЕР РЕФОРМЫ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ

Как уже отмечалось ранее, в конце раздела «Уроки дореволюционных образовательных реформ и контрреформ», образовательные реформы по своей природе – ***реформы второго эшелона***. Они обычно проводятся тогда, когда определена общая стратегия развития страны, когда расчищено социаль-

но-экономическое поле для продвижения этой стратегии. (Вспомним слова министра внутренних дел П.А. Валуева, сказанные в 1860-х гг., что крепостное право ложилось «камнем преткновения в каждой государственной инициативе».)

Между тем не менее фундаментальный исторический урок (я бы даже сказал жестче – закономерность), состоит в том, что вопросы реформы образования всегда возникают и наиболее энергично прорабатываются на гребне общественного подъема по причинам, также названным ранее.

Кроме того, о чем тоже уже говорилось, в традиционной для России дихотомии реформ и контрреформ первые всегда занимали весьма краткое историческое время, тогда как вторые охватывали десятилетия. Отсюда – спорадичность и лоскутность российской модернизации. Отсюда же – и ее вечное «догоняющее развитие».

В системе этих исторических российских координат любой политик неизбежно вставал перед выбором, по какой оси ему двигать свое дело. Наиболее деятельные из них всегда выбирали тот путь, который указан С.Ю. Витте в эпиграфе к настоящей главе и успешность которого была многократно доказана самим Витте: ***«В России необходимо проводить реформы быстро и спешно, иначе они большей частью не удаются и затормаживаются».***

Наша задача состояла в том, чтобы решиться преодолеть традиционные для образовательной реформы рамки **«второго эшелона»** и вывести ее в **«первый эшелон»** преобразований. **В этом и состояла суть проведенного уникального социального эксперимента.** Основные мотивы его заключались в следующем.

Первое. Известно, что молодая российская власть не имела сколько-нибудь внятной идеологии и стратегии развития страны и, главное, не сумела организовать ее динамичную разработку. Что, наряду со многими другими субъективными и объективными причинами, достаточно быстро открыло дорогу «российскому термидору». Мы, естественно, не могли рассчитывать на столь быстротечный реформаторский пробег, даже хорошо зная историю российских реформ. У нас были иные ожидания и одновременно основания полагать, что разработанная идеология и стратегия образовательной реформы, которые напрямую затрагивали ключевые вопросы политического и социального бытия России, помогут формированию новой идеологии и стратегии развития страны.

Второе. При такой идеологической и стратегической слепоте новой российской власти мы видели единственную надежную опору как продвижения вперед, так и расширения сферы охвата образовательной реформы в общественном подъеме, в освободительном движении, которое достигло своего апогея в период августовской революции 1991 г. Учительство, активно участвующее в этом движении, явно могло обеспечить и в итоге обеспечило глубокое продвижение реформы образования.

Третье. Упреждающие гуманистические, демократические шаги и меры в сфере образования, которая касается всех и каждого, могли содействовать и действительно содействовали поддержанию и развитию демократического

настрою общества. (До тех пор пока власть не стала на путь термидора и не предала демократию и страну.)

Уже этих трех фундаментальных социально-политических соображений было достаточно, чтобы начать *социальный эксперимент по опережающему проведению реформы образования*. Тем более, что в собственно педагогическом отношении она была достаточно проработана (концептуально, организационно, методически и т.д.) и имела преобладающую поддержку педагогического сообщества страны еще со времен Всесоюзного съезда работников народного образования 1988 г.

Именно поэтому этап запуска образовательной реформы в России стал этапом реформаторского прорыва. Вместе с тем это было не только время активного и динамичного продвижения реформы в жизнь, расширения сферы ее действия (за счет включения в ее орбиту дошкольного воспитания, профессионального, педагогического, внешкольного дополнительного образования), но и время *интенсивного содержательного, идейного обогащения реформы, развития ее философии, более того, – пересмотра ряда ее исходных позиций, связанного с вступлением России в полосу радикального изменения политического, социального и экономического уклада государственной и общественной жизни*. Этот пересмотр концентрировался вокруг двух основных проблем – *декоммунизация* российской жизни и ее вхождение в новые, *рыночные условия* социально-экономического бытия.

Та идеология образовательной реформы, которая разрабатывалась и продвигалась на первых ее этапах, шла в общем русле *перестроечных идей* (с некоторым их опережением) – *идей «демократического социализма», «социализма с человеческим лицом»*. Однако уже в период стагнации перестройки у многих пробудилось понимание иллюзорности этих идей, понимание не только неспособности государственного социализма изменить лицо, но и порочности самого «социалистического выбора», в защиту которого нескончаемо выступал «архитектор перестройки». Основной фермент любого социального строительства – общественная мысль в своем развитии далеко обогнала «архитектора», вырываясь из пелены иллюзий. Становилось все более очевидным, что десталинизация социализма (ведущая политическая идея начального этапа перестройки) – только первый этап его демистификации. Что весь семидесятилетний социалистический эксперимент, навязанный стране, по сути своей – кровавый тоталитарный режим, назвавший себя социализмом и свернувший страну на тупиковый путь цивилизации.

Это понимание, доступное ранее немногим, со временем становилось все более широким. Надлежало раскрыть для его восприятия массовое общественно-педагогическое сознание, пронизать этим пониманием не только все основания, идеологию, принципы образовательной реформы, но и саму практическую деятельность по ее реализации. Это требовало прежде всего глубокой и в то же время взвешенной работы по *декоммунизации образования*, и в первую очередь – его содержания, по *департизации* управления образованием и внутренней жизни школы.

Вторым важнейшим направлением развития и углубления концепции образовательной реформы стало осмысление проблемы **«образование и рынок»**, которая на этапах разработки и принятия реформы едва высвечивалась за горизонтом. С середины 1990 года эта проблема стала реальным императивом, требующим незамедлительного решения. В корпусе идей концепции реформы образования были намечены лишь подходы к этому решению, связанные с введением нового экономического механизма в систему образования, с новыми принципами хозяйственной деятельности образовательных учреждений. Теперь предстояло не только углубить и массированно реализовать эти подходы, но и осмыслить суть рыночной ситуации для образования и в образовании. Предстояло осознать, что в процессе перехода к рынку образовательная система вступает в совершенно новые условия бытования. И соответственно – разработать исходные теоретические позиции и практические механизмы адаптации системы образования к этим условиям.

Начало активной реализации образовательной реформы в России, и в частности ее движения по двум названным выше направлениям, вызвало резкое политическое и социальное противостояние, как внутри самой системы образования, так и вне ее – первоначально главным образом со стороны союзных властных структур. В основе этого противостояния лежала общая активизация сил, пытавшихся сорвать ход российских реформ. Сил, пустивших под нож программу «500 дней» в ноябре 1990 г., спровоцировавших два месяца спустя военные столкновения в Прибалтике, а еще через два месяца – вывод войск на улицы Москвы. Полуфинал и финал этой деятельности известны: «павловский» бунт в июне и путч в августе 1991 г.

Противодействия школьной реформе в первый период ее проведения в России особенно наглядно видны на двух направлениях – **демилитаризации** и **департизации** школы.

Будущие военные распорядители путча маршал Моисеев и генерал Варенников пытались едва ли не стереть с лица земли руководство российского Министерства образования, выступившее с инициативой отмены обязательной начальной военной подготовки в школе и устранения из нее оружия. Этот казался бы частный вопрос, поднятый в октябре 1990 г., стал для образовательной реформы своеобразной проверкой на прочность. Десятки раз грозные генералы на разных форумах и в разных формах требовали вернуть НВП в школу. Трижды этот вопрос рассматривался, с переменным успехом, на заседаниях Совета Министров Российской Федерации. И только в мае 1991 г. Совмин России однозначно высказался в поддержку демилитаризации школы.

Не менее драматично развивались события и вокруг принятых Министерством образования России в январе 1991 г. (за шесть месяцев до известного Указа Президента Б.Н. Ельцина) мер **по декоммунизации образования и департизации российской школы**. Руководство Российской коммунистической партии, вкуче с «Правдой», Гособразованием и Академией педагогических наук СССР, не замедлило развернуть массированное наступление против этих мер, обвиняя их инициаторов во всех смертных грехах и предвещая распад школы. Не были забыты при этом и традиционные приемы – угрозы вызова министра образования на Политбюро РКП и его «исключения из рядов». Эти угрозы, однако, уже не работали:

ряды поредели... Да и ряды РКП были такими, что от них стоило держаться подальше.

Пять основных сил выстраивали полосу препятствий на пути реформы образования в России в первый период ее реализации. Три традиционные силы – *партийные структуры, официальная педагогика, затаившийся старый аппарат*. И две нетрадиционные – *армейское руководство* и новорожденные «*теневики*» от образования, торопившиеся нагреть руки на торговле его имуществом в обстановке экономического хаоса и правового беспредела. Дважды в 1990–1991 гг. все эти силы пытались парализовать реформу. И дважды удавалось, говоря словами газеты «Известия», защитить школу России от «смены вех»⁷⁵.

Третью, самую массивную и самую злобную попытку сломать реформу предприняла в 1992 г., на фоне общего противостояния законодательной и исполнительной властей России, *шестая сила* – Комитет Верховного Совета Российской Федерации по науке и народному образованию. Его председатель В.П. Шорин (которого Ю. Данилин в статье «Летели две утки, королева и лошадь...» недооценил, назвав «оратором специального назначения: для открытия университетов, разрезания ленточек, фуршетов и т.п.»⁷⁶), в одной из откровенных бесед со мной осенью 1991 г. заявил: «Катком пройдуся – уничтожу».

История, однако, обошлась со всем этим спокойнее. Она попросту смахнула уничтожителей, как соринку с обшлага. Противостояние истории всегда оканчивается падением в историческое небытие.

Названный Комитет, вознамерившись возглавить образование, усиленно примерял на себя мантию и лавры бывшего Отдела науки и учебных заведений ЦК КПСС. Однако то и другое оказалось для него, увы, велико. Отдел, худо-бедно, состоял из профессионалов, «съевших зубы» на контрреформаторской консервации школы. У политических же маргиналов Комитета, с ментальностью булгаковских шариковых и швондей, не было никакой особой концепции контрреформации. Была лишь кипучая, полуслепая, агрессивная контрреформаторская злость, направленная на срыв образовательной реформы, на изничтожение ее носителей, на парализацию начавшегося в конце 1991 г. реформирования АПН СССР, которая, сохранившись, попыталась бы снабдить стихийно витийствующих нардепов от образования подобием программы контрреформаторских действий.

Сегодня все эти воинствующие депутаты-ястребы, покинувшие 4 октября 1993 г. Белый дом в одной дрожащей шеренге с Руцким и Хасбулатовым, – пыль истории. Им не досталось даже геростратовой славы. Но дело их, тем не менее, живо. И оно еще не раз даст о себе знать на трудном пути становления свободной демократической России и не менее трудном пути обновления и развития российской школы.

⁷⁵ Известия. 1991. 14 августа; Известия. 1992. 13 мая.

⁷⁶ Новая ежедневная газета. 1993. 8 сентября.

«ДОРОЖНЫЙ» ПЕРИОД РЕАЛИЗАЦИИ РЕФОРМЫ.
ПРОГРАММА СТАБИЛИЗАЦИИ И РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ
(август 1990–1991 г.)

Одной из самых первых акций нового российского Министерства образования было принятие комплекса мер по всесторонней поддержке сельской школы. Как и было обещано на Верховном Совете, мы уже в начале августа создали рабочую группу и провели несколько совещаний представителей регионов с целью подготовки предложений в Закон «О социальном развитии села» и разработки Постановления Совмина России «О развитии образования на селе». Закон был принят уже 21 декабря 1990 г., и Постановление Совмина – 20 февраля 1991 г.

Задачи всей этой работы изложены в публикуемом ниже интервью «Учительской газете».

ЗЕМЛЯ И ВОЛЯ⁷⁷

О проблемах сельской школы с министром образования РСФСР Эдуардом Днепровым беседует специальный корреспондент «Учительской газеты» Елена Комарова.

– Эдуард Дмитриевич, сельскую школу у нас часто называют зоной социального бедствия. В чем вы видите основные причины этого бедствия и как, наконец, преодолеть его?

– Зоной социального бедствия я бы назвал не столько сельскую школу, сколько все наше село, деревню. Мы опустошили, вытоптали ее, пройдясь по ней катком коллективизации и колхозно-совхозным строем. Мы подрубили корни многоукладности сельской жизни, превратили крестьянина в наемного рабочего, лишили его земли, желаний и возможности нормально работать. Надо обладать большой волей, большим умением, чтобы до такой степени разорить деревню. И можно только изумляться многотерпению народа, который, как репинские бурлаки, десятилетиями тянет, изнемогая, дырявую баржу казарменного социализма. Полагать, что можно поднять сельскую школу, продолжая топить село, – это абсурд или очередная разновидность социального иллюзионизма.

– Но многие считают, что для подъема села и сельской школы необходимы прежде всего дополнительные ресурсы.

– Ресурсы, действительно, необходимы. И немалые. Однако мы мастера закапывать в землю миллиарды, не получая по сути никакой отдачи. Пора бы научиться не доить государство, а кормить его. Но для этого нужна еще одна Великая реформа – отмена колхозно-крепостного права. Нужны Земля и Воля. Нужно окрестянить село. Остальное будет. Будет хлеб. Будет и возрожденная сельская школа.

– Окрестянить село – то есть возродить крестьянство?

– Именно так.

– В Верховном Совете России вы говорили об «окрестянивании» сельской школы. Злые языки говорят, что скоро Днепров призвет «пролетаризировать» городскую школу...

– Злоязычие я всегда считал признаком нравственного нездоровья. Злой человек поедает самого себя, а это уже – самоотравление. Нормальный, здоровый человек добр и доброжелателен. Он стремится понять, а не распять ближнего.

⁷⁷ Учительская газета. 1990. Сентябрь. № 36.

В «пролетаризации» школы мы преуспели со времен Пролеткульта, когда отбросили из культуры все «иностранное», следуя теории двух культур. Все «не наше» вытеснили либо за кордон, либо в зону, либо в мир иной. Для многих и сегодня школа – фабрика, производство. «Либерализация» состоит лишь в том, что вместо конвейерного производства хотят штучное. Это, пожалуй, страшнее. Если с конвейера можно было незаметно соскользнуть и ценой немалых усилий сохранить себя, то из штучного производства не выскользнешь. А суть все та же: ребенок – не более, чем материал для социальной формовки.

– И все же – «окрестьянивание» школы. Что вы вкладываете в это понятие?

– Для меня «окрестьянивание» школы – прежде всего нравственная категория, более того, – нравственный императив. Это путь к воссозданию крестьянской духовности, разрушенной крестьянской культуры, пробуждению чувства земли, чувства ее хозяина. Мы долго злоупотребляли цитированием основоположников, говоривших об «идиотизме деревенской жизни», и по сути разрушили деревенскую жизнь как таковую. Но и этого мало. Мы постарались вытравить из памяти само слово, понятие – крестьянин. Заменяв его маргинальным неологизмом – колхозник.

Сближать деревню с городом за счет разрушения деревни, сельскую и городскую школы – за счет уничтожения особого духовного склада сельской – путь варварский и бессмысленный. Плоды триумфального шествия по этому пути мы и пожинаем сейчас. И будем пожинать еще долго. Пока у нас вновь не появится потомственное крестьянство – в большом, высоком смысле этого слова. Но оно не появится без сельской, подлинно крестьянской школы, дающей не только полноценное общечеловеческое образование (сегодня это скорее исключение, чем правило), но и призванной быть школой крестьянской духовности, современной крестьянской грамотности, самобытной крестьянской культуры, которая сейчас являет одну из наиболее бедственных зон нашей отечественной культуры.

– Эдуард Дмитриевич, мы знаем, что совсем недавно вы приглашали директоров и учителей сельских школ, заведующих сельским роно, ученых, специалистов народного образования, чтобы вместе с ними подготовить для предстоящей сессии Верховного Совета РСФСР документы, в которых речь пойдет о развитии культуры и образования на селе. Как вы оцениваете эту работу?

– Речь шла о двух документах: проекте постановления Верховного Совета России о возрождении образования и культуры на селе – оно должно стать органической частью общероссийской государственной программы подъема деревни, и проекте постановления Совмина РСФСР о развитии образования на селе. Здесь необходимо было предусмотреть первоочередные и долгосрочные меры и главное – механизмы их реализации.

Как я и полагал, наиболее ценный вклад, внесли практики – особенно учителя, директора сельских школ и члены подкомитета по народному образованию Комитета Верховного Совета РСФСР по науке и образованию. Это был первый опыт нашей совместной работы. Я почувствовал: есть контакт. Есть полное взаимопонимание и доверие, что укрепляет веру в успех.

– Эдуард Дмитриевич, только что мы пережили «год сельской школы» и, как известно, почти ничего не изменилось в образовании на селе. Не будут ли те постановления, о которых вы говорили, очередным воздушным замком?

– Можно объявить хоть десятилетие сельской школы, но если под нее не будет подведен прочный экономический, правовой, социальный и педагогический фундамент, все опять уйдет в песок. Останутся лишь благие намерения, а ими мы мостили множество дорог уже неоднократно.

Сама суть постановлений должна быть принципиально иной: не очередной зов фанфар, а реальные действия, реальные рычаги подъема образования

на селе. В проект постановления Совмина России мы стремились включить **четыре основных блока первоочередных мер: по развитию инфраструктуры образования на селе; укреплению его финансовой и материально-технической базы; социальной защищенности и повышению уровня подготовки сельского учительства и, наконец, главное, по коренному улучшению качества образования в сельской школе и сохранению здоровья детей.**

Мне бы хотелось передать вам проекты подготовленных нами документов, чтобы читатели «Учительской газеты» смогли дополнить, обогатить их. Это, кстати, не только наше желание, но и тех комитетов и комиссий Верховного Совета России, которые обсуждали проекты.

– Как проходило обсуждение?

– В целом нас поддержали. И посоветовали – с чем мы полностью согласны – установить четкие временные рамки тех экстренных мер, которые надо провести неотложно.

Две тысячи школ в России без электричества... Это позорище должно быть устранено незамедлительно. Через два месяца мы представим вам список тех хозяйств, где школа все еще живет при лучине. Чтобы мы знали своих «героев».

Но выступления кое-кого из аграриев насторожили. И не только меня. Прежде всего – старое потребительское, я бы даже сказал резче – крепостническое отношение к школе. Например: «закрепить школы за ЛТО – лагерями труда и отдыха». «Это идеология агроулага!» – ответил предлагавшему один из народных депутатов РСФСР. «Выделять школе землю только для огорода». «Отменить всякую добровольность при изучении учебных предметов и ввести обязательное преподавание сельскохозяйственных дисциплин». «Закрепить сельских детей за деревней!» Знакомые ноты, не правда ли? Крепкий голос новых поместных хозяев колхозов и совхозов. Где уж тут свобода, гуманизация, фермерство...

– А вы допускаете в условиях арендных отношений, фермерского хозяйства создание на селе частных школ, хотя бы начальных?

– Мне не очень симпатично слово – допускаю. В нем есть что-то остающее от «не пущать». Частные школы – реальность сегодняшнего и завтрашнего дня. И не только сельские. Но во-первых, государство в любой школе, включая частную, обязано обеспечить, финансировать государственный минимум (стандарт) образования. А во-вторых, в любом – частном или общественном учебном заведении необходима квалифицированная экспертиза программ.

– И последний вопрос к вам, Эдуард Дмитриевич, как к историку. Некоторые ваши коллеги видят сходство переживаемого ныне момента со временем столыпинских реформ русского села. Что вы об этом думаете?

– Я не сторонник прямых параллелей и аналогий, равно как и обволакивающего многих сегодня ностальгического лада. Хотя это, может быть, естественная и преходящая реакция на исторический нигилизм и траву забвенья, которые мы сеяли десятилетиями. Власть хотела иметь послушный народ, лишенный не только исторической памяти, но и исторического сознания.

В этом мы тоже преуспели. Столыпин, в частности, для нас – только вещатель. Фигура его трагична. Когда Столыпин предложил вместо привычной крестьянской общинной жизни хутора, он оказался не угоден и левым, и правым, и значительной части самого крестьянства. Сказалась вековая уравнительная психология: сосед не должен жить лучше соседа. Этим мы болеем и сегодня. Есть смысл напомнить то, что писал в свое время Столыпин: «Главное богатство и мощь государства не в казне и казенном имуществе, а в богатеем и крепком населении. Только право на землю дает прочное, крепкое крестьянское хозяйство...»

А вот взгляд Столыпина на сельскую школу: «Школа не может оставаться по характеру преподавания отвлеченно-гуманитарной и городской, быть оторванной от национальных интересов деревенской жизни. Школа должна давать знания в первую очередь о жизни животных и растений, явлениях русской природы, окружающих земледельца».

Сегодня нам многое предстоит пересматривать. И в частности, известное положение о земстве как о пятом колесе в телеге российского государства. Общественность – всегда пятое, ненужное колесо в бюрократической телеге. Но именно благодаря этому колесу сдвинулась с мертвой точки и пошла в рост российская сельская школа, возникла достаточно широкая, многоукладная система образования на селе. За полвека, начав по сути с нуля, 400 из 426 уездных земств России не только подошли – приступили к всеобщему начальному обучению, тогда как две трети городов империи об этом только помышляли.

В начале XX века на сельскую школу работали свыше тридцати тысяч российских кооперативов, потребительских и кредитных обществ, товариществ, объединявших более десяти миллионов вполне цивилизованных кооператоров. У них, как и у земств, были свои образовательные программы, издательства. Они открывали библиотеки, учительские курсы, народные дома, школы, имели передвижной кинематограф, передвижные музеи учебных и наглядных пособий...

– **И вы верите, что все это можно вернуть?**

– Можно и нужно. Но для этого мало верить. Надо действовать.

Другой не менее важной акцией министерства в 1990 г. было начало эксперимента в шести регионах страны по введению новой, дифференцированной оплаты труда работников образования. Этот эксперимент дал богатый материал для последующей разработки Единой тарифной сетки оплаты труда работников бюджетной сферы, которая в образовании была и разработана и введена раньше, чем в других отраслях.

Однако нелепо «дифференцироваться» в нищете. Прежде, чем вводить дифференцированную систему оплаты, необходимо было принять хоть какие-то меры по ее повышению. И здесь Совмин России, по предложению министерства пошел на беспрецедентный шаг: увеличение зарплаты работникам образования на 40% не из местных бюджетов, как обычно, а из **федерального бюджета**.

Суть и смысл всех этих мер изложены ниже.

ЗАРПЛАТА: СЛОВА И ДЕЙСТВИЯ⁷⁸

Как мы уже сообщали, 8 января работники народного образования России получили рождественский подарок: Совмин РСФСР принял постановление о повышении их заработной платы в среднем на сорок процентов.

Наш корреспондент П. Карпов попросил прокомментировать это постановление министра образования РСФСР Э. Днепрова.

Корреспондент. Эдуард Дмитриевич, повышение заработной платы было одним из основных в пакете требований учительства, выдвинутых практически повсеместно. Как вы относитесь к этому требованию и насколько полно, на ваш взгляд, оно удовлетворено?

Э. Днепров. Я бы сказал, что это было главное требование учителей. И оно абсолютно справедливо. Среди многих сложнейших вопросов, определяющих сегодня судьбы школы, образования, едва ли не наиболее острый – соци-

⁷⁸ Учительская газета. 1991. Январь. № 4.

альная защита учительства, работников народного образования в целом. И прежде всего – повышение уровня оплаты их труда. Многие десятилетия мы обещали поднять учителя на «небывалую высоту», но постоянно его зарплата плелась в хвосте кривой повышения заработной платы в производственной сфере. Вот и сегодня средняя зарплата учителя (209 рублей) составляет 81% от средней по стране (258 рублей). Причем средняя учительская зарплата – очень скользкий и спорный показатель. Из серии обманов или самообманов. Эта зарплата исчисляется с учетом всех надбавок за сверхнормативную, ка-торжную нагрузку учителя. Средняя же его ставка – всего 152 рубля.

Именно поэтому Министерство образования РСФСР, ЦК профсоюза работников народного образования и науки РСФСР и Комитет по науке и народному образованию Верховного Совета РСФСР считали своей важнейшей задачей добиться реализации справедливых требований учительства. Здесь наиболее наглядно проявилось единство намерений и действий законодательной и исполнительной власти и российских профсоюзов.

В ряде мест учительские коллективы выдвигают требования повысить сегодня же заработную плату на 60–80–100%. Но будем реалистами. И выдвигать безответственные требования, как и давать безответственные обещания о повышении зарплаты учительству из чужого кармана – из кармана республик или местных Советов, с моей точки зрения, безнравственно.

Корреспондент. Мне кажется, что самый принципиальный момент в постановлении Совмина РСФСР – выделение средств на повышение заработной платы работникам образования именно из федерального бюджета, а не местного бюджета. Это по существу первый реальный шаг в сторону учительства за все годы перестройки.

Э. Днепров. Вы совершенно правы. Принятое Госкомтруда СССР и Секретариатом ВЦСПС 15 мая прошлого года постановление № 193/7–69 об изменении ставок и должностных окладов некоторых категорий работников системы образования (в частности, дошкольных учреждений) исходило из других посылок. Зарплата повышалась за счет местных и ведомственных бюджетов, то есть из тех же чужих карманов, и вводилась «по мере изыскания средств». Многие ведомства, не самые бедные, – Министерство обороны, МПС СССР, Минхимпром СССР, Минсельхозпрод РСФСР и др. – для своих детских садов эти средства так и не разыскали. В постановлении же Совмина России черным по белому написано: средства на повышение зарплаты работникам образования выделяются «из общереспубликанского РСФСР фонда стабилизации экономики». Этот фонд только что создан. И первое, к чему он был повернут лицом, – образование.

Теперь местные Советы могут повышать зарплату учительству сверх тех сорока процентов, которые предусмотрены постановлением Совмина РСФСР. Вот и посмотрим, кто действительно ценит образование.

Корреспондент. Известно, что Совмин РСФСР поручил Министерству образования разработать новые условия оплаты труда работников народного образования, и эти условия утверждены теперь российским правительством. Из каких принципов вы исходили при их разработке?

Э. Днепров. Назову пять основных:

– возможно более широкий охват всех категорий работников народного образования – школ, ПТУ, техникумов, дошкольных и внешкольных учреждений, методкабинетов, институтов усовершенствования учителей и т.д. При этом повышение заработной платы – в среднем на 40,7% – распространяется на все учреждения народного образования, *независимо от их ведомственной подчиненности*;

– более значительное по сравнению с другими группами повышение стартовой ставки молодых учителей, со стажем работы до 5 лет – со 130 до 190 рублей, то есть – на 46,2%. Цель – сохранить, закрепить молодежь в школе,

обеспечить ее социальную защиту, не допустить ее «вымывания» из образовательных учреждений;

- обеспечение достойного уровня оплаты труда учителей старшего поколения, со стажем более 15 лет – от 170 до 240 рублей (на 40,8%). Акцент на «молодняк» и наиболее опытных учителей потребовал пересмотра существующих стажевых групп. Теперь их четыре вместо пяти: до 5 лет, 5–10 лет, 10–15 лет и свыше 15 лет;

- максимальное повышение зарплаты руководителям образовательных учреждений, несущих на себе основную тяжесть и бремя ответственности за их состояние и развитие: директорам школ – на 39,7%, школ-интернатов – на 42,5%, ПТУ и техникумов – на 44,2%;

- такое же повышение заработной платы методистам: школ – на 45,9%, ПТУ и техникумов – на 53,2%, внешкольных учреждений – на 61,8%, методкабинетов – на 46,1%, ИУУ – на 49,2%. После прошлогоднего повышения зарплаты аппарату эта категория работников оказалась в особо униженном положении.

Корреспондент. А сельские учителя? Или они выпали из поля зрения?

Э. Днепров. Ни в коей мере. Сельская школа, и об этом мы уже говорили в «Учительской газете» (№ 36, сентябрь 1990 г.), – в центре наших забот. Еще в августе прошлого года мы подготовили совместно с практическими работниками сельской школы предложения о развитии образования на селе. Важнейшие из них вошли в принятый Верховным Советом РСФСР Закон о социальном развитии села. В нем предусмотрено повышение заработной платы сельским работникам народного образования по сравнению с городскими на 25%, то есть общее повышение их заработной платы теперь составит 65%. Для работников образования на селе вводятся и другие льготы. На них распространяются все преимущества тружеников агропромышленного комплекса, в том числе – по первоочередному обеспечению жильем и продуктами питания. Выпускники педвузов, педучилищ и другие специалисты, прибывающие на работу в сельские учебно-воспитательные учреждения, будут получать те же единовременные пособия на хозяйственное обзаведение, которые установлены для специалистов, окончивших сельскохозяйственные вузы и техникумы. Педагогические работники сельских учебных заведений обеспечиваются книгоиздательской продукцией на льготных условиях, включая выплачиваемую государством на эти цели денежную компенсацию в размере 10% заработной платы и т.д. Более детально все эти меры будут раскрыты в постановлении Совмина РСФСР о развитии образования на селе, проект которого представлен нами правительству.

Корреспондент. Но руководители агропромышленного комплекса, кажется, не спешат выделять в своем бюджете отдельной строкой средства на образование. А их ведь немало – 4,3 миллиарда рублей. Не проглотит ли АПК эти деньги? Не зароет ли их, как обычно, в землю вместе с другими?

Э. Днепров. Такая опасность есть. И потому мы настаиваем на выделении отдельной строкой – в бюджете ли агропрома или в нашем бюджете (последнее лучше) – ассигнований, предусмотренных на возрождение сельской школы. Вообще средства АПК (агропромышленного комплекса), БПК (базового промышленного комплекса) и ВПК (военно-промышленного комплекса) – огромны. Они-то и образуют большей частью черные дыры нашей экономики. А между тем в нормальных, цивилизованных странах средства, отпускаемые на оборону и образование, если не равны, то по крайней мере сопоставимы. У нас же между оборонным и образовательным бюджетом – пропасть.

Корреспондент. Намерено ли министерство вводить дифференцированную систему оплаты труда учителей?

Э. Днепров. Мы привыкли к равенству в нищете. И не дай бог кому-то разбогатеть, материально или духовно. Наша система признает только «вертикальные» отличия в оплате труда – по номенклатурной, стажевой и прочей иерархии. Иерархия же результатов самого труда – вне этой системы и, более того, – нашего понимания. Это первое, что затрудняет введение дифференцированной оплаты в школе. Второе, не менее серьезное, – сама мизерность этой оплаты.

И вместе с тем министерство пытается начать движение в этом направлении. Хотя, скажу честно, предложенные модели дифференцированной оплаты труда учителя меня лично не удовлетворяют. Мы обсуждали их осенью на совещании в Самаре и решили пойти на локальные эксперименты – пусть учителя подправят и сами выберут то, что им подходит.

На втором этапе повышения зарплаты – в 1992 г., когда средние ставки и должностные оклады учителей и других категорий работников образования поднимутся до уровня средней заработной платы в народном хозяйстве РСФСР, мы будем вводить дифференциацию. К тому времени, я думаю, определяться и ее оптимальные региональные модели. Именно региональные. Общими могут быть только схема, принципы дифференцированной оплаты труда учителя.

Корреспондент. Мы с вами говорили о пакете требований, выдвинутых учительством. Какие еще требования, кроме повышения заработной платы, могут быть удовлетворены в ближайшее время?

Э. Днепров. Суммируя все требования, выдвинутые учительством, наш республиканский профсоюз выделил три основных: повышение зарплаты, снижение учебной нагрузки до 12–14 часов и уменьшение наполняемости классов. На данный момент мы сосредоточили усилия на реализации одного, главного требования – повышения заработной платы. Думать, что одновременно с этим можно снизить учебную нагрузку, – вряд ли реалистично. И так же нереалистично говорить сегодня о повсеместном уменьшении наполняемости классов при нынешнем состоянии школьных зданий и темпах строительства объектов образования. Но на местах это можно сделать. Моссовет, к примеру, поддержал требование уменьшить количество детей в классах.

В ряде мест учителя требовали снизить пенсионный возраст женщинам – до 50 лет, мужчинам – до 55. Этот вопрос сейчас решается в Верховном Совете России. Москвичи предлагали провести обязательный референдум по Закону РСФСР о народном образовании. Проект этого Закона внесен нами в правительство республики вместе с новыми положениями об общеобразовательных и профессиональных учебных заведениях, о дошкольных и альтернативных (негосударственных) образовательных учреждениях. Я считаю, что проект Закона РСФСР о народном образовании должен быть обязательно опубликован и всесторонне обсужден. Учителя требовали также разработать новые принципы управления народным образованием и избавить, наконец, школу от диктата управленцев и мелочной опеки. Эта работа сейчас нами ведется и будет закончена в самое ближайшее время.

Корреспондент. И последний вопрос. Все упомянутые требования были выдвинуты в преддверии готовящейся забастовки учителей. Как вы относитесь к учительской забастовке?

Э. Днепров. Я уже не раз говорил, что школа должна стоять вне политических, в частности митинговых и забастовочных коллизий. Какими бы благими побуждениями они ни были вызваны. Я понимаю и принимаю требования учителей. Равно как и призыв демократических сил России ответить забастовкой на танковые события в Литве. Для меня лично святы слова А.И. Герцена – «За вашу и нашу свободу», сказанные более 120 лет назад. Подчеркну, для меня лично. Но школа – это прежде всего дети. И втягивать их в любые политические действия или проводить их тотальную «идеологическую обработку», идеологи-

ческое осклопление, как это было более семидесяти лет, недопустимо. Особенно при нашей российской необузданности.

Отмеченное выше противостояние российской реформе образования, инициируемое на первых шагах ее реализации преимущественно союзной властью, выдвигало в середине 1990–1991 гг. как первейшую задачу проведения этой реформы – *защиту образовательного суверенитета Российской республики*. Уже в сентябре 1990 г. было проведено четкое разграничение функций и полномочий между Союзом и Российской Федерацией в сфере образования, что гарантировало полную самостоятельность России в осуществлении избранного курса образовательной политики. Это, как видно из сказанного ранее, не уменьшило нападков на российскую реформу образования со стороны союзных партийных и правительственных структур, однако создало надежную защиту от их прямого вмешательства в ход реформы.

Отстаивание самостоятельности российской образовательной политики и самой сферы образования России вовсе не было «парадом суверенитетов» или «войной законов», как пыталась то изобразить союзная власть. Это был род необходимости, поскольку взгляды на многие образовательные процессы и явления, на саму реформу образования, на пути и способы ее реализации были принципиально различными в образовательных структурах правительств Союза и Российской Федерации.

Суть «войны законов» Союза и России в сфере образования достаточно наглядно видна на примере отношения их образовательных ведомств к вопросу о частных, негосударственных образовательных учреждениях. В проекте союзных «Основ законодательства о народном образовании» государство отказывало учащимся частных школ в финансовой помощи, их учителям – в гарантировании социальных прав (минимум зарплаты, право на отпуск, пенсионное обеспечение и т.д.), а самим частным школам – в праве на самостоятельную работу, ставя их под жесткий административный надзор. Проект российского Закона об образовании стоял на принципиально иных позициях: 1) ребенку должно быть гарантировано финансирование права на получение образования в рамках госстандарта, независимо от того, где он обучается – в государственной, частной школе или дома; 2) педагоги имеют, как минимум, равные социальные права и гарантии, независимо от того, где они работают – в государственной или негосударственной школе; 3) частная, негосударственная школа, после ее лицензирования, имеет полное право работать самостоятельно в течение двух лет, до ее аттестации или аккредитации.

При этом в проекте российского Закона об образовании термин «частная школа» не употреблялся. Речь шла о негосударственных образовательных учреждениях. И не только потому, что авторы проекта предпочитали, как уже отмечалось, действовать в «зоне ближайшего развития» общественного сознания и учитывали аллергию этого сознания ко всему «частному», но и потому, что понятие «негосударственное образовательное учреждение» является значительно более широким. Оно включает в себя как собственно частные

учебные заведения, так и учебные заведения, создаваемые различными общественными организациями, предприятиями и другими учредителями.

Свою позицию по вопросу негосударственного образования министерство открыто изложило на II Встрече организаторов частных школ в декабре 1991 года. Вот эта позиция.

**«УМНОЕ ГОСУДАРСТВО ДОЛЖНО
СОЗДАВАТЬ СЕБЕ КОНКУРЕНТА...»⁷⁹
(Из выступления министра образования России
на II Встрече организаторов частных школ)**

С того момента, когда создан ВНИК «Школа», он четко взял курс на развитие негосударственного образования. Но поскольку мы всегда придерживались реализма в политике, то все свои предложения делали постепенно, и поэтому были рады содействию «Учительской газеты», выступившей с активной поддержкой частных школ.

И все же надо понимать, что большие дела делаются постепенно. Когда в статье Владимира Жукова прозвучал тезис о том, что надо внести в общественное сознание проблему негосударственных структур и частных школ, – это уже был второй этап. Сначала надо было внести в это сознание мысль, что школа – не только и не столько государственное учреждение, а социальный институт, который работает на личность, общество и государство. Мы потратили на это три года, и только потом стали говорить о негосударственных образовательных учреждениях.

Когда «УГ» печатала материалы I Встречи организаторов частных школ, в выступлении Евгения Федоровича Сабурова, моего бывшего зама, прозвучал такой тезис: мол, Днепров придумал сначала государственно-общественные школы, затем – общественно-государственные, а потом – общественные. Никакой «придумки» здесь не было. Была сознательная, правда, немного скрытая стратегия, направленная, во-первых, на разгерметизацию школы, на приучение властного сознания к мысли о необходимости участия общества в школьном деле и, во-вторых, на перевод системы образования из состояния чисто государственной структуры **к четырем существующим во всем мире ее типам (состояниям): государственное, государственно-общественное, общественно-государственное и общественное.**

С самого начала Министерство образования России взяло целенаправленный курс на развитие негосударственного сектора образования. Именно **негосударственное**, а не частное образование. Мы должны были щадить нашу социальную психологию, наше общественное сознание... У нас на слово «частное» постоянно дикая аллергия, поэтому я никогда, ни разу, ни в одном выступлении, ни в одной статье его не упоминал. Хотя по терминологии ЮНЕСКО «частное» – **это все, что не государственное**. Поэтому мы должны внести поправку в название нашего «Положения о частных школах» и говорить о негосударственных образовательных учреждениях, **негосударственной образовательной системе.**

Первый вариант этого Положения нами был на коллегии отвергнут. Второй (о котором вы сейчас говорите) более или менее приемлем. Но и он требует серьезной доработки. В значительной мере российский проект Закона об образовании уже продвинулся вперед по сравнению с «Положением». В последнем варианте законопроекта государственная и негосударственная школы получили равные права, более того, в проекте оговорены самые необходимые льготы и преимущества для негосударственной системы образования.

⁷⁹ Учительская газета. 1991. 3–10 декабря. № 49.

Закон мы собираемся проводить через Верховный Совет уже сейчас, на ближайшей сессии.

Чем вызван такой курс министерства? Люди, работающие сейчас в министерстве, пришли не из номенклатуры, а из этого зала. Поэтому позиции у нас с вами одни и те же. Никакого противостояния нет.

Лично я убежден: **умное государство должно создавать себе конкурента, если оно хочет жить и развиваться.** И вы из закона видите, что мы создаем не одну, а две альтернативные системы. Это, во-первых, негосударственный (или частный) сектор, а во-вторых, домашнее обучение, чего практически у нас не было раньше. Две соревнующиеся системы, которые должны, как мотор, двигать и самих себя, и государственную систему образования.

Для нас негосударственные (частные) школы – мощнейший экспериментальный полигон. Я уверен, многие новые типы школ, новые педагогические направления (Френе, Монтессори, вальдорфская педагогика) могут родиться только здесь. Хотя мы готовы подключить к этим процессам и любые государственные структуры. Но я думаю, негосударственная система образования должна быть **параллельной, правомочной параллельной системой...**

Хочу обратить внимание на проблему «войны законов» Союза и России. Если мы сравним два «Положения» (Госкомитета и Минобразования – о частной школе.— *Ред.*), то поймем истоки и причины этой войны. Вот принципиальные отличия «Положений», назову четыре из них.

Первое. У нас не только не запретительный или разрешительный, а просто **регистрационный принцип открытия негосударственных школ.** И когда мне недавно передали бюрократическое решение одного из управления образования, что для создания частного учебного заведения необходимо решение исполкома и ходатайство рай(гор)оно, я его отменил, ибо оно незаконно. Повторяю: принцип только регистрационный.

Второе и самое главное – проблема финансирования. Гособразование не собирается финансировать частные школы. Мы же с самого начала, то есть с 1988 года, говорили о том, что государство, в какой бы школе ребенок ни учился, должно финансировать стандарт, госминимум образования. Оно **должно** финансировать. Это социальная защита ребенка, и на этом построены и наш проект Закона «Об образовании», и наше «Положение о негосударственном учебном заведении». И мы на этом будем настаивать. Эта позиция разделяется российским правительством, Верховным Советом.

Третье. Что, я считаю, нужно серьезно уточнить, более детально и глубоко прописать в «Положении» (хотя в законе это есть)? Это **проблема социальной защиты педагогов.** Почему, если педагог переходит в частный сектор, он, как кооператор, выбрасывается из системы и никакой пенсии, никаких льгот не получает? Это что – социальная справедливость? Здесь тоже позиции Гособразования и нашего министерства полярно расходятся.

Четвертое. В образовании все результаты отсрочены. Мы должны прекратить бессмысленный, перманентный контроль, который, как плеть, постоянно висит над головой школы, учителя. В нашем «Положении» записано: контроль на выходе, по ступеням образования, не раньше. А всякое местное творчество, типа ежегодных или четвертных проверок, придумано для того, чтобы связать руки учителю или голову ему свернуть. Мы в «Положении» должны написать: двухгодичный экспериментальный режим. И это будет **социальная защита частных школ**, так же, как и их регистрационный принцип.

О дальнейших действиях министерства в этом направлении. Создается новое Главное управление альтернативного образования. В нем будет специальный отдел, занимающийся проблемами частной школы. Управление мы создаем не для контроля, а для взаимной работы. Нами подготовлен научно-исследовательский проект «Негосударственные образовательные учреждения России». Мы его молниеносно финансируем...

Если вы разработаете такой документ, мы его также профинансируем. Пожалуйста, не позднее конца этого года. Нужно подумать, что из этого проекта внести в «Положение» (ту же проблему социальной защиты педагогов), что-то, может быть, пока убрать (экзамены на профпригодность, которые могут стать очередной удавкой...). Давайте не задавать вопросы министерству. Пожалуйста, разрабатывайте документы, выделяйте людей, и будем вместе работать.

Главное – правовое обеспечение и финансовая поддержка. Мы уже создали Инновационный фонд развития образования. К сожалению, Минфин России ничего не дал, но мы собственными усилиями раздобыли 7 миллионов, и они там есть. *Один миллион мы передадим вам как стартовый капитал.* На основе этого миллиона вы можете работать в Инновационном фонде, хотите – создавайте федеральный фонд развития частного образования.

О нормативном финансировании школ. Сейчас мы начинаем форсировать этот процесс, подобрали специалистов. Приглашаем и вас принять участие в этой работе. До конца года первый вариант нормативов будет разработан. Но есть большие сложности, в частности, по сельской школе. Тут мы до конца года нормативов не обещаем.

О кадрах. Вряд ли мы сейчас сможем ежегодно посылать на стажировку за границу по 100 человек. Но тем не менее будем добиваться квоты и для частных школ. Творчески работающие люди должны обмениваться опытом, участвовать в международных семинарах.

Что же касается подготовки кадров... Я думаю, их нужно готовить не только на базе педагогических университетов. Некоторые из них страдают снобизмом и мало работают на образование... Предлагаем вам Российский институт повышения квалификации работников образования. Мы создаем кафедру, которая будет работать на вас и, пожалуйста, будем устраивать постоянные курсы...

Относительно **информационной базы вашей системы.** Здесь предлагали создание информационного бюллетеня «Новые образовательные учреждения России» тиражом 100 тысяч экземпляров. Это хорошее предложение. Но мы все время идем по линии создания нового, а не по линии использования старого. Прекрасно в этом направлении работает «Учительская газета». Журнал «Народное образование» наконец-то после долгих колебаний (много прояснили августовские события), самоопределился и занял позицию России. В журнале будет специальный раздел, посвященный вашим проблемам, а у него огромный тираж, и он доходит до каждой школы. У нас есть издание «Вестник образования», который выходит раз в месяц. Мы готовы выпускать его дважды в месяц и освещать ваши проблемы. Здесь тираж – 450 тысяч, он доходит до каждой школы. Пожалуйста, используйте эти возможности.

Справочники мы, конечно, тоже издадим, и первый – в 92-м году. Это очень важно. Приведу только один пример. Вы сейчас повторяете путь ученических кооперативов, то, как мы с ними работали. Сначала была лаборатория во ВНИКе, потом создали Ассоциацию ученических кооперативов... Дальше были внесены поправки в Закон о кооперации, разработаны концепция и положение об ученических кооперативах. Потом был принят Устав, разработана целая серия методических пособий и т.д. Дальше была образована Российская очно-заочная школа юных предпринимателей. Вот путь, проделанный за два года. Большую роль здесь сыграло именно информационное обеспечение, которое включало в себя советский опыт ученических кооперативов, зарубежный опыт плюс практическая аннотация каждой работающей школы. Появилось информационное поле и диапазон сотрудничества. Вот и давайте издадим такой сборник вместе с вами, как только вы подготовитесь...

О налогообложении. Давайте уточним: ни государственное, ни негосударственное образование никакими видами налогов не облагаются...

Об организации банка перспективных исследований. Предлагаем сделать это не в 96-м году, а сейчас. И не создавать свой банк, а мы предоста-

вим вам технику на базе нашего российского информационно-педагогического центра. Потом, когда вы создадите собственную ассоциацию, пожалуйста, действуйте самостоятельно.

Создание Ассоциации негосударственных школ – чрезвычайно позитивная идея. Если мы создадим российский учительский союз, он будет строиться не как творческий Союз учителей СССР, а на ассоциативном принципе. Ассоциации и методические объединения составят его основу, его костяк, его стержень... Мы всячески приветствуем создание Российской ассоциации негосударственного образования. Готовы войти в состав ее учредителей и внести свой взнос. Никаких дивидендов нам не надо. Нам нужна только ваша помощь и развитие негосударственной системы образования. ***Это наша осознанная гражданская, личностная и политическая позиция.***

В этом частном примере с частными школами отчетливо проявлялась не только несовместимость концепций «образовательного права» Союза и России, но и необходимость незамедлительного правового обеспечения образовательного суверенитета республики, законодательного закрепления российской реформы образования. С этой целью велась интенсивная разработка проекта российского Закона «Об образовании». Но поскольку мы понимали, что путь к утверждению закона достаточно тернист и долог, на первом этапе было необходимо принять на уровне правительства России Временные положения о различных звеньях образовательной системы, что снимало то правовое двоевластие в образовании, о котором говорилось выше и которое резко сдерживало продвижение российской образовательной реформы.

Такие Положения были оперативно разработаны на основе документов, ранее подготовленных ВНИКом «Школа» и одобренных в декабре 1988 г. Всесоюзным съездом работников народного образования, а также – с учетом позитивного и негативного опыта использования этих документов в реальной практике школы в 1989–1990 гг. Проекты Положений в декабре 1990 г. были разосланы в регионы для широкого обсуждения, в котором приняло участие большое количество педагогов. В ходе этого обсуждения было высказано более трех тысяч предложений и замечаний, основная часть которых учтена при доработке документов. И 23 февраля 1991 г. пакет этих документов был утвержден Правительством Российской Федерации.

В этот пакет входило семь Временных положений: о государственном высшем учебном заведении; о государственном общеобразовательном учебном заведении РСФСР; о профессиональном учебном заведении РСФСР; о среднем специальном учебном заведении; об учреждении для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; о дошкольном учреждении в РСФСР; о внешкольном учреждении в РСФСР.

Все эти документы впервые создавали правовое поле для реформирования и развития российской системы образования, ограждая его от вмешательства союзных образовательных структур, в которых на данном этапе наметилась явная тенденция отхода от разработанных еще в 1988 г. идеологии и принципов образовательной реформы.

Спустя два месяца после утверждения Правительством РФ названных Временных положений был подготовлен и проект **Закона Российской Феде-**

рации «Об образовании». Первый его вариант был написан мной в конце апреля 1991 г. и передан для консультаций коллегам из Министерства образования и Государственного комитета по делам науки и высшей школы. После этого в июле того же года проект был опубликован в «Учительской газете» для всеобщего обсуждения. Ровно год спустя закон был утвержден, претерпев далеко не во всем позитивную трансформацию в Верховном Совете Российской Федерации (в частности, и в вопросах частной, негосударственной школы). Основное отличие представленного проекта от окончательного текста Закона состояло в минимальном количестве ограничений и регламентации, которыми перенасыщен итоговый текст. В отличие от законодателей, мы исходили из посылки, что чем больше ограничений в законодательстве, тем скорее оно умирает. И напротив, чем более в нем воздуха, тем дольше оно живет.

В целом Закон «Об образовании» сохранил ту демократическую и гуманистическую идеологию реформы образования, которая была выработана ВНИКом «Школа» и одобрена учительством еще в 1988 г. и которую развивал представленный законодателям проект Закона. Однако ряд существенных элементов этой идеологии был утрачен в принятом Законе, в частности такая важнейшая идея, как государственно-общественный характер образования и системы управления образованием. Эта идея, впервые вошедшая в государственное и общественное сознание в конце 80-х гг. благодаря усилиям зачинателей реформы образования, именно из образования и была устранена, хотя в других сферах российской государственной и общественной жизни она получила широкое распространение. Многие последующие трудности образования, в частности стесненность работы инновационных и негосударственных образовательных учреждений – естественное следствие этой утраты.

Законодатели, во многом далекие от реальностей системы образования, от понимания существа живой образовательной материи, внутренних закономерностей ее жизни и развития, работали в обычном для нашей ментальности технократическом ключе. Работали, как с машиной, жестко выстраивали ее металлическую конструкцию, ее отдельные механические элементы, соревнуясь в изобретательности инженерной мысли.

Эта мысль работала неустанно. Принимая Закон во втором чтении, Верховный Совет не заметил, что, в сравнении с первым чтением, в нем многократно возросло количество административно-ограничительных, регламентирующих положений – вплоть до указаний на то, каким должен быть устав школы. Только опытный законотворец, председатель Комитета Верховного Совета по законодательству М.А. Митюков со вздохом отметил это обстоятельство, признав его уникальность в мировой законодательной практике и назвав принимаемый акт «законом тысячи мелочей».

Все эти отмеченные благоприобретенные пороки Закона «Об образовании» – следствие нашей своеобразной образованности и не менее своеобразной парламентской культуры. Наше общество пока еще устроено таким образом, что законы таковы, каковы законодатели. Однако к этому Закону мы позднее еще вернемся.

Второй не менее важной задачей данного этапа продвижения образовательной реформы *была разработка и общественное принятие стратегии и программы преобразований* – в развитие той идеологии реформы, которую одобрил Всесоюзный съезд работников народного образования в декабре 1988 г. Данная задача была реализована в **«Программе стабилизации и развития российского образования в переходный период»**, принятой Всероссийским совещанием работников образования 26–27 марта 1991 г.

По существу, это совещание представляло собой всероссийский съезд работников образования, в котором приняло участие свыше тысячи человек. Ему предшествовало широкое демократическое обсуждение основных положений названной программы в педагогическом сообществе, а также на совещании председателей местных комитетов и комиссий по народному образованию «Образование и рынок», проведенном 8–9 января 1991 г., и на расширенном заседании коллегии Министерства образования 23–24 января этого же года, с участием всех региональных руководителей образования и ректоров педвузов России.

Указанная программа была первым комплексным стратегическим и тактическим планом реализации реформы образования с момента ее рождения в 1988 г. И в то же время – первой за последние семьдесят лет самостоятельной, суверенной образовательной программой России. (Весьма показательны, что подобных реализационных программ не было ни у образовательных ведомств Союза и союзных республик и ни в одном другом российском ведомстве.) Разработчики Программы отказались от традиционной установки на заоблачные дали – 2000, 2005, 2020 гг. и т.д., четко обозначив границы программы двумя ближайшими годами⁸⁰.

«Программа стабилизации и развития российского образования в переходный период» включала в себя *четыре компонента*: всесторонний анализ ситуации в системе образования (которого по сути не было более двадцати лет); прогноз ожидаемых изменений; основные направления деятельности по реализации реформы образования на ближайший период и конкретные технологические, операционные шаги этой деятельности. При этом нами были предприняты усилия и к тому, чтобы наряду с федеральной программой стабилизации и развития образования разрабатывались **регионально-национальные и муниципальные программы**, учитывающие местные уровни социально-экономического и культурного развития, а также особенности местных образовательных систем. Тем самым **в образовательную политику на практике вводился принципиально новый компонент – ориентация на регионали-**

⁸⁰ См.: Российское образование в переходный период: программа стабилизации и развития. М., 1991. 334 с.

Идеология, концепция и основная аналитика Программы были разработаны Э.Д. Днепровым, В.С. Лазаревым и В.С. Собкиным. В подготовке ее аналитической и технологической частей приняли участие сотрудники Министерства образования Российской Федерации: В.Н. Андреева, А.В. Баранников, В.К. Бацын, В.А. Болотов, А.К. Бруднов, Л.Н. Бузинская, Е.Я. Бутко, Н.Н. Гара, А.И. Голосов, С.Б. Грамолин, А.П. Киселев, Г.Б. Макаров, Б.Н. Науменко, П.С. Писарский, А.С. Плугарь, В.В. Попов, Г.Н. Сандаков, Р.Б. Стеркина, З.М. Суслова, К.А. Торбин, Г.Н. Тростанецкая, З.И. Филимонова, Л.В. Фими́на, Н.И. Швы́кин.

зацию и муниципализацию образования, на развитие национальных образовательных систем.

Помимо ключевого слова в названии программы – *Российское* образование, вторым ключевым словом было – в *переходный* период. Здесь акцентировались два главных момента – *суть перехода* и *условия перехода*.

Суть и основные направления перехода программа определяла, исходя из общей идеологии реформы, общественно принятой еще в 1988 г. Это переход: от догматически-волюнтаристской образовательной политики к политике научно обоснованной и реалистичной; от школы приспособляющей и приспособляющейся – к школе развивающей и развивающейся; от школы административно-бюрократической, закрытой и единообразной – к школе демократической, открытой, многоголосой и многообразной; от школы авторитарной, безличностной и технократической – к школе гуманистической; от финансового закрепощения школы – к ее экономической самостоятельности.

Что же касается *условий перехода*, то здесь уже были существенные, кардинальные отличия от ситуации 1988 г., когда проблема *перехода к рынку* была еще далека и от государственного, и от общественного сознания. Теперь же она выходила на первый план. Для образования она приобретала капитальное значение в связи с тем, что образовательная система вступала в совершенно новые условия своего бытования, своей жизнедеятельности.

Разработчики Программы исходили из того, что переход к рыночной экономике неизбежно ведет к ломке обычной эволюционной линии развития системы образования, к появлению в ней новых тенденций и напряжений. Поэтому прогнозирование будущего путем экстраполяции на него действующих тенденций не только не дает желаемых результатов, но может быть истоком весьма серьезных просчетов. Необходимо было строить и анализировать различные сценарии переходного периода, чтобы быть готовыми к такому возможному ходу событий, когда ситуация станет изменяться в неблагоприятных для системы образования направлениях. Это требовало серьезных перемен и в самом характере управления развитием образования. Генеральных управленческих решений становилось явно недостаточно. Необходимость постоянного ситуационного анализа и уточнения сценариев развития образования ставила задачу выработки, оперативной корректировки и сценариев управления этим развитием.

Стратегия действий, заложенная в Программу и реализованная во второй половине 1990–1991 гг., исходила из того, что переход к рынку несет для системы образования как *угрозы*, так и новые *возможности*. Точнее: переход – больше угроз, а сам рынок – больше возможностей. Эта стратегия была направлена на решение *трех главных задач: поддержание стабильного функционирования образовательных учреждений в переходный период; адаптацию системы образования к новым реалиям и ее развитие в краткосрочной перспективе; создание условий для развития системы образования в долгосрочной перспективе*.

Для решения указанных задач в Программе выделялись *четыре сквозные линии*, стержневые направления политики и деятельности Министерства

образования: законодательная защита и правовое обеспечение развития образования; финансово-экономическая поддержка образования и его материально-экономическое обеспечение; социальная защита системы образования, ее работников и учащихся; создание образовательного рынка, то есть придание самой системе образования в определенной мере рыночного характера.

Законодательная защита и правовое обеспечение развития образования предусматривали следующие основные меры: *во-первых*, юридическое закрепление и защиту идеологии реформы образования, что в то время было особенно актуально в свете уже наметившихся, в частности в союзных структурах, откатных тенденций; *во-вторых*, защиту системы образования от угроз и напряжений перехода к рынку, в частности – от начавшейся уже в тот период «прихватизации» образования и, *в-третьих*, активное стимулирование тех структур, которые нуждались в особой поддержке, – например, негосударственные образовательные учреждения или сельская школа, которой было посвящено самое первое совещание с общественностью нового российского Министерства образования еще в августе 1990 г.

Проблемы сельской школы, как уже отмечалось, получили, в частности, отражение в Законе РСФСР «О социальном развитии села», в подготовке которого мы приняли самое активное участие и который был принят 21 декабря 1990 г., а также в разработанном нами постановлении Совета Министров РСФСР от 20 февраля 1991 г. «О развитии образования на селе». В этих правовых актах был предусмотрен комплекс мер по поддержке сельской школы и сельских учителей, в частности: им повышалась заработная плата на 25% по сравнению с городскими учителями, на сельских учителей были распространены льготы, предусмотренные для работников агропромышленного комплекса, а также права на приобретение в личную собственность отдельных жилых домов и квартир с надворными постройками, приусадебными помещениями и т.д.

Вместе с тем главным в комплексе законодательных мер оставались подготовка Закона Российской Федерации «Об образовании», а также проведение в жизнь тех Временных положений о различных звеньях российской образовательной системы, которые были приняты Правительством РФ в преддверии Закона.

Вторая стержневая линия Программы – финансово-экономическая поддержка образования и его материально-техническое обеспечение – предполагала проведение как общегосударственных мер, так и мер по мобилизации внутренних ресурсов системы образования. *Общегосударственные меры планировалось предпринять по следующим трем основным направлениям.*

Первое – увеличение государственных вложений в образование. Здесь в 1991 г. удалось сделать крупный шаг. В 1990 г. Россия занимала последнее место среди республик Союза по доле расходов на образование. Принятие первого самостоятельного, суверенного бюджета России радикально меняло это положение, увеличивая расходы республики на образование в два раза (с

16,2 млрд. руб. в 1990 г. до 31,7 млрд. руб. в 1991 г.). В последующем, однако, это перспективное начинание не получило развития и, более того, наметилась тенденция реального снижения расходов на образование, о чем речь пойдет позднее.

Второе – переход к цивилизованной финансовой политике, в частности – введение льготной налоговой, кредитной, таможенной, лицензионной политики в сфере образования. Экономической службой Министерства образования, возглавляемой в то время Е.Ф. Сабуровым и И.Ю. Мироновым, были подготовлены развернутые предложения по созданию условий финансово-экономической поддержки и стимулированию развития системы образования. Эти предложения встретили одобрение тогдашнего Председателя Совета Министров РСФСР И.С. Силаева, который счел необходимым распространить их также на сферы здравоохранения и культуры. Однако и это начинание, увы, не получило развития в дальнейшем. Предложенные в 1991 г. меры так и не были реализованы, хотя позднее они были закреплены в Законе «Об образовании», который был утвержден Верховным Советом РСФСР 10 июля 1992 г.

Третье направление государственных мер предусматривало сохранение на данном этапе, в силу особенностей переходного периода, централизованного обеспечения и снабжения некоторых структур системы образования, в частности – сельской школы, профессионально-технических училищ и образовательной промышленности (в ведении Министерства образования в то время находилось 16 предприятий, производивших учебно-техническую продукцию). Эти меры удалось провести только в 1991 – начале 1992 гг. Позднее в связи с шоковым вхождением в рынок они были оборваны.

Что же касается комплекса мер по мобилизации **внутренних ресурсов** системы образования, то они сосредотачивались в основном также вокруг трех моментов:

1) предоставление образовательным учреждениям максимальной самостоятельности и всемерное стимулирование использования ими нового экономического механизма, их перехода на новые условия хозяйствования. (Суть этого механизма и этих условий была раскрыта еще в разработанном ВНИКом «Школа» Положении о средней общеобразовательной школе, которое было опубликовано 16 июля 1988 г. в «Учительской газете», а позднее – детально развернута в Законе Российской Федерации «Об образовании».);

2) постепенная, но последовательная реконструкция, применительно к рыночным условиям, учебно-технической промышленности;

3) введение многоуровневого и многоканального финансирования системы профессионального образования и ее регионализация, то есть тесная, органическая ее связь с региональными потребностями и рынками труда.

Третье стержневое направление Программы – социальная защита системы образования, ее работников и учащихся – имело особое значение в период перехода к рынку, поскольку, как отмечалось в Программе, «несмотря на принимаемые компенсаторные меры, следует ожидать снижения уровня жизни работников сферы образования, что приведет к оттоку наиболее активных и способных кадров». Кроме того, указывалось в Про-

грамме, в силу многих причин «вне педагогического воздействия могут оказаться многие подростки и юноши. Если также учесть резкое возрастание в сложности трудоустройства выпускников, то станет очевидно: на улице окажется большая группа незанятой молодежи, которая может быть использована в деструктивных целях». Этот неблагоприятный прогноз, к сожалению, оправдался.

В плане социальной защиты детей в Программе выдвигался целый комплекс мер – от развития индустрии школьного питания до локализации последствий растущего социального сиротства. Но главным в этом комплексе мер была *впервые выдвинутая задача разработки и введения системы минимальных государственных социально-гарантированных нормативов*, не решенная до настоящего времени.

В Программе подчеркивался и другой не менее важный аспект защиты прав и интересов ребенка – обеспечение ему возможностей выбора собственной образовательной траектории, в том числе – выбора учебных заведений и профиля обучения, возможностей удовлетворения его образовательных потребностей и запросов, прав на гражданское самоопределение, на участие в управлении учебным заведением и др.

В плане социальной защиты учительства на первом месте стоял вопрос о повышении заработной платы. Учительские требования здесь были совершенно справедливы. В 1991 г. удалось сделать серьезный шаг по удовлетворению этих требований, повысив зарплату учителя на 40% за счет средств российского федерального бюджета. Второй крупный шаг был сделан в конце 1992 г. при разработке и введении Единой тарифной сетки оплаты труда работников бюджетной сферы (ЕТС). Однако позднее никаких мер в этом направлении не предпринималось, что в середине 90-х гг. привело к резкому ухудшению жизненного уровня учительства и серьезному обострению социальной ситуации в сфере образования, о чем далее будет отдельный разговор.

И наконец, **четвертое важнейшее направление** Программы и всей деятельности Министерства образования той поры – **формирование образовательного рынка**. Здесь мы исходили из убеждения: *лучший способ адаптации системы образования к новым экономическим, рыночным условиям – это создание собственного образовательного рынка*, что, во-первых, обеспечит жизнеспособность системы образования в новых условиях и, во-вторых, сделает ее составной частью рынка.

В этом плане необходимо было всесторонне учитывать, и даже определенным образом форсировать, те новые возможности, которые рынок открывал перед образованием. Эти возможности были связаны прежде всего: с повышением социального статуса, социальной ценности образования; возрастанием потребности в нем; углублением его вариативности и дифференциации; расширением общественного запроса на переподготовку и повышение квалификации кадров; появлением стимулирующих условий для правовой, экономической и образовательной самостоятельности учебных заведений и, со-

ответственно, – для активного распространения и освоения инноваций в образовании и т.д.

Реализация реформы образования в пространстве угроз и возможностей перехода к рынку *требовала серьезных изменений в образовательной политике*. И не только – в ее направленности, но в самом ее существовании. Изменений, делающих эту политику способной активно «работать» на складывающихся рынках образовательных товаров и услуг, труда и капитала. Более того, способной энергично формировать этот рынок.

Прогноз и ход реального формирования **рынка образовательных товаров и услуг** показывал, что основные требования к системе образования, предъявляемые со стороны представителей различных социальных групп, профессиональной сферы и производства, а также региональных и муниципальных органов власти, касались преимущественно: организации новых образовательных учреждений и новых видов, форм обучения и воспитания; дифференциации содержания общего среднего образования и возможности разноуровневого его освоения; разработки и включения в содержание среднего образования принципиально новых учебных предметов и дисциплин (экология, юриспруденция, экономика, менеджмент, социология, культурология и др.); организации на базе профессиональных учебных заведений оперативных программ подготовки и переподготовки взрослого населения по профессиям, необходимым для развития различных территорий; создания на базе педагогических институтов специализированных факультетов по переподготовке незанятого и высвобождающегося населения с высшим образованием для работы в гуманитарной сфере.

Развитие образовательных услуг сдерживалось в тот период *пятью основными факторами*: вялостью академической педагогической науки, уже давно отставшей от запросов образовательной практики, не способной динамично решать возникающие в образовании проблемы, в том числе и указанные выше; неготовностью части учительства к «общению» с этими проблемами, к работе в новых условиях; отсутствием необходимой издательской и полиграфической базы для выпуска качественно новой учебной и учебно-методической литературы, в частности – относительно небольших тиражей экспериментальных учебников и учебных пособий; неразработанностью правовой базы и механизмов создания негосударственных образовательных учреждений; отсутствием льготного налогообложения деятельности учреждений образования на рынке образовательных услуг.

Проведение активной политики на **рынке капитала** требовало создания условий для привлечения в сферу образования финансовых средств из внешних источников. С этой целью был создан Инновационный фонд развития образования Российской Федерации, который отчасти обеспечивал дополнительное финансирование исследовательских, проектных и внедренческих разработок в сфере образования. Аналогичные фонды создавались и в регионах. Но чтобы в эти фонды стали активно поступать средства, также было необходимо ввести налоговые льготы для учреждений, предприятий и организаций, участвующих в финансировании сферы образования, чего ни Вер-

ховный Совет Российской Федерации, ни позднее Государственная Дума так и не смогли сделать.

Политика на **рынке труда** исходила, *во-первых*, из необходимости опережающего реформирования системы педагогического образования и повышения квалификации учительских кадров, к чему мы вернемся чуть позже, и, *во-вторых*, из необходимости учета того обстоятельства, что в связи с высвобождением работников из других отраслей народного хозяйства стал возможен приток в систему образования специалистов с высшим образованием. Для использования этих возможностей повышения кадрового потенциала образовательных учреждений необходимо было решить прежде всего **три задачи**: организовать педагогическую переподготовку специалистов из других отраслей, с их ориентацией на современные образовательные технологии; снять юридические ограничения на возможность работы в учреждениях системы образования для специалистов из других отраслей народного хозяйства, особенно из сферы науки и культуры; провести комплекс мер по поддержке оплаты труда педагогического персонала на уровне, обеспечивающем привлекательность работы в образовательных учреждениях, в том числе ввести дополнительную оплату профессорам и преподавателям вузов за работу в школах, и учитывать эту работу в общей вузовской учебной нагрузке, а также создать новую систему социальных льгот для работников образования.

Решение первой из этих задач было успешно развернуто в педагогических институтах России, в частности в 33 из них началось осуществление программы «гуманитарной конверсии» – переподготовка офицеров, увольняемых в запас, по специальностям «социальный педагог» и «социальный работник». Меры по решению второй задачи – снятию традиционных юридических преград на пути привлечения в образовательные учреждения специалистов-«непедагогов» были предусмотрены в упомянутом ранее проекте Закона «Об образовании», однако они были изъяты Верховным Советом Российской Федерации в ходе утверждения закона. Третью задачу по нормализации оплаты труда работников образования удалось в значительной мере осуществить при введении ЕТС в 1992 г., несмотря на то, что этот год стал для системы образования самым трудным за всю послевоенную ее историю.

Всероссийское совещание работников образования в марте 1991 г. и принятая им «Программа стабилизации и развития российского образования в переходный период» получили широкий общественный резонанс. В «Актуальном комментарии» Информационного агентства «Новости», распространенном по всей России и, кроме того, направленном в агентства 104 зарубежных стран под названием «Новая образовательная политика России»⁸¹, были подробно освещены основные идеи Программы и ход самого совещания.

Особое внимание в этом комментарии уделялось названным ранее «десяти ключевым принципам реформы образования». «Надо сказать, – замечали авторы комментария, – что если пять сугубо школьных из этих принципов

⁸¹ Новая образовательная политика России // Актуальный комментарий Информационного агентства «Новости». 1991. 29 марта.

вполне разделяются практически всеми и даже уже вошли в общественное сознание, то другие пять принципов социального переустройства школы представляют собой объекты для критики и требуют защиты. Противники демократизации школы, то бишь сторонники авторитарной догматической педагогики, считают главным движущим рычагом школы строгую дисциплину во всем и подчиненность младшего старшему. Тогда как министр Э. Днепро и его многочисленные сторонники исповедуют педагогику сотрудничества, педагогику равноправия между учителем и учеником, исповедуют школу развивающую и развивающуюся, а не приспособляющую и приспособляющуюся, школу многообразную, гуманистическую, а не технократическую».

«Особенно много копий на форуме, – отмечалось далее в комментарии, – было сломано по поставленной министром Э. Днепровым проблеме **деполитизации образования**. Однако всеми было признано главное: школа – не место для противоборства различных партий. Хотя, как заявил министр, мы считаем, что деполитизация – это не избавление школы от политики, от нее никто не свободен, а избавление школы от диктата политики, от диктата партийных структур и идеологических догм, это восстановление приоритета нравственности над политикой, общечеловеческих ценностей над узкоклассовыми и групповыми интересами, гуманистического мировоззрения над партийной идеологией. Это, наконец, – право человека на политическое и гражданское самоопределение и его обязанность свято чтить такое же право другого».

Зарубежные корреспонденты также дали подробные сообщения о Всероссийском совещании работников образования и принятой им Программе. Одно из этих сообщений вышло под заголовком – «Российская республика, бросая вызов Кремлю, поддерживает радикальный план реформы образования». В этом сообщении говорилось:

В то время как центральные власти Советского Союза ведут борьбу за поддержание хотя бы видимости своего политического контроля в стране, руководители образования в независимо мыслящей России объявили об утверждении нового радикального плана развития образования... План был опубликован менее чем через месяц после того, как председатель Госкомитета по народному образованию СССР Г.А. Ягодин решительно заявил о том, что советское правительство намерено держать в строгой узде республики, желающие завладеть полномочиями центральных властей в сфере образования...

Опубликованный министерством образования республики план (программа) был центром обсуждения на двухдневной конференции в Москве, на которой присутствовало около 1000 учителей РСФСР и официальные лица от всех ступеней образования. Документ знаменовал собой отказ от главенствующей роли центральных властей в проведении республиканской политики в области образования... Хотя, как подчеркнул русский министр г-н Днепров, этот план не является «программой конфронтации», а может стать, базируясь на суверенитете России, инструментом сотрудничества с советским правительством, – «но при разделении функций»...

Реализация нового плана, принятого в России, требует «стабилизации и совершенствования образования» в условиях перехода самой большой советской республики к рыночной экономике. В плане установлены жесткие сроки – 2 года – на проведение реформы и предложены не имеющие precedентов меры

по реформированию образования на всех ступенях от начальной школы... Министр образования выразил свое скептическое отношение к распространенному в советской политике подходу – установлению 5 и 10-летних сроков решения экономических и социальных задач...

Концепция плана развития образования в значительной мере принадлежала министру образования РСФСР Э. Днепрову. Он заявил на конференции, что намерен представлять не только новую образовательную политику, но и «цивилизованную экономическую политику»... что повышение уровня подготовки учителей является особенно существенным в связи с принятием решения о развитии в России рыночной экономики...

Премьер-министр России Иван Силаев, прогрессивный лидер Коммунистической партии, поддерживающий Б. Ельцина, также присутствовал на конференции, заявив о своей поддержке плана, выдвинутого Министерством образования. Руководство республиканского правительства, по его словам, не намерено «оказывать давление на программу»...

В настоящее время, в отличие от 1987 года, когда съезд руководителей российского образования, по всей видимости, не проявлял желаний продвигаться вперед в проведении реформы, система образования в республике находится на пороге прорыва⁸².

О том, насколько обострились страсти по вопросам деполитизации, департизации образования и борьба за души детей в начале 1991 г., за полгода до путча, и позиции министерства по всем этим вопросам можно судить по публикуемой ниже статье автора данных строк.

КАМО ГРЯДЕШИ?⁸³

Выбор – не только категория нравственная. Выбор – начало нравственности. Мое поколение третий раз стоит перед выбором. Первый – в 1956 г. Второй – в год начала перестройки. Третий выбор – сегодня.

Перед выбором

Очнувшиеся идеологи и теоретики официальной педагогики не только реанимируют сегодня свои дремучие, отжившие постулаты, но и активно продуцируют новые. Переворачивая, как обычно, все с ног на голову, они, к примеру, все чаще запугивают учительство жупелом деполитизации. Заявляют, что она «отгораживает школу от жизни, изолирует ее от общества». Что деполитизированная школа «нужна только при тоталитарном и диктаторском режимах». На кого рассчитана эта достаточно примитивная идеологическая аберрация? Кого она убеждает? Тех, кто видел школу этих режимов в лицо?

Впрочем, сегодня больше склоняются не к убеждению, а к принуждению непослушных «инакомыслящих». Или к исключению их «из рядов», как это уже проделано с председателем Комитета Верховного Совета РСФСР по делам молодежи С. Смирновым за принятое Комитетом решение «О департизации учебных заведений РСФСР»⁸⁴.

⁸² Massey S. The Chronicle of Higher Education. 1991. 10 April.

⁸³ Учительская газета. 1991. Апрель. № 14.

⁸⁴ Решение Комитета по делам молодежи, по существу, было принято в поддержку Постановления коллегии Министерства образования РСФСР от 24 января 1991 г. «О демократизации воспитательной деятельности в образовательных учреждениях РСФСР». Это постановление за полгода до известного указа президента Б. Ельцина запрещало деятельность в учебных заведениях организационных структур любых политических партий, общественно-политических и религиозных движений и организаций. Кроме того, в самом министерстве был закрыт партком. Все это вызвало бурную реакцию руководства Россий-

Между тем деполитизация школы отнюдь не вечная, абстрактная категория и не вновь испеченный всеобъемлющий педагогический принцип. Это лишь тот временной рубеж, который приходится брать сегодня. После семидесятилетней тотальной «идейно-политической» обработки «подрастающих поколений» на школьном конвейере, штампующем человек с одной резьбой. **Деполитизация школы – это приоритет нравственности над политикой, общечеловеческих ценностей над классовой моралью и групповыми интересами, гуманистического мировоззрения над кастовой идеологией. Это – возвращение школы в культуру и раскрепощение ее от клановых политических догм. Это – избавление ее от диктата любых партийных структур и их «руководящих» указаний. Деполитизация – это первейшее, неременное условие построения демократической и гуманистической школы.**

Да, действительно тернист путь от демократизации к демократии, от гуманизации к гуманизму. В том числе и в школе. Но надо ли так легко сдаваться? Впасть в апатию, в уныние, отчаиваться, паниковать? Или что-то путное в этой жизни утверждалось без усилий, и прежде всего без усилий нравственных? Вот и пришла пора еще раз приложить эти усилия – вновь сделать выбор: или прорыв к нормальному, гражданскому обществу, или возврат к тоталитарному режиму. Иного не дано. Сколько бы мы ни тешили себя иллюзией «третьего пути» – в виде ли старого российского мессианства или в виде новоявленных теорий: центризма, имперского либерализма, авторитарного либерализма и др.

Школа может стать фактором продвижения и по первому, и по второму пути, оплотом и демократии, и тоталитаризма. Она может воспроизводить рабов, массовую психологию социальной инертности, безгласности, уравнительности, безответственности и другие разновидности раковых опухолей нашего общественного бытия. И может растить свободных, дееспособных граждан с правовым сознанием и чувством собственного достоинства. **Но для этого она сама должна стать свободной.**

Если мы действительно хотим продвигаться к демократическому, гражданскому обществу, то надо не на словах, а на деле **раскрепостить школу**, дать ей самостоятельность, сделать ее многоукладной, альтернативной. Надо раскрепостить, социально защитить и возвысить учительство, пробудить его самосознание, помочь объединить его творческие силы, например, в демократический Российский учительский союз. **И тогда школа станет не только надежным ресурсом демократии, но и ее опорой.**

«Бурлаки»

Проще всего быть скептиком. И заявлять, что учительство – «социальный балласт», «три с половиной миллиона «бурлаков», которые «тянут школу и общество назад» («Комсомольская правда», 28 февраля с.г.). Но верно ли это? И оправдано ли в устах одного из инициаторов так хорошо начинавшегося пять лет назад, но ныне опавшего (или подпаленного?) общественно-педагогического движения? Это что – признание поражения? Отчаяние? Разочарование? Но что бы то ни было, глобальные заключения всегда изначально порочны. А подобные – просто вредны. В сегодняшней ситуации вредны вдвойне – **нравственно и политически.**

Нет, я не призываю заигрывать с учительством. Я призываю понять, а не обвинять его. Его ли вина в том, что оно обречено на жалкое существование, что ему дали полуголодный образовательный паек, что школа все еще не имеет нового содержания образования? В том, что провозглашенные на Всесоюзном съезде работников народного образования 1988 г. идеи и документы до сих

ской коммунистической партии, и министра вызвали на Политбюро РКП. Пришлось отказаться от этого любезного приглашения, сказав, что в эту партию я никогда не вступал и не вижу смысла в общении с нею.

пор заблокированы, а обещанная школе экономическая свобода оказалась очередным блефом?

Учительство неоднородно, как и все наше общество. Его так же, если не более, мотают в разные стороны переменчивые волны перестройки. Многим действительно уютнее там, где тепло и сыро. И на этом очень умело играют те, кому привычнее иметь дело с «человеком в футляре». Так что же, подыгрывать им? Возглашать: «Не будите учителя»? и одновременно обвинять его, что он «фельдшер», «не философ, не психолог, не политик». Что он не способен «подвергать все сомнению», видеть «противоречивость, многовариантность, многообразие, неопределенность и непредсказуемость жизни». Может быть, на это способен только спящий учитель? Приехали. К парадному подъезду департамента по усыплению общественного сознания.

Да, учительство готовилось к забастовке с корпоративными требованиями, что тоже можно понять. (Сложнее понять, готовилось ли оно само или его готовили.) Да, главным было требование повышения зарплаты (хотя абсолютно неверно, что не было выдвинуто ни одного «собственно педагогического» требования). И мы в министерстве считали и считаем это главное требование глубоко справедливым. И потому сделали все от нас зависящее, чтобы его удовлетворить. (Следом прошло повышение зарплаты работникам культуры и здравоохранения.) Да, среди учительских требований не было ни одного слова о детях. И именно поэтому я назвал эти требования корпоративными, назвал открыто, в аудитории местных профсоюзных лидеров и председателей стачкомов учителей.

Но при всем этом есть ли основания оглуплять и нас, и учительство? Говорить о том, что мы намерены «просто повышать зарплату», а не «вкладывать деньги в развитие образования»?

Фраза о вкладывании денег весьма абстрактна. Мы же предпочитаем систему конкретных и четких действий. И первым среди них стало пусть небольшое, но повышение зарплаты учителям. Ибо надо не обвинять учительство в «антирыночных настроениях», а дать ему хотя бы элементарную возможность выжить в условиях рынка. Учили нас, учили марксизму, а мы все продолжаем уповать на сознание, не ставя ни в грош бытие. Не могу не согласиться с корреспондентом «Учительской газеты» (4 января с.г.), отметившим, что предпринятое Совмином России повышение учительской зарплаты не из местного, а из федерального бюджета было «по существу первым реальным шагом а сторону учительства за все годы перестройки».

Кстати, для непосвященных. Российское правительство в 1991 г. увеличило бюджет на образование вдвое в сравнении с 1990 г. Рост беспрецедентный. И в общей сумме увеличения, направленные на повышение зарплаты учителям средства, составили только пятую часть. Остальное пошло именно на развитие образования. В свете хотя бы только этого факта весьма смелым и безапелляционным представляется суждение, что «сегодня нет ни одной государственной или ведомственной структуры, нет никакой общественной силы, которая была бы не на словах, а в действительности заинтересована в коренных преобразованиях школы, в изменении целей и содержании образования в СССР».

Склонность российского ума к масштабным обобщениям поразительна. Уж если мы судим, так сразу – «за всю Одессу».

Осторожно – дети!

В последнее время стало едва ли не обычаем сетовать на «младое племя», на его якобы порочность, безверие, бездуховность и прочая. Все это не более чем извечная, удобная позиция «взрослого мира», его самоутверждения. Еще академик А. Арциховский грустно иронизировал, что на одной из берестяных грамот XII века было начертано: «какая ныне пошла молодежь».

Взрослые вообще привыкли и стремятся строить, а точнее ломать, молодых «под себя». Это и есть доподлинное «формирование личности» – трагический стереотип воспроизводства молодежи по своему образу и подобию. Не нами сложена, но охотно нами поддерживается традиция противопоставления поколений. Поддерживается из разных соображений. Но я полагаю, что это еще один самообман, иллюзия преобладания горизонтальных поколенческих связей над вертикальными.

Для меня лично не существует проблемы противостояния поколений, искусственной коллизии «отцы и дети». **В любом поколении лишь немногие берут на себя бремя прорыва**, подставляя свои плечи под оседающее общество и свои головы под топор толпы и власти. Остальные – либо держат этот топор, либо окапываются в стане «охранения», либо пребывают в глубоком «пассивизме». Каждое поколение несет на себе свое бремя. Однако подчас – в разные стороны. Одни из поколения – вперед. Другие – назад. **И это – дело выбора.**

Но только ли себя мы выбираем сегодня? Если только себя, то можно оттягивать выбор, раскапывая до одури, до прободения души ее тайные и воспаленные недра. Хотя стоит ли лукавить с собой? **Мы по сути выбираем будущее наших детей – жить ли им в свободном, демократическом обществе или (уже в четвертом поколении) при тоталитарном режиме.**

Мы уже и сейчас в бесконечных своих метаниях заложили мины на пути наших детей и обрекли их по этим минам ходить. И при сем громогласно рассуждаем о «потерянном поколении», не выдержавшем правды. Но не они, а мы потеряны. Не правды они не выдерживают, а полуправды.

Вспомните пионерский слет в Артеке в августе 88-го. Дети, эти Гавроши перестройки, всем сердцем поверившие в ее истинность, беззаветно встали на ее баррикады и дали нравственный урок их конформным руководителям. Но как совершенно верно отметил исследователь современного детского и молодежного движения А. Файн, уже в «начально-романтический период перестройки именно взрослые учинили дикий разгром всех проявлений молодежной независимости». Именно они обложили молодежь запретами, обрекли на бездействие или антидействие, продолжали сеять в ее сердцах двоедушную мораль, демонстрируя свой конформизм, безнаказанность социального зла, попрание нравственных норм власть имущими.

Мы обокрали и продолжаем обкрадывать веру и души детей. И теперь, в своих бесконечных колебаниях, можем окончательно потерять их. Сдадимся наступающей реакции – так и будет. Еще один танк обмана пройдет по их сердцам. **И тогда их приговор будет окончательным: вы предали нас.**

Сегодня все чаще говорят, что, если мы хотим хотя бы остаться как народ, мы должны основные средства вложить в детей. Это бесспорно. Только надо четко знать, во что реально мы вкладываем средства – в формирование очередного гитлерюгенда или в то, чтобы растить детей свободными и раскрепощенными, полноправными членами будущего гражданского общества.

Безусловно, все остается детям. Все – и хорошее, и дурное. Так не стоит ли сегодня, делая **третий выбор**, подумать нам прежде всего о собственной жизни и не дать еще раз выжечь собственную совесть и душу. Ибо на выжженной земле молодая трава не растет.

Эти слова прежде всего к тебе, учитель. Настало время и твоего самоопределения, твоего нравственного выбора перед обжигающими глазами детей. Ради этих детей. Ради твоего настоящего и их будущего.

И последнее. Политические страсти – удел взрослых. У детей собственный мир. Мир во многом непознанных нами и недоступных нам страстей, противоборств, противоречий, сомнений и интересов. Политические страсти, тактические и прочие разногласия среди своих рано или поздно (хотя, если хотим выжить, лучше раньше, чем позже) успокаиваются, уходят. Остаются вечные

общечеловеческие ценности. В первую очередь высшая среди них – **дети**. Великая объединяющая сила.

Учитель, попроси политических бойцов вести свои баталии за воротами школы.

Скажи им, учитель: милостивые государи, политики, пощадите детей. Оставьте себе кесарево, а Богу божье.

Отмеченные ранее основные идеи «Программы стабилизации и развития российского образования в переходный период» получили поддержку и развитие в Указе № 1 Президента Российской Федерации «О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР», опубликованном 12 июля 1991 г., спустя месяц после избрания Б.Н. Ельцина Президентом России.

Идея подготовки этого указа была высказана мной Б.Н. Ельцину во время его первого президентского визита в США (где мне в то время была проведена операция на сердце). 16 июня в посольстве России в США в Вашингтоне, куда меня пригласил Б.Н. Ельцин, у нас состоялся разговор о сути и значимости этого указа, после чего президент поручил мне подготовить проект документа. 28 июня, через два дня после моего возвращения в министерство, я представил проект указа в правительство, и к его доработке были привлечены руководители Госкомитета по науке и высшей школе, а также Комитета по науке и народному образованию Верховного Совета Российской Федерации. 11 июля 1991 г. указ был подписан президентом Б.Н. Ельциным.

Указ № 1 утверждал «приоритетность сферы образования», «исходя из исключительной значимости образования для развития интеллектуального, культурного и экономического потенциала России». Указ предусматривал:

- **«выделение для сферы образования необходимых средств** с учетом повышения заработной платы работникам учреждений образования и дополнительных затрат на питание и другие виды обеспечения учащихся, воспитанников и студентов в связи с ростом цен»;

- законодательное **«освобождение** учреждений, предприятий и организаций **системы образования от всех видов налогов, сборов и пошлин** и направление этих сумм на развитие научной и учебной деятельности, укрепление материально-технической и социальной базы образовательных учреждений»;

- **установление «налоговых льгот** для всех предприятий, организаций, учреждений, независимо от принадлежности и форм собственности, в части средств, направляемых на развитие образования»;

- разработку и введение **«комплекса гарантированных государственных нормативов на обучение и содержание одного учащегося**, воспитанника, студента для различных типов образовательных учреждений» и «индексацию этих нормативов в соответствии с ростом инфляции»;

- **«приоритетное государственное обеспечение учреждений образования** материально-техническими ресурсами» и «включение в госзаказ всех объектов капитального строительства системы образования»;

- **«передачу земельных участков**, используемых учреждениями, предприятиями и организациями системы образования в их безвозмездное и бессрочное пользование»;

– наконец, *существенное повышение заработной платы работников образования* – доведение «размеров ставок и должностных окладов до уровня: профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений – в два раза превышающего средний уровень заработной платы в промышленности РСФСР; учителей и других педагогических работников – не ниже средней заработной платы в промышленности РСФСР» и др.

Вокруг этого Указа, который в значительной своей части остался до сих пор нереализованным, особенно в плане повышения заработной платы работников образования (хотя эта норма позднее была перенесена из Указа № 1 в Закон РФ «Об образовании») всегда было много споров. И с этой стороны критика Указа, а точнее его невыполнения Правительством РФ, безусловно, справедлива. (Хотя, несмотря на то, что политически подслеповатый бухгалтер Кудрин старательно вычеркнул эту норму из Закона «Об образовании» во время «монетизации льгот», власть в последнее время все чаще говорит, что именно в таких пределах будет установлена зарплата работников образования.).

Однако не надо забывать, что этот Указ был принят в иную, дорыночную эпоху, когда Российская Федерация, судя по указанному ранее двойному увеличению расходов на образование в 1991 году, еще могла изыскать дополнительные ресурсы на поддержание и развитие этой сферы. В какой-то мере это, безусловно, можно было сделать и позднее, в процессе перехода к рынку. Но здесь сказались те крупные просчеты экстремистски-рыночного реформирования страны, о которых речь пойдет далее.

Вместе с тем этот указ, изданный в период активного формирования самостоятельной российской политики во всех сферах жизни, в том числе и в сфере образования, в период резкого противодействия союзной власти реформаторским усилиям России, – этот указ несомненно сыграл выдающуюся роль в обретении Россией своего социально-политического лица.

Указ № 1 имел политическое и социально-психологическое значение, выходящее за рамки профессиональных интересов сферы образования. *Впервые в истории России он реально поставил в центр внимания государства и общества духовную сферу, развитие человека*, красноречиво продемонстрировал интеллигенции, молодежи, семьям, во имя кого будут действовать Президент и Правительство Российской Федерации. В кризисный для России час поддержка именно этих слоев населения в решающей мере повлияла на исход августовских событий 1991 г. Указ № 1, принятый незадолго до этого пика общественно-демократического подъема в России – «августовской революции», задал верхнюю планку государственной политики, в том числе – и в сфере образования. И эти ориентиры, год спустя воспроизведенные в Законе РФ «Об образовании», остаются тем рубежом, который нам еще предстоит достичь.

РОССИЙСКОЕ МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ В АВГУСТОВСКИЕ ДНИ 1991 ГОДА

Приведу некоторые материалы прессы и документы, раскрывающие позицию и деятельность Министерства образования России в грозные дни августа 1991 г.

«УЧИТЕЛЬСКАЯ ГАЗЕТА»
№ 34–35, 20 августа – 3 сентября 1991 г.

Все позади.

Упоение победой сменяет разочарование от вязких пресс-конференций, внезапных «прозрений» и запутанных оправданий. Раздражают попытки примирить нашу жизнь до переворота с нынешней. Люди ждут решительных ответов, решительных мер и максимальной определенности: это – хорошо, а это – плохо. Одновременно начинается охота на ведьм и примазывание к победителям. Легко находить объяснения и оправдания, легко обвинять сейчас, когда уже все ясно. Трудно это было сделать вчера.

ХРОНИКА СОПРОТИВЛЕНИЯ

С министром народного образования России Э. Днепровым мы разговаривали несколько дней назад.

21 августа, среда. 9 часов утра

– Нам повезло. Все руководители областных управлений народного образования и ПТО оказались в Москве. Они приехали на совещание, которое было назначено на вторник, 20 августа. Мы должны были обсудить проект закона об образовании, готовность к учебному году. Но утром, в понедельник, собрали всех в министерстве и сформулировали задачу напрямую.

– *Знать бы, в чем она заключалась. Что вы могли сказать, ведь каналы информации перекрыты и ничего кроме распоряжений «чрезвычайного комитета», известно не было.*

– Шок быстро прошел. Нужно было определиться, с кем мы. А это совсем нетрудно, каждый решил для себя, еще не дослушав до конца сообщений «советского руководства». Элементарная логика подсказывала, что в отсутствие Президента страны подчиняться можно только законно избранному российскому правительству.

– *Что вы считаете главной задачей министерства в дни переворота?*

– Она предельно проста: всеми средствами передавать информацию, поступающую из Белого дома на места.

– *Как решен вопрос о забастовке учителей?*

– Мы не можем призывать к ней напрямую все учительство. Ситуации везде разные. И не везде забастовка была бы уместна... Главное, на что мы нацеливаем всех педагогов – любым способом обеспечить безопасность детей. И, может быть, было важнее взять всю заботу о детях на себя, освободив родителей, предоставив им большую свободу действий,

– *Начнется ли учебный год? Какие инструкции отправлены на места?*

– Ориентироваться по обстановке, Повторяю; главное – это безопасность детей. В некоторых регионах, например, удалось провести августовские педагогические конференции. Жестких рекомендаций мы не давали.

– *Как реагировали педагоги на вашу первую телеграмму, которую вы отправили еще до получения указа Президента России?*

– По-разному. Но большинство поддержали. Работники аппарата министерства, те, кто разговаривал с территориями по телефону, отмечают, что колебались только руководители. Учителя охотно записывали наши сообщения и передавали их в другие школы.

Сейчас я благодарен судьбе, что мы вовремя провели приказ по начальной военной подготовке и вывезли оружие из школ. Трудно представить, что могло бы произойти. Ведь школа не самое надежное место для хранения оружия...»

**«НЕЛЬЗЯ УЧИТЬ ДЕТЕЙ ДОБРУ И ПРАВДЕ
ПОД ПРИЦЕЛОМ ТАНКОВ, В СТРАХЕ И НАСИЛИИ»**

ХРОНИКА СОПРОТИВЛЕНИЯ

В военных билетах есть мобилизационное предписание: в чрезвычайных обстоятельствах явиться по адресу...

Мы были призваны: Чистые пруды, дом 6 (Министерство образования России).

19 августа, понедельник.

УТРО

В кабинете Днепрова собралось несколько человек; заместители министра и советники. Обсуждается вопрос: что делать в сложившейся обстановке? Все связанное с сугубо профессиональной работой временно отложено. Ясно, что произошел переворот. Единогласно решено – наша позиция: неповиновение и посильная активная борьба.

Состояние у всех одинаковое – шок. Полагаем, что это серьезно, и как минимум возможна гражданская война.

Днепров подписывает первую телеграмму:

«В связи с критическим положением в стране руководителям органов управления образованием оставаться на своих местах и обеспечивать безопасность детей, нормальную жизнедеятельность системы образования в строгом соответствии с Декларацией о суверенитете РСФСР, Конституцией РСФСР и законами РСФСР».

В ходе обсуждения выясняется, что главное в условиях, когда, возможно, будут закрыты газеты, типографии, – информация. Необходимо донести до людей слово. Слово правды, агитации, живое слово.

Сотрудники министерства звонят в «Демократическую Россию», «Известия», «Столицу», всем, кого знали прежде, с кем вместе работали. И понимают их с полуслова.

Через «Нью-Йорк таймс» психолог Владимир Зинченко обращается к интеллигенции Запада...

ДЕНЬ

Звонок из Госкомпечати России и Комитета по средствам массовой информации. Предлагают использовать их полиграфические средства.

Главная проблема сейчас – распространение всей печатной продукции. Многие учителя, работники руно согласны распространять оперативную информацию по своим районам: на автобусных и троллейбусных остановках, на киноафишах...

Получены первые известия из Верховного Совета России. По факсу и телетайпу их передают в облоно и пединституты.

Все строится на ходу. Куркин «заведует» производством и распространением. Заварыкин через ПТУ связывается с предприятиями. Цирульников собирает людей, редактирует, пишет. Абрамов достает бумагу⁸⁵. И вместе агитируют солдат. Но по сути все занимаются всем.

На улице Кедрова в промышленно-коммерческом объединении «ЮН-РОС» вводится строгий пропускной режим: здесь развернут центр связи с Верховным Советом России.

⁸⁵ Е.Б. Куркин – заместитель министра образования РФ, курировавший общеобразовательную среднюю школу; В.М. Заварыкин – заместитель министра образования РФ, курировавший вопросы профессиональной школы; А.М. Цирульников и А.М. Абрамов – советники министра образования РФ.

ВЕЧЕР

Нас закрыли. А это значит, что завтра газета к читателям не придет. Первая реакция многих коллег «УГ» – нас-то за что? И неожиданно появилась радость – мы вместе с «Независимой», «Московскими новостями», «Комсомолкой»... Да здравствует ГКЧП?

20 августа, вторник

УТРО

О первых указах Президента России, объявляющих Государственный комитет по чрезвычайному положению антиконституционным, а его действия – государственным переворотом, знают уже все. Ночью мэр Ленинграда Анатолий Собчак выступал перед тысячами горожан, призывал поддержать Президента России и его обращение о бессрочной всеобщей забастовка.

Ранний звонок в редакцию Анатолия Цирульникова, давнего автора нашей газеты. Он просит срочно приехать в Министерство образования России. Недоумеваем, зачем? Но гонца посылаем.

12 часов

Первое сообщение. Начался митинг у Моссовета и парламента России.

Не хватает информации. Слухи самые невероятные. Тревожно. Страшно и в то же время смешно – настолько абсурдно, нелепо все происходящее.

В Минпросе – привычно пустом и холодном, ситуация неожиданна: оказалось, что нас пригласили работать: есть бумага, типография, краска – создано агентство Росинформобразование.

Кто-то предупреждает, что все это небезопасно. Небезопасно, если считать законным нынешнее руководство страны.

Готовя к печати, мы и сами впервые держим в руках решения Президента и Правительства России.

К 13 часам первая машина уезжает в типографию.

Из редакции «Комсомолки» привезли чрезвычайный выпуск этой газеты – начинаем печатать...

Александр Тубельский, президент Всесоюзной ассоциации руководителей инновационных школ: «Я был абсолютно уверен в своих учителях и выпускниках»:

«19-го меня не было в Москве: вырвался на недельку в тихое место – отдохнуть, порыбачить. Узнав о путче, тут же сорвался, и 20-го утром уже звонил в министерство. Куркину.

Сразу написал текст обращения к учителям Москвы с призывом поддержать руководство России и объявить бессрочную политическую забастовку. Директора школ А. Каспржак, А. Орехов, А. Рывкин без колебания согласились войти в забастовочный комитет. Я обратился к своим коллегам – заслуженным учителям И. Кандид, М. Головиной и В. Озеровой, они поддержали идею и согласились стать членами этого комитета.

Учителя нашей школы не только не отказались включиться в работу, ни у кого не было даже тени сомнения.

Надо распространять листовки. Решаем не подключать детей – у нас нет такого права. Но я абсолютно надеялся на выпускников. И они оказались готовы.

И еще – один интересный факт. Когда 20 августа вечером мы поняли, что все может произойти, здание министерства будет блокировано, после девяти часов (а было уже объявлено о комендантском часе) на министерской машине мы вывезли компьютер, принтеры, ксероксы к нам в школу. Так что и запасная подпольная типография была готова к работе...»

ДЕНЬ

После митинга настроение приподнятое.

Журналисты «Демократической России», «Российской газеты» привозят только что написанные газетные материалы – те, что отказались печатать правительственные типографии. Что ж, работа продолжается. Кажется, мы сами не верим, что можем что-то делать в этой ситуации. И все-таки можем. Через три часа группа распространения заберет первый тираж запрещенных газет.

К 16 часам собираются начальники областных, краевых управлений народного образования России. В. Новичков, первый заместитель министра, еще раз подтверждает позицию министерства: «Указы Президента России обязательны к исполнению». Тем, кто сегодня возвращается домой, сотрудники министерства передают для распространения в школах, ПТУ первую печатную продукцию нашего агентства.

Отпечатан выпуск «Хроники событий 19–20 августа», подготовленный «Комсомольской правдой».

Малое предприятие «ЮНЭМ» развертывает любительскую радиостанцию для передачи информации, которая поступает с радио верховного Совета.

По каналам некоммерческой электронной почты «Фидонет» налажен обмен информацией с абонентами этой сети в Москве, Ленинграде, Киеве и других городах.

После общения с военными возвращаются депутаты, сотрудники министерства. Ясно одно, солдаты очень мало знают о позиции, действиях Правительства и Президента России.

Куркин связывается с типографией; необходимо срочно допечатать тираж первых указов.

Из Ленинграда по телефону прорвался психолог Евгений Креславский из ленинградского центра «Гармония». Просит опубликовать телефоны доверия – вместе с коллегами в стрессовой ситуации он готов бесплатно круглосуточно помогать нашим согражданам.

К 4 часам дня возвращаемся в редакцию. Рассказываем редколлегии о предложении министерства выпустить на их базе номер «УГ». Но это, возможно, не потребуется: учредитель ЦК КПСС обещает, что будем выходить. Договариваемся не выпускать номер с документами ГКЧП. Готовим новый.

ВЕЧЕР

Ситуация резко изменилась. «Эхо Москвы» постоянно сообщает об угрозе штурма российского, парламента... Часть мужчин уходят на Краснопресненскую набережную.

Неожиданный звонок из «Комсомолки» – получено сообщение: биржа «Алиса» готова помочь и нам порошком для ксерокса.

Поступают сообщения о том, что радио России не слышно. В эфир выходит наша резервная радиостанция. Ведет ретрансляцию на Дальний Восток и Западную Сибирь.

Постоянно звонят телефоны. Кооператоры, еще вчера отказавшиеся помочь: «Начались аресты среди наших коллег. Готовы помочь – деньгами, бумагой, машинами электронной почты». Из Томского управления образования – благодарят за правительственные документы, которые они получили раньше, чем исполком.

Точных сведений из Верховного Совета по-прежнему нет. Напряжение колоссальное – появились сообщения, что для предотвращения кровопролития Ельцин собирается выйти навстречу танкам. Одновременно по телефону узнаем: Янаев отменил указы Ельцина, поскольку они «противоречат законам и Конституции СССР...». Мстислав Ростропович вылетел из Парижа в Москву. Невероятно!

Около 20 часов неожиданно отключились телетайпы и телефаксы. Подтверждений о том, что позиция министерства известна на местах, по-прежнему очень мало. Решено отправить несколько человек с информацией на места.

Всерьез обсуждается ситуация работы в подполье. На случай опечатывания здания министерства для работы Росинформобразования подготовлено еще одно помещение.

В. Болотов, А. Тютков⁸⁶ пытаются связаться с министерскими типографиями ближнего Подмосковья. Нужны запасные варианты – оперативная информация не должна прерываться. Что бы ни случилось.

Пытаемся определить пединституты, которые могли бы распространять информацию в своих регионах.

Неожиданно по факсу прорвался начальник Свердловского областного управления народного образования Бродский:

«В связи с тем, что Свердловский Главпочтамт в 19 часов 31 минут отказался до девяти часов утра 21 августа принять нашу телеграмму поддержки Президента РСФСР, Верховного Совета РСФСР и Совета Министров России, прошу вас довести до руководства РСФСР и средств массовой информации текст не принятой у нас телеграммы: "Педагоги Свердловской области – участники областного совещания поддерживают законно избранных Президента, съезд, Верховный Совет РСФСР, законно сформированное правительство. Принимаю к исполнению указ Президента № 59, постановление Совмина № 435 от 19 августа..."» Кто-то бросил: «Не ожидал...»

В Москве идет проливной дождь.

Несколько человек уходят на ночную вахту в парламенте России.

Поздним вечером стало известно, что в Москве создан забастовочный комитет, готовится обращение к учителям, воспитателям дошкольных учреждений.

21 августа, среда

УТРО

Вести страшные – пролилась кровь. Известно, что ночью патриарх Алексий II призвал прекратить кровопролитие.

Никаких дополнительных сведений о Президенте СССР по-прежнему нет. Ранним утром А. Тубельский привез обращение к работникам народного образования Москвы: *«Нельзя учить детей добру и правде под прицелом танков, без свободы слова и печати, в страхе и насилии...»* Комитет призывает своих коллег присоединиться к бессрочной всеобщей забастовке, объявленной законно избранным Президентом России. Отпечатано обращение учительства России к солдатам:

«Солдаты, дети, недавние наши ученики!

Вот мы и поменялись с вами ролями. Вам приказали учить и воспитывать. Только вместо указок у вас – карабины и автоматы.

Вы понимаете, какую "науку" несет народу школа военного переворота. Не этому мы учили вас и не к этому готовили! Сама жизнь устроила всем нам суровый экзамен. И каждому придется его сдать.

Мы верим, что вы найдете верный ответ.

Не выполняйте приказы офицеров!

Переходите на сторону законного Президента!»

К десяти утра вместе собираются все те, кто в первые два дня в разных концах Москвы обеспечивал работу Росинформобразования. Так трудно сейчас. И так важно быть вместе.

КГБ России предлагает охрану зданий, в которых работают типографии Министерства образования.

⁸⁶ А.А. Тютков – заместитель министра образования РФ, курировавший вопросы науки. В.А. Болотов – начальник управления педагогического образования министерства.

На помощь приходит компьютерный центр министерства. Его операторы срочно набирают и печатают поступающую «с колес» информацию. Готовится обращение к матерям России.

Начали распечатывать с грифом «Комсомольская правда» материал обозревателя этой газеты Ольги Мариничевой.

ДЕНЬ

Коллеги из нашей редакции связались с Гособразовани^{ем}. Все спокойно.

Около двух часов Симон Соловейчик принес верстку журнала «Новое время» – издательство «Московская правда» отказалось печатать его. Ну что ж: два самых информативных материала номера Татьяны Ивановой «Они совершили переворот, но у них дрожат руки» и Марины Шаниной «Восемь минус один» – к концу дня они появятся на улицах Москвы.

Очевидно, оперативной информации уже недостаточно, нужно простое ясное слово, способное остановить, задуматься. Симон Соловейчик с коллегами обсуждают стилистику листовок. И всем нам очень тревожно – неужели придется?

ВЕЧЕР

Появилась самая невероятная после напряжения первого дня информация – путчисты арестованы. Не верится.

– Неужели все?

Кто-то отрезвляет: «Давайте работать».

А информация действительно разноречивая. Звоним в «Московские новости», на радио «Эхо Москвы».

Заработало Российское телевидение. Идет трансляция с сессии Верховного Совета России.

Говорят – танки уходят. Работать уже невозможно: бегаем от телевизора к радио, бесконечно звонят телефоны. Но, кажется, – победа. Тьфу-тьфу. Снова уговариваем себя продолжать заниматься делом.

22 августа, четверг

УТРО

Мы опять все в сборе.

Анатолий Цирульников, советник министра образования России:

– Приходит время для размышлений. И о том, что произошло в целом в стране, о людях, о том, как по-разному они вели себя в эти дни. И прежде всего о роли образования.

За последние семьдесят лет ведомство образования было то орудием господствующего класса – выполняло, как мы говорили, социальный заказ. То пыталось быть вне политики, заниматься, что называется, чистым образованием. Для меня глубоко символично, что пусть и случайно, по стечению обстоятельств, Министерство образования России стало своеобразным штабом, в котором работали свободные типографии и куда обращались закрытые средства массовой информации. Они приходили в Министерство образования, о котором в обычное мирное время нечасто вспоминают. Возможно, и путчисты забыли о нас, не обратили внимания – можно ли ждать серьезной политики от нейтрального второразрядного образования?

Вырисовывается одна закономерность: все попытки общества всерьез заняться образованием и решением о проведении глубоких реформ в этой области всегда начинались накануне серьезных общественных потрясений, катаклизмов, глубоких переломов. Так было с реформой графа Павла Николаевича Игнатьева, которая проходила в период первой мировой войны и была оборвана революцией. Так это было и с реформой образования белых правительств в годы гражданской войны. Министерство народного просвещения Врангеля проводило реформу образования вплоть до взятия Перекопа.

Можно считать, что так было и с матвеевской реформой – она началась, когда слово «перестройка» еще не произносилось никем. Это был мощный общественно-педагогический всплеск, движение снизу. Оно возшло как бы накануне. Тогда мы думали – накануне начала.

Почему же так происходит? Почему всплеск общественного интереса к образованию возникает накануне драматических событий?

В обществе не хватает культурных, творческих, созидательных сил. И революция, как говорил Бердяев, словно малый апокалипсис истории, как бы осознанный конец истории внутри нее самой, как суд истории над собой. Суд за то, что в обществе не нашлось творческих созидательных сил. И тогда приходит расплата: трагические события, разрушения, переломы.

В какой-то момент общество осознает нехватку, недостаточность сил добра. И приходят силы зла. Скорее интуитивно общество обращается к тому, о чем в обычных условиях вспоминают нечасто – к человеку.

Но, оказывается, поздно. Катастрофа происходит, а когда заканчивается, все забывается вновь. Лидирует опять политика, экономика, и вновь возникает борьба за власть. И забывается все, что было осознано накануне катастрофы, когда за дни, за недели пытались сделать то, что не сумели за века.

Боюсь, и теперь уйдет в тень осознание всего того, что было накануне. Опять будем ждать новых катаклизмов? Или на этот раз традиция будет нарушена?

Вот некоторые телеграммы с мест. В министерство они приходили сотнями.

ТЕЛЕГРАММА

ВЛАДИВОСТОК 1/19102 14 21/8 1250=
МОСКВА РОСМИНОБРАЗОВАНИЕ ДНЕПРОВУ Э.Д.=
УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА РСФСР ПОЛУЧЕН ВЫПОЛНЯЕТСЯ=
И.О. ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ЛИХИН=
НО 2354 21.08.91 134.27 ИННН 191421.08 0542

ТЕЛЕГРАММА

ЧИТА 225310/6 41 21/08 1055=
МОСКВА ЧИСТЫЕ ПРУДЫ В МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ МИНИСТРУ=
НА 04 ЧАСА МОСКОВСКОГО 21/08 ПОЛУЧЕНЫ ВСЕ ДОКУМЕНТЫ ПРЕЗИДЕНТА И СМ РСФСР ТЕКСТЫ КОТОРЫХ ПЕРЕДАНЫ ОБЛАСТНОМУ РАДИО 02 ЧАСА МОСКОВСКОГО ВРЕМЕНИ ВО ВСЕ РАЙГОРОНО ДАНЫ ТЕЛЕГРАММЫ СООТВЕТСТВУЮЩЕГО СОДЕРЖАНИЯ 04.30 МОСКОВСКОГО ВРЕМЕНИ 21/08=
НАЧЧИТУНО ФИЛИППОВ=
1057 ИННН 123421.080429

**Обращение министра образования России
к деятелям образования зарубежных стран 23 августа 1991 г.**

Дорогие друзья, коллеги!

Три судьбоносных, минувших дня августа были для нас настоящим испытанием на стойкость и мужество, верность принципам демократии и гуманизма.

Мы, работники Министерства образования, чувствовали особую ответственность за судьбы наших детей, за то, чтобы демократические реформы, начатые в системе образования, не были раздавлены гусеницами танков путчистов.

Уже в 09.00 19 августа, еще до обращения Российского Президента, Министерство однозначно выразило свое отношение к путчу и постановлениям хунты. По всем территориям России органам управления образования было от дано распоряжение строго руководствоваться только указаниями российского правительства, Конституцией и законами РСФСР, всем надлежало оставаться на местах и обеспечивать безопасность детей. Через наши общественные орга-

низации мы предупредили о возможном начале всеобщей забастовки работников образования.

В течение первого дня путча Министерство развернуло эшелонированную, на случай закрытия, сеть типографий и ротاپринтных участков для размножения указов Президента и постановлений Правительства России, оперативной хроники событий. Здесь печатались и тиражи запрещенных хунтой демократических газет. В здании Министерства работали радиостанции, ретранслирующие антипутчистскую радиопрограмму «Эхо Москвы». Так в эти трудные дни родилось агентство «Росинформобразование» – информационный центр нашего Сопротивления. На случай ухода в подполье были созданы и оборудованы связью, множительной техникой и др. резервные пункты управления.

В эту работу включились многие сотрудники Министерства, педагоги, научные сотрудники наших институтов, в том числе и женщины. Мы беседовали с солдатами, разясняя им, что они идут против России. Мы подготовили и распространили обращение к военнослужащим, к матерям России, к работникам образования. Мы никогда не чувствовали себя таким единым, спаянным коллективом, как в час нашей готовности противостоять диктатуре.

Они не прошли. Их танки остановились перед живой стеной безоружных людей. В эту страшную ночь у стен Белого дома стояли студенты, школьники, наши дети, дети самой молодой демократии, за которую мы все боролись. Там было много и моих друзей и сотрудников. Сегодня я счастлив быть гражданином молодой победившей России.

Я очень благодарен Вам, зарубежные друзья и коллеги, за поддержку, за то, что все эти три тяжелых дня мы ощущали Вашу тревогу и готовность помочь, за звонки и факсы, за решимость, несмотря ни на что, приехать на нашу Международную конференцию по развитию образования, за уверенность в том, что незаконный путч провалится и демократия восторжествует.

Это наша общая победа. Я уверен, что теперь, когда мы отстояли нашу свободу, развитие школы пойдет еще интенсивнее, все наши планы будут реализованы, а наши контакты станут шире и плодотворнее.

Интервью министра образования «Российской газете» 29 августа 1991 г.

– Многие ученые и общественные деятели считают, что произошла демократическая революция. Каково Ваше мнение?

– В первые дни после несостоявшегося переворота мне, как и многим другим, казалось, что действительно произошла революция. Однако ход событий в последнюю неделю, вязкие, удручающие заседания изжившего себя Верховного Совета Союза отрезвляют от эйфории. Сегодня не так однозначен ответ на вопрос: чья это победа. Было бы ошибочным полагать, что тоталитарная система рухнула. Старый Верховный Совет СССР и старая Конституция СССР цепко охраняют эту систему от обновленного народа. Хунта пыталась утопить демократию в крови. Оставшаяся на обочине событий союзная власть топит ее в словах, наглядно демонстрируя КТО и ЧТО стоит на пути народа, поднявшегося, наконец, самостоятельно решать свою судьбу.

– Какова была реакция учительства на события, связанные с переворотом?

– Весь последний год, когда шло сплочение реакционных сил, когда репетиции переворота проходили в разных районах страны, значительная часть учительства, как и общества в целом, стояла в ситуации выбора. Путч созрел на дрожжах этих колебаний. Но когда хунта попыталась взять власть, повернуть штыки против народа, основная часть учительства сказала: нет. В наше министерство, ставшее в дни путча штабом сопротивления учительства, приходили тысячи учителей, поступали сотни звонков и телеграмм из различных территорий России, в которых учителя выражали твердую поддержку российскому руководству.

– *Как августовские события повлияют на жизнь школы? В каком направлении пойдут преобразования?*

– Решающее слово по августовским событиям должен сказать сентябрь, т.е. те решения, которые теперь будут приняты. Но каким бы ни было это слово, мы сделаем все, чтобы российская школа уверенно пошла по пути радикальных реформ, чтобы они избавились от наследства тоталитаризма, от идеологического насилия и авторитарной педагогики. Опубликованный проект Закона РСФСР об образовании открывает для этого все возможности, надо чтобы этот закон был принят незамедлительно, на ближайшей сессии российского парламента.

– *Каковы Ваши пожелания директорам школ, учителям, учащимся и родителям?*

– Я бы не стал сейчас свои пожелания раскладывать по полочкам и рассылать по разным адресам. У меня одно пожелание ко всем – удержать и укрепить ту свободу, которую мы обрели в трагические августовские дни, и на этом фундаменте общими усилиями строить свободную, демократическую школу.

– *Какой, с Вашей точки зрения, должна быть генеральная, объединяющая идея у всех нас, имеющих отношение к школе?*

– Демократическое общество начинается с демократической школы. Нам пора, наконец, понять, что общество живет так, как оно учится. И учится так, как оно хочет жить.

В заключение хочу поздравить всех с наступающим новым учебным годом. Давайте общими усилиями проветрим школу от устойчивого запаха казармы; выметем из нее десятилетиями копившуюся ложь, дадим школе право на самоопределение, право жить по законам демократии и свободы.

Так мы пережили август 1991 года – переломный момент в отечественной истории. Перестройка старого общества кончилась. Казалось начинается строительство новой, свободной демократической России, которая родилась на баррикадах Белого дома...

Однако вскоре события развернулись по-иному. Произошел «российский термидор». Но еще до того предстояло пройти через «шоковый» 1992 год, принесший отечественному образованию, как и всей стране, суровейшие испытания.

Продвижение реформы образования
в условиях обвального
вхождения в рынок
(1992 г.)

В «Программе стабилизации и развития российского образования в переходный период» предусматривалось **три базовых сценария** возможного вхождения системы образования в рынок, различающихся характером ее поддержки со стороны государства. **Первый**, наиболее благоприятный сценарий предполагал способность государства мобилизовать дополнительные ресурсы на защиту образования от угроз перехода к рынку. **Второй** – исходил из сохранения status quo, из того, что государственные ассигнования на образовательную систему останутся неизменными. И **третий** – предусматривал ситуацию, когда государство окажется неспособным удержать и существующий уровень финансирования образования.

В силу многих известных причин и прежде всего в силу длительного затягивания процесса рыночных реформ, исчерпавшего ресурсы страны, начала реформ методом «шоковой терапии» и последующего их односторонне монетаристского проведения события развернулись по третьему, худшему из сценариев. Запущенный в январе 1992 г. маховик рыночных реформ резко обострил ситуацию в образовании, сменив на время задачи стабилизации и развития образовательной системы драматической задачей ее **выживания**.

В первом квартале 1992 г. ассигнования, выделенные на систему образования, составили 47,4% от потребностей и в начале второго квартала – 45,4%. По сути в образовательном бюджете были открыты только три статьи: заработная плата; школьное питание и стипендии; отопление и освещение. Все остальные потребности системы образования не финансировались. Но и расходы на указанные статьи не покрывали даже самого необходимого. Если во втором квартале 1991 г. заработная плата работников образования составила 79,4% от заработной платы в промышленности России, то за этот же период 1992 г. – только 39,5%. Крайне тяжелая ситуация сложилась и в школьном питании. Посещаемость школьных столовых сократилась в 5–10 раз. В итоге система образования оказалась в еще более жесткой стрессовой ситуации, чем другие отрасли: иных источников существования, кроме бюджета, у нее не было.

В этой ситуации резко обострилось забастовочное движение работников образования. На первом его этапе, в начале 1991 г. это движение явно провоцировалось реваншистскими силами, и за его спиной отчетливо просматривались стимуляторы РКП. Теперь же оно было неизбежной реакцией самозащиты учительства. Хотя и эту драматическую коллизию пытались использовать те же силы, освоив новую специальность – «лидеров забастовочного движения».

Создавшиеся условия несли в себе реальную опасность погребения образовательной реформы под цунами экономических потрясений. Эту опасность можно было если не предотвратить, то локализовать лишь жесткой и активной, самостоятельной и в известной мере оппозиционной образовательной политикой. Необходимо было сделать все возможное, чтобы вывести систему образования из состояния заложницы экономики и общей политики, в какой-то мере скорректировать в образовательной сфере эту политику, исходя из баланса ее целей и возможностей, ее экономической и социальной составляющих. Это имело важнейшее значение не только для системы образования, но и для всей социальной сферы, для стабилизации ситуации в стране, наконец, для предотвращения срыва самих реформ.

Поскольку мои неоднократные обращения по данному вопросу к «монетаристскому» крылу правительства оставались без какой-либо реакции, мне пришлось пренебречь как номенклатурными традициями, так и определенным риском. Записка о социальной ситуации в сфере образования, публикуемая ниже, была не только направлена напрямую президенту Б.Н. Ельцину, но и продублирована в прессе.

**ПИСЬМО МИНИСТРА ОБРАЗОВАНИЯ РОССИИ
ЗДУАРДА ДНЕПРОВА БОРИСУ ЕЛЬЦИНУ⁸⁷**

21.04.92 г.

Уважаемый Борис Николаевич!

17 апреля с.г. Министерство направило в Правительство информацию о социальной напряженности в сфере образования. Исток этой напряженности – невыполнение условий оплаты труда работников образования, предусмотренных Указом № 1 Президента России. Выполнение этой части указа Президента является сегодня наиболее острым, если не единственным требованием в забастовочном движении работников образования, которые намерены 22 мая с.г. начать Всероссийскую забастовку. Эта забастовка грозит не только развалом конца учебного года, срывом экзаменов и получения выпускниками школ аттестатов зрелости, но очевидно и остановкой многих производств, поскольку с закрытием школ и дошкольных учреждений значительное число работников будет вынуждено остаться дома с детьми...

1. Сегодня необходимо либо четко и открыто сказать, что в нынешних условиях Указ № 1 по данной позиции, как и по ряду других, не может быть выполнен, либо не менее четко и открыто скорректировать положения Указа в части оплаты труда педагогов.

Эта коррекция может быть проведена или с опорой на «очищенную» от доплат за вредность и др. (на 20%) среднюю заработную плату в промышленности, или исходя из средней заработной платы в народном хозяйстве.

Брать за исходную точку при расчетах повышения оплаты труда педагогов не среднюю их ставку, а среднюю зарплату, как это всегда делало союзное правительство, значит сознательно закрывать глаза на то, что учителя во вред качеству своей работы вынуждены из-за низкого жизненного уровня постоянно идти на превышение норм нагрузки в среднем в полтора раза.

2. Повышение в декабре 1991 г. заработной платы в соответствии с Указом № 1 в 2,8 раза сняло ноябрьскую волну учительских забастовок, хотя средняя ставка российских педагогов (756 руб.) оставалась значительно меньше, чем во многих государствах СНГ (в Беларуси – 945, в Туркменистане – 1000, на Украине – 1130, в Молдове – 1150 руб. и т.д.). После этого работники образования России терпеливо ожидали обещанной очередной индексации, – при том, что уровень оплаты их труда сократился с 63% (в декабре) до 21% (в марте) от средней заработной платы в промышленности (с 79% до 27% от «очищенной» средней заработной платы в промышленности).

Однако вместо ожидаемой индексации произошло увеличение ставок и окладов в 1,8 раза, т.е. средняя ставка педагогических работников будет поднята с 756 до 1360 руб., что составит лишь 53% от средней заработной платы в промышленности за февраль (2567 руб.) и 66,2% от средней «очищенной» заработной платы в промышленности (2054 руб.).

Такое соотношение, явно не соответствующее Указу № 1 Президента России, вызвало бурную негативную реакцию работников образования.

3. Работники образования справедливо подчеркивают, что вопреки заявленному приоритету образования происходит постоянное и резкое социальное обесценивание их труда. В конце прошлого года соотношение их средней ставки и минимальной заработной платы составляло 2,2 (756–342 руб.), сегодня – 1,5 (1360–900 руб.).

Еще более обесцениваются, становятся унижительно низкими доплаты учителям – за квалификационные звания, классное руководство, проверку тетрадей и др. (20–30 руб. в месяц). Ранее эти доплаты составляли до 25% учительской ставки, теперь – около 2%. Следствия этого налицо: во многих школах

⁸⁷ Независимая газета. 1992. 6 мая.

учителя давно уже не задают домашних заданий и отказываются от классного руководства, т.е. по сути – от проведения воспитательной работы, которая сегодня, в условиях массы негативных, в том числе реваншистских влияний на учащихся, как никогда, важна.

4. Надо отдавать себе отчет и в том, что само учительство находится в вихре этих влияний. Вопрос по существу стоит однозначно: либо мы сохраним учительство на стороне Правительства в качестве активного сторонника и проводника идеологии радикальных реформ, либо отбросим в лагерь противников этих реформ...

5. Ситуация со всеобщей забастовкой работников образования, намеченной на 22 мая с.г., повторяет ситуацию начала прошлого года, когда аналогичная забастовка намечалась на 11 января. И тогда, и теперь этой ситуацией и пытаются воспользоваться реваншистские силы с тем, чтобы отколоть учительство от курса реформ и противопоставить Правительству.

Принятое Правительством 9 января 1991 г. решение о повышении зарплаты работникам образования на 40% за счет федерального фонда стабилизации экономики предотвратило такой ход событий. Аналогичное политическое решение необходимо и сегодня.

6. Отличие состоит лишь в том, что сегодня такое повышение зарплаты может быть произведено не из федерального, а из местных бюджетов, доходная часть которых в настоящее время существенно увеличена. Как бы ни было велико напряжение этих бюджетов, жизнь показывает, что на местах могут быть предприняты меры по созданию целевых фондов социальной защиты, в частности – по увеличению заработной платы работников образования. Последние примеры – Московская область, Вологда, Челябинск и т.д., где зарплата учителей увеличена вдвое.

Перенос центра тяжести заботы о социальной сфере с федерального на местные бюджеты, как это принято практически во всем мире и как это было в земствах России, имеет очевидные политические и социальные последствия. Правительство будет избавлено от замкнутых на себя социальных напряжений, от постоянного забастовочного и иного давления. Местные же власти встанут перед жестким необходимостью формирования социально ориентированных бюджетов, самостоятельного и ответственного решения социальных вопросов, не прячась за спину федерального Правительства.

7. Опыт свидетельствует, что под давлением забастовок Правительству рано или поздно приходится идти навстречу выдвигаемым требованиям и решать вопросы, связанные, в частности, с повышением заработной платы. Но решать с немалыми политическими, социальными и моральными потерями. Так нужны ли эти потери? Не лучше ли делать упреждающие шаги, как бы трудны они ни были. Ведь политическая и социальная цена оттяжек может оказаться значительно выше трудных, но неизбежных финансовых затрат.

8. В данном конкретном случае речь идет о повышении ставок работников образования с 1 апреля не в 1,8, а в 2,7 раза, что приблизит эти ставки к средней «очищенной» зарплате в промышленности за I квартал с.г. (и, кроме того, будет соответствовать коэффициенту роста минимальной зарплаты – 2,6 раза). Разница в расходах на то и другое повышение составит 5 млрд. руб. в месяц, или 15 млрд. руб. на II квартал (в том числе за счет местных бюджетов 13,5 млрд. руб.).

9. Очевидно, что аналогичное повышение необходимо будет произвести также в сфере здравоохранения и культуры. Здесь разница в расходах составит 13 млрд. руб. на II квартал.

10. При этом следует иметь в виду, что указанные повышения будут произведены только на один квартал – до общего пересмотра системы оплаты труда в бюджетных сферах по единой тарифной сетке и до следующего шага в балансировке заработной платы, который неизбежен при отпуске цен на энергоносители.

Сбалансированность экономической и социальной политики – главное условие не только сохранения общества от раскола в ходе реформ, но и успешного проведения самих реформ. Иначе под тяжестью социального груза комысло реформ может либо треснуть, либо соскользнуть с плеча реформатора.

Публикация данной записки в прессе, естественно, вызвала гнев президента, устроившего министру соответствующий разнос. Но в итоге результат рискованного шага «гласности» (известно, что Б. Ельцин уважительно относился к прессе) превзошел все ожидания. «Свое» получили и «монетаристы». Острое политическое чутье Б. Ельцина заставило его резко потребовать от правительства социальной корректировки курса реформ. Что и было сделано летом 1992 г. в новой правительственной «Программе углубления экономических реформ», которая действительно частично скорректировала правительственный курс, придав ему некоторую социальную ориентированность и несколько смягчив форсированный экономический радикализм. Но, увы, как показало дальнейшее развитие событий, экономический радикализм, обретая еще более жесткие формы рыночного экстремизма, вновь полностью возобладал.

Вместе с тем реализация на начальном этапе названной программы позволила восполнить бюджет системы образования за первое полугодие 1992 г. до 63,5% и в целом за год – до 89,4%; по учреждениям федерального подчинения – до 99,1%.

Относительное выравнивание финансирования системы образования отнюдь не снимало **задачу ее социальной защиты**, активной социальной поддержки ее работников и учащихся, которая в 1992 г. оставалась первостепенной. Правовые основы для решения этой задачи на будущее были заложены в проект Закона «Об образовании» с помощью механизма «релейной защиты» образовательной системы. Этот механизм предусматривал, с одной стороны, выделение в общей сумме национального дохода определенной доли расходов на образование (10%). И с другой, – финансирование образовательных учреждений по социально гарантированным нормативам на одного учащегося, которые не могли быть изменены даже в случае сокращения бюджета и соответственно – предусмотренной в нем доли расходов на образование. Данная мера могла, однако, дать ощутимые результаты лишь в перспективе. Поэтому требовалось предпринять другие безотлагательные и решительные шаги по снятию в образовательной системе социальных напряжений, и прежде всего – по решению наиболее болезненного вопроса с заработной платой работников образования.

В сложившихся условиях было очевидно, что этот вопрос не мог быть решен традиционным способом латания дыр – спорадическим повышением учительской зарплаты. Необходимо было менять саму систему оплаты труда учителя, вводя в нее дифференциацию и механизм ее ежеквартального индексирования.

Проведенный в шести регионах России двухгодичный эксперимент по дифференцированной оплате учительского труда создавал для этого необходимые предпосылки. Летом 1992 г. на основе данного эксперимента все не-

обходимые документы по введению новой системы оплаты труда педагогов были разработаны и обсуждены во всех регионах России. Эта система предусматривала более двухсот различных градаций в оплате, в зависимости от сложности и интенсивности учительского труда. Основная их часть была направлена прежде всего на стимулирование педагогического творчества и инновационных процессов в образовании. Поскольку разработчики новой системы оплаты учительского труда исходили из убеждения, что *педагогическое творчество не только основной двигатель развития образования, но и надежнейший вид социальной защиты учителя*.

Таким образом, система образования не только раньше, но и во многом лучше других отраслей оказалась готовой к переходу на так называемую Единую тарифную сетку оплаты труда работников бюджетной сферы (ЕТС). И более того, – стимулировала ее введение.

В сентябре 1992 г. президент Б.Н. Ельцин, после моего доклада о готовности образовательной сферы к переходу на ЕТС, дал распоряжение апробировать ЕТС в системе образования, не дожидаясь готовности других отраслей к ее введению. Для учительства этот переход имел весомое социальное, политическое, равно как и этическое значение. Он существенно изменил общий климат в системе образования, позволил значительно увеличить заработную плату учителей в сравнении с работниками других бюджетных отраслей. Это, в свою очередь, дало возможность снять забастовочное движение учителей и на год вперед стабилизировать социальную ситуацию в системе Министерства образования, чего не удалось достичь в других сферах. (Уже после моего ухода из министерства главный врач правительственного санатория в Барвихе с нескрываемым любопытством расспрашивал меня, как нам удалось добиться, что директор школы получает больше, чем он. Директор школы, благодаря нашему варианту ЕТС, получал, действительно, как профессор вуза, учитель – как доцент. Этого удалось достичь благодаря упомянутой выше сложнейшей системы надбавок и коэффициентов, которую мы разрабатывали совместно с командой выдающегося педагога, директора московской школы № 109 Евгения Александровича Ямбурга в течение месяца, днем и ночью, попеременно то в министерстве, то в его школе.)

Однако одни только меры по социальной защите системы образования, по обеспечению ее выживания не могли продвинуть вперед реформу. ***Образование не могло выжить, не развиваясь.*** Это побуждало интенсифицировать деятельность по развитию и реализации реформы, внося в тактику ее проведения определенные изменения, вызванные новыми условиями жизни. Основные направления этой деятельности были определены в «**Программе реформирования и развития системы образования Российской Федерации в условиях углубления социально-экономических реформ**», одобренной правительством 6 августа 1992 г.⁸⁸. Данная Программа, сохраняя общую стратегию образовательной реформы и преемственность с утвержденной в

⁸⁸ В разработке названной Программы приняли участие Э.Д. Днепров (руководитель коллектива), В.К. Бацын, В.А. Болотов, А.В. Демидов, В.М. Заварыкин, В.С. Лазарев, Е.А. Ленская.

марте 1991 г. «Программой стабилизации и развития российского образования в переходный период», корректировала систему действий по проведению реформы с учетом новых социально-экономических реалий России, курса правительства на углубление экономических реформ и принятого в июле 1992 г. Закона Российской Федерации «Об образовании».

Вместе с тем, в отличие от предшествовавшей программы, **новая программа ориентировалась на решение как внутриотраслевых, так и общих задач социально-экономических преобразований**. Это было вызвано традиционной государственной и общественной недооценкой роли образования в стимулировании и обеспечении проводимых реформ. Недооценкой второй важнейшей стороны проблемы «образование и рынок» – *влияния не только рынка на образование, но и образования на рынок*.

Сохраняющийся во многом в российском государственном и общественном сознании взгляд на образование как на «непроизводственную сферу» до сих пор весьма медленно и трудно сменяется пониманием того, что образование – это важнейшая сфера духовного производства, «производства» человека, интеллектуального и нравственного потенциала общества. Между тем состояние образования имеет решающее значение для реформирования всех сфер общественной жизни, и его развитие должно рассматриваться как один из важнейших приоритетов общегосударственной политики. Понимание этого пока еще более декларируется, чем находит конкретное воплощение в практических действиях.

Очевидно, однако, что при динамичном развитии экономики, требования к тем, кто выходит на рынок труда и будет занят в производстве, непрерывно возрастают, и через 7–10 лет они станут качественно иными, нежели сегодня. Очевидно было и то, что развитие экономики повлечет за собой и изменения в социальной структуре общества. Будет увеличиваться численность социальной группы предпринимателей, количество занятых в сфере обслуживания и, наоборот, уменьшаться число занятых в сфере производства. Возрастет доля гуманитарной и сократится доля технической интеллигенции, хотя общая численность этой социальной группы будет неуклонно возрастать.

Необходимость обеспечения названных и других изменений в социальной структуре общества, требовала значительных перемен в системе образования. При этом ***перемены в образовательной системе должны были опережать изменения в других сферах, готовить их***. Это побуждало нас настаивать на переориентации государственной политики реформ на опережающее развитие системы образования. В противном случае экономика вынуждена будет опираться на все более отстающую от ее требований систему образования. И чем дальше будет увеличиваться этот разрыв, тем больше он будет сдерживать темпы экономического развития общества. Полагать же, что потом, когда ситуация в экономике улучшится, можно будет «бросить» большие средства, чтобы ликвидировать отставание образования, было бы ошибкой – не окажется инфраструктуры, способной освоить этот объем средств.

Таким образом, как мы пытались доказать в названной выше программе, ***в стратегическом плане*** динамичное и опережающее развитие образования

– важнейший компонент общих социально-экономических реформ. Но не менее важна роль образования и **в тактическом плане** – в плане его способности содействовать этим реформам, продвигать их вперед.

Уже давно было пора отказаться от взгляда на систему образования, как на «гирю на ногах экономики». Эта система – не храмовый, ритуальный «белый слон», убеждающий всех в своей самоценности, а «серый слон», способный трудиться на лесоповале, расчищать джунгли нашей экономики и нашего менталитета.

Переориентация системы профессионального образования как фактор подготовки структурных сдвигов в народном хозяйстве; развитие фермерского образования как стимулятор фермерского движения; создание надежной и мобильной системы переподготовки и повышения квалификации кадров как средство локализации структурной безработицы; расширение охватываемой в педвузах России упомянутой ранее программы «гуманитарной конверсии»; широкое развертывание экономического образования как носителя рыночной грамотности населения; наконец, развитие гуманитарного образования не только как источника удовлетворения растущих гуманитарных запросов общества, но и как условия изменения его менталитета, восполнения духовного вакуума, поля выработки новой социальной идеологии – **вот лишь некоторые, немногие сферы «рабочего» участия системы образования в реформировании нашей экономики и общественного устройства, показывающие ее практическую значимость для изменения жизненного уклада России в целом.**

В комплексе внутриотраслевых действий по реализации образовательной реформы Программа 1992 г., по сравнению с предшествовавшей, *вносила два важных момента – постепенный переход к нормативно-подушевому финансированию образовательных учреждений и форсирование структурной перестройки, институциональных изменений* в системе образования. Собственно для образовательной реформы ни то, ни другое не было новым. Введение нормативного финансирования отрабатывалось в экспериментальном режиме ВНИКом «Школа» еще в 1989–1990 гг. в двух районах Москвы: Калининском – под руководством Л.Е. Курнешовой и Первомайском – под руководством В.Б. Лившица, а также в Железнодорожном районе г. Ростов-на-Дону под руководством И.А. Иванова. Тогда же начались и структурные сдвиги в системе образования.

«Программа реформирования и развития системы образования Российской Федерации в условиях углубления социально-экономических реформ» подчеркивала важность стимулирования этих процессов в ходе рыночных реформ и придавала им четко целенаправленный, планомерный характер. Введение, в частности, нормативно-подушевого финансирования было направлено: на оптимизацию системы финансирования образования; на повышение роли общественности и родителей в регулировании деятельности образовательных учреждений; на оптимальное удовлетворение образовательных запросов населения путем создания конкурентности как внутри государственной структуры, так и между государственными и негосударственными учреждениями образования.

Позднее, при тотальной дискредитации идеи «ваучера» и «ваучеризации» в ходе начавшейся в стране приватизации нам пришлось доказывать, что при умелом, целевом использовании и этот финансовый инструмент может быть достаточно эффективным в отдельных элементах системы образования, – например в системе переподготовки и повышения квалификации учителей (что и подтвердил в дальнейшем эксперимент, проведенный в течение нескольких лет в Самаре).

Здесь ваучеры в весьма короткое время способствовали решению двух важнейших задач: стимулированию столь необходимой переподготовки учителей и реорганизации достаточно устаревшей системы этой переподготовки. Выдача учителям «ваучера», т.е. закрепление за ними тех средств, которые выделяются на их переподготовку, позволило снять их крепостную зависимость от институтов усовершенствования учителей и дать им возможность свободного выбора места повышения своей квалификации. Одновременно это побудило и названные институты к самоусовершенствованию, к преодолению рудиментов их прежней самодостаточности, которые побуждают учителей уклоняться от общения с многими из этих институтов.

Активные структурные изменения в системе образования предусматривали: дальнейшее преодоление единообразия образовательных учреждений и тех деформаций, которые сложились в прежней образовательной системе, в размещении сети общеобразовательных и профессиональных учебных заведений; целенаправленную ориентацию образовательных учреждений на спрос, на потребности и интересы различных социальных и профессиональных групп населения; развитие новых типов образовательных учреждений (гимназий, лицеев, колледжей, школ с углубленным изучением отдельных учебных предметов, образовательных комплексов типа «детский сад – школа», «школа – ПТУ», «школа – вуз», фермерских школ и др., число которых в 1991/1992 учебном году возросло *более чем втрое* по сравнению с предшествующим учебным годом); свертывание тех типов учебных заведений, которые не отвечали задачам времени; создание системы негосударственных образовательных учреждений; распространение различных форм домашнего образования, включая создание интернатных заведений семейного типа.

Помимо названных структурных изменений предусматривались и такие меры, как разукрупнение, по мере возможности, «школ-гигантов» (на 2,5 тыс. и более ученических мест – при мировом стандарте 700–800 мест), а также постепенный переход на так называемое *горизонтальное построение школы* – выделение в качестве самостоятельных учреждений начальной, основной и старшей ступени средней школы. (На переходном этапе возможно было предоставление каждой из этих ступеней школы статуса самостоятельных юридических лиц в рамках одного школьного комплекса или объединения, что позволило бы полнее мобилизовать их внутренние ресурсы и сделать педагогический процесс более управляемым. Такой эксперимент был уже начат в Волгоградской области.)

Кроме того, в новых условиях очевидной была и необходимость глубокого переосмысления роли *вечерней средней общеобразовательной школы*

как фактора социальной реабилитации так называемых трудных подростков и как важного звена системы непрерывного образования, роль которого возрастает при увеличивающемся оттоке из дневной средней школы. Вечерняя школа, помимо соединения задач общего и профессионального образования, могла бы взять на себя и задачи переподготовки высвобождающегося и незанятого населения. Это требовало серьезной переориентации существующих вечерних школ, пересмотра их сети, соединения их в ряде случаев с дневными школами и ПТУ. Аналогичному пересмотру необходимо было подвергнуть и систему учебно-производственных комбинатов (УПК), многие из которых были более чем недогружены, работали вхолостую, поддерживая свое существование лишь сдачей помещений в аренду коммерческим структурам.

Наиболее крупные структурные изменения предстояли в сфере *профессионального образования*, где все отчетливее обнажалось нарастающее отставание от потребностей реформирования экономики страны. В силу своей традиционной жесткости, даже определенной окаменелости эта сфера во многом оказалась неспособной динамично реагировать на быстро меняющиеся требования жизни. Преобладающая часть профессиональной школы была неприспособлена к рыночной экономике, оторвана от региональных запросов, не готова решать ставшие крайне актуальными задачи переподготовки высвобождающегося и незанятого населения.

Между тем деятельность многих передовых профессиональных образовательных учреждений красноречиво убеждала, что система профессионального образования, при умелой ее организации и скоординированности действий, может сделать серьезный прорыв. Что переход к рынку может и должен стать ее «звездным часом». О том же свидетельствовали и результаты двухгодичного эксперимента по регионализации системы профобразования, проводимого в тринадцати регионах России, где профессионально-технические училища находились в ведении местных органов управления и на местном бюджете. Эксперимент наглядно показал, что профессиональная школа способна в весьма короткое время преодолеть названные выше недостатки. Этот опыт было решено распространить на всю Россию, передав с 1993 г. основную часть ПТУ на места. Однако Верховный Совет отменил решение, принятое по данному поводу министерством и правительством, оставив систему профобразования в ее прежнем виде и резко затормозив ее структурную перестройку. Что в итоге привело к ее нарастающей стагнации, к заурядному прозябанию, а местами – к прямому разложению.

Значительно более успешно начиналась в 1992 г. реорганизация *педагогического образования* – во многом благодаря деятельности Совета ректоров педвузов, созданного при Министерстве образования РФ годом ранее. Первые шаги к реформе педагогического образования были сделаны Гособразованием СССР еще в 1990 г., но они шли вне общей идеологии образовательной реформы и сводились в основном к совершенствованию старой системы – к более продуктивной подготовке «отверток» для тех «винтиков», которые штамповала школа. Это не устраивало Министерство образования РФ, по-

скольку реформа педагогического образования и по идеологии, и по содержанию, и по темпам должна была стать *опережающей*, что гарантировало бы и успешное продвижение реформы школы.

На первых порах с 1991 г., почувствовав себя не объектами, а субъектами реформаторской деятельности, руководители высшей педагогической школы России стали более активно разрабатывать и включать механизмы ее реорганизации. В 1992 г. эта реорганизация набрала устойчивый темп и развернулась достаточно широко: педагогические учебные заведения начали переход на многоуровневую подготовку специалистов; существенно обновляли содержание педагогического образования, вводя дополнительные специальности и динамично реагируя на запросы рынка, в первую очередь на возросший гуманитарный спрос; отрабатывали модели гибкой системы непрерывного педагогического образования (организация комплексов и ассоциаций такого образования: педагогический лицей – педагогический колледж – пединститут – университет педагогического мастерства); создавали региональные центры развития педагогического образования на базе ведущих пединститутов, реорганизуемых в педагогические университеты; набирали опыт самоуправления, юридической и финансовой самостоятельности, международного сотрудничества; все активнее включались в решение задач научно-методического обеспечения общей школьной реформы и все более поворачивались лицом к потребностям регионов, способствуя становлению самостоятельных региональных образовательных систем и процессу регионализации образования в России.

Однако впоследствии в силу начавшегося общего социально-экономического кризиса, резкого отката образовательной политики и не в последнюю очередь в силу большей инертности, замкнутой самодостаточности высшей педагогической школы (как и высшей школы в целом), реформа педагогического образования резко затормозилась и по существу свелась на нет. Что не могло не иметь крайне негативного влияния на общий ход реформирования школы.

С самого начала своей деятельности министерство форсировало процесс **регионализации в образовании**, который намного опережал другие сферы государственной и общественной жизни и имел фундаментальное значение для развития образовательной системы России. Он стимулировал: мобилизацию внутренних ресурсов этого развития, создание разных его векторов при сохранении единой идеологии образовательной реформы; формирование «пространственного плюрализма» и «пространственной многоукладности» российской системы образования, ее многоцветности и многоликости; пробуждение образовательной субъектности регионов и в итоге выращивание реформы образования «снизу».

Несмотря на все трудности 1992 г., процесс регионализации российского образования продолжал успешно развиваться. Более того, эти трудности даже стимулировали его, побуждая регионы активно поддерживать свои системы образования. Формы этой поддержки были многообразны: увеличение расходов на образование из местных бюджетов, местные надбавки к зарплате учи-

телей, введение местных налогов на образование и т.д. Активно шла разработка, а во многих местах и реализация региональных программ развития образования – Москва, Санкт-Петербург, Нижний Новгород, Волгоградская, Воронежская, Московская, Новгородская, Самарская, Свердловская, Ставропольская, Тульская области, Алтайский и Красноярский края, Сахалин и многие другие. Если в августе 1990 г. на предложение министерства о создании региональных программ развития образования только 6 из 89 территорий Российской Федерации согласились «подумать» об этих программах, то весной 1992 г. уже 46 территорий выдвинули свои программы на общероссийский конкурс.

Координационную работу по регионализации образования вели соответствующее управление министерства совместно с созданным нами *Советом руководителей образования регионов*, который регионами же и избирался и менялся на ротационной основе.

Одним из важнейших направлений реализации российской реформы образования, даже в самый трудный для нее период, оставалось **возрождение и развитие национальных образовательных систем**.

Уже через два месяца после создания нового Министерства образования РФ при нем был организован, по образцу 20-х гг., *Совет министров образования республик*, входящих в Российскую Федерацию, который должен был рассматривать все проблемы, связанные с развитием национальной школы. Когда мы впервые собрали этот Совет, меня больше всего поразило то, что министры были даже не знакомы друг с другом. Какая уж тут «система взаимодействия» между республиками... Никто из министров не чувствовал себя не только руководителем, субъектом образовательного процесса. Национальные министерства были фикцией в унитарном управлении образованием. Постепенно это удалось преодолеть. Сложилась дружная команда республиканских министров, каждый из которых четко понимал свои задачи и свою ответственность. В каждом пробудилось и чувство собственного достоинства, и «чувство локтя» с коллегами. Без этой команды мы не принимали ни одного решения в сфере национального образования.

Одновременно был создан Федеральный совет по развитию национального образования, в который республики делегировали своих научных представителей. Этот совет работал в теснейшем контакте с организованным при министерстве Институте национальных проблем образования, возглавляемый известным специалистом в этой области М.Н. Кузьминым. Совместными усилиями всех трех названных структур вскоре была разработана общая концепция национальной школы России. Аналогичные республиканские концепции и программы развития национальной школы были подготовлены и утверждены в большей части республик.

Работа в этом направлении обеспечила, с одной стороны, интенсивный рост национальных школ, а с другой, – сохранение единого образовательного пространства Российской Федерации. В республике Коми, например, в 1991–1992 гг. открылось столько национальных школ, сколько их было уничтоже-

но за предшествовавшие двадцать лет. Если в 1988 г. в российской школе функционировало 46 национальных языков, то в 1992 г. – 77, и обучение велось на 26 языках. Особое внимание уделялось формированию концепции русской школы как национальной, памятуя завет К.Д. Ушинского – «О необходимости сделать русские школы русскими».

И все же ключевым направлением в реализации российской образовательной реформы постепенно и естественно становилось главное в ней – **обновление содержания образования**. Любые функциональные, структурные, экономические, управленческие, технологические и прочие изменения имели и имеют смысл и ценность лишь постольку, поскольку они «работают» на это обновление. Ибо от него в конечном итоге зависит будущее школы и будущее тех, кто в ней учится. Можно добыть деньги на образование, изменить его структуру, создать совершенные модели управления, ввести новейшие технологии обучения и т.д., но все это, без нового содержания образования, будет только воспроизводить, тиражировать с еще большим успехом и интенсивностью, старую идеологию, «просоветское» сознание, тоталитарный менталитет.

Многие политические, социальные, экономические, организационные и другие трудности мешали на первых этапах российской образовательной реформы приступить к фронтальному решению этой кардинальной задачи обновления содержания образования. Обновления не только его «знаниевой» основы, но и раскрытия его развивающего потенциала, его пробуждающей способности к деятельности.

Первые шаги в этом направлении были сделаны еще осенью 1990 г. в сфере начального образования с тем, чтобы избавить хотя бы самых юных и беззащитных от беспощадного идеологического молоха. С 1991 г. началась прочистка и замена программ и учебников гуманитарного цикла, введение в него новых учебных курсов по правам человека, экологии, экономике и др. И с лета 1992 г., при поддержке фонда Дж. Сороса, были предприняты усилия по радикальному обновлению гуманитарного образования.

Сегодня упоминание имени Дж. Сороса не модно. Но, как говорится, из песни слова не выкинешь. Тем более, если оно представляет не только *исторический*, но и *современный интерес* – в свете так называемых национальных проектов.

«Исторический интерес» сам по себе парадоксален. 14 апреля 1992 г. Правительство РФ по инициативе Министерства образования и Госкомитета по делам науки и высшей школы приняло постановление «О развитии гуманитарного образования в России». Но на реализацию этого постановления, оно, как это бывает только у нас, не выделило ни копейки. Средства, по нашей предварительной договоренности и с позднейшего «соизволения» правительства, выделил Дж. Сорос в размере 30 млн. долларов.

Программа обновления гуманитарного образования в России, в реализации которой помощь Дж. Сороса поистине неоценима, представляла собой *один из наиболее крупных образовательных проектов в истории отечественного просвещения*. По существу, это была программа гуманитаризации системы российского образования. Она включала в себя и разработку прин-

ципиально новых учебников по гуманитарным дисциплинам для средней и высшей школы России, и создание необходимой для их выпуска издательской базы, и соответствующую переподготовку педагогов, и, наконец, развитие гуманитарного знания, без чего невозможны ни смена самой концепции гуманитарного образования, ни радикальное обновление его содержания.

Опираясь на прочный экономический фундамент, заложенный Дж. Соросом, на эффективные механизмы управления⁸⁹, эта программа стремительно развернулась в России, мобилизовав лучшие отечественные педагогические силы, ведущих ученых гуманитариев. В ходе широкого, открытого конкурса в течение 1992 г. было подготовлено *свыше двухсот* различных учебников и учебных пособий по гуманитарным дисциплинам, созданы экспериментальные площадки для их апробации, проведены многочисленные семинары-мастерские по переподготовке учителей и управленцев. Начавшийся в 1993 г. второй этап программы предусматривал углубление ее теоретического обеспечения, ее научно-методической оснащенности и, кроме того: расширение сферы конкурса учебников; переход на систему целевых заказов для заполнения открывшихся в процессе предшествующей работы «белых пятен»; выделение грантов для преподавателей, добившихся реальных успехов в деле обновления гуманитарного образования.

Были в реализации Программы обновления гуманитарного образования и некоторые «проколы». Наиболее известный из них – учебник А. Кредера по Новейшей истории, который подвергся жесткой и справедливой критике. Но к Соросу это **никакого** отношения не имеет. Важнейшая особенность программы, и это я заявляю ответственно как ее руководитель, заключалась в том, что ее содержательная часть являлась сферой компетенции и ответственности только российских специалистов. Ни Сорос, ни кто-либо другой из зарубежных деятелей в нее **никогда** не вмешивался. Кредер оказался креатурой одного из хронических кухонных «диссидентов», который попал в состав российской конкурсной комиссии.

Все обвинения квазипатриотов в адрес Дж. Сороса были отвергнуты Государственной Думой РФ. Комитет по образованию и науке Госдумы на парламентских слушаниях 20 февраля 1995 г. высказался однозначно, поддержав и поблагодарив Сороса.

Что же касается *современного интереса программ*, которые российское Министерство образования проводило совместно с Соросом и Фондом «Культурная инициатива», то эти программы более чем на десять лет опередили появление нынешних «национальных проектов», в частности в сфере образования. Мало того, в отличие от сегодняшнего лоскутного, спорадического, бессистемного образовательного «национального проекта», авторы которого серьезно «подставили» президента В. Путина (о чем речь пойдет в конце второго тома данного издания), «Мегaproект», разработанный нами совместно с руководителями Фонда «Культурная инициатива» Е.А. Карпухиной и Е.Н. Соболевой, был стройно, логично, системно выстроен и преду-

⁸⁹ Основная организационная работа по программе проводилась сотрудниками фонда «Культурная инициатива» под руководством опытных менеджеров Е.А. Карпухиной и Е.Н. Соболевой.

смаатривал выделение в 1994 г. 250 млн. долларов как на продолжение работы по обновлению учебной литературы, так и комплекс целенаправленных мер по развитию инновационных школ в России. Параллельно выделялись средства и на другой проект по поддержке передовой профессуры и научных школ в вузах.

И еще одно замечание. Оба эти проекта разворачивались в специально созданной системе жесткого общественного контроля, для которой понятие «коррупция» было незнакомо. Достаточно сказать, что профессоров, которым выдавались гранты, отбирали на основе массированных опросов главных потребителей их труда – студентов.

О первом из этих проектов в свое время я достаточно подробно рассказывал «Литературной газете».

РЕФОРМА ДОЛЖНА ДАВАТЬ ВИДИМЫЙ РЕЗУЛЬТАТ⁹⁰

Уже больше года «Литературная газета» рассказывает читателям о Программе обновления гуманитарного образования, которая проводится в России при участии Международного фонда «Культурная инициатива». 16 марта создатель фонда Джордж Сорос на пресс-конференции в Москве объявил о начале финансирования следующего этапа программы. Новая крупная акция, «Мегапроект» (на его реализацию в течение пяти лет Сорос выделит 250 млн. долларов), как и все предыдущие проекты фонда, направлена на демократизацию российской школы: это, по мнению Джорджа Сороса, «необходимое условие построения открытого общества в России».

Наш корреспондент Ю. Александров беседует на эту тему с создателем Программы обновления гуманитарного образования в России министром образования РФ в 1990–1992 гг. Э.Д. Днепровым.

– Эдуард Дмитриевич, давайте поговорим сначала о философии реформ в России в принципе. Как вам кажется, каковы ее основные признаки?

– Отсутствие концепции реформ вообще. Не случайно в марте 1993 г. аналитики Министерства безопасности высказали мысль, что отсутствие историко-философской концепции России (другими словами, понимания, куда идет страна) – важнейший дестабилизирующий фактор. Это первое. Второе – полный информационный вакуум вокруг реформ. Третье – отсутствие работы по формированию социальной базы реформ.

Если же говорить о реформе образования в России, то мы старались названных недостатков избежать и в значительной мере добились этого еще на первом этапе подготовки реформы в 1986–1987 гг. В отличие от всех остальных сфер, в нашей – программа реформы практически была принята еще в 1988 г. на Всероссийском съезде работников народного образования. Тогда благодаря «матвеевской» «Учительской газете» и ВНИКу «Школа» учительство оказалось на нашей стороне.

Почему появился именно Сорос, почему его и наши цели совпали? Нам предстояло осуществить те же три простые вещи, что делает и он, пытаясь «закрытые» общества сделать «открытыми».

Для этого необходимо:

во-первых, устранить монополию догмы, внести альтернативы;

во-вторых, пробудить чувство самостоятельности у субъектов процесса (в нашем случае – процесса образования. Учителя должны были понять, что этот процесс зависит прежде всего от их деятельности, а не только от министерства);

⁹⁰ Литературная газета. 1994. 6 апреля.

и, в-третьих, создать то, что на Западе называется «неправительственными организациями». То есть превратить российское образование в институт гражданского общества. Отсюда и логика нашего совместного проекта.

– **Напомним читателям: он называется «Обновление гуманитарного образования в России». Почему именно гуманитарного?**

– Есть два термина, которые я сознательно развожу: «*гуманизация*» и «*гуманитаризация*» образования. *Гуманизация школы* – это своеобразный коперниканский переворот в нашей педагогике. Раньше ребенок вертелся вокруг школы, которая была абсолютно к нему безразлична. А показателем гуманизации школы является отношение к ребенку как центру педагогического процесса. *Гуманитаризация* же – понятие более широкое, это отношение к миру вообще через человека. В сентябре 1992 г. в Женеве французский министр на 43-й сессии министров образования задал риторический вопрос (сессия называлась «Образование и культура»): «Гуманитарное образование – сердце Европы. Почему же мы так долго шли к этому сердцу? Почему только сейчас поставили вопрос о необходимости соединения образования и культуры?» На что ему ответили, что общество, как и человек, вспоминает о своем сердце только тогда, когда оно заболевает или не выдерживает технологических перегрузок.

Мы пали жертвой технократизма, идущего от рационализма XVIII века. Для нас важны технократические ценности, а человек – вторичен, ничтожен. Принято считать, что в результате мы имеем блистательное естественнонаучное образование. Да, это отчасти так. Точнее было бы сказать – имели, ибо жизнь, в отличие от большей части наших вузов, не стоит на месте. Кроме того, надо понимать, что в условиях идеологического диктата в СССР естественнонаучная мысль была своеобразным уходом от идеологии. Это был просто способ выживания. Но от технократизма – и повороты рек, и Чернобыль... Поэтому, повторяю, гуманизация-гуманитаризация образования и вообще мышления – это общемировая проблема, для нас актуальная вдвойне.

Каково было положение в школе в 1990 г., когда мы пришли в министерство? Школьное гуманитарное образование представляло собой свалку обществоведческого мусора. Все отбросы тогдашнего обществоведения, до предела идеологизированные, вливались в школу.

Мы решили начать с того, кого еще можно было спасти: с начальной школы. Но выяснилось, что в 1990 г. учебники 1991–1992 гг. существуют либо в верстке, либо в свертке, либо в тираже и коренным изменениям не подлежат. Поэтому мы стали делать учебники «переходного периода».

Нам удалось привлечь внимание правительства, и 14 апреля 1992 г. вышло постановление, которое называлось «О развитии гуманитарного образования в России». Благое желание государства что-то изменить было заявлено, но финансов мы на это не получили. И вот тут-то и произошла встреча с Соросом. Поскольку мой разговор с ним был очень откровенным, то отсюда и сложились очень доверительные отношения. В результате он выделил на реформу гуманитарного образования сначала 5 миллионов долларов, потом 10, затем еще 15.

– **На что пошли эти первые деньги?**

– Первый год мы прожили в логике разрушения догмы и создания альтернативы. Провели конкурс учебных пособий, подготовили 200 учебников, затратив на это 4,5 миллиона. В нем приняли участие свыше 1700 авторов. Конечно, немало было графоманов, но тем не менее прорыв – всего за год – уникальный. Он разрушил стереотип, что к началу перестройки у всех «в столе» что-то оказалось, а у педагогов не оказалось ничего. Сейчас из этих двухсот учебников около пятидесяти напечатано, еще почти сотня – в производстве.

Это был первый конкретный «продукт», после которого Сорос поверил в наш успех. Я разделяю его концепцию, которую называю «*концепцией быстрого успеха*». Люди устали от «завтраков». Им надо обедать и ужинать уже сегодня. Реформа только тогда может идти, когда она дает пусть маленький, но ре-

альный, видимый результат. И даже двадцать учебников из этих двухсот, когда они лежат на столе, впечатляют. Там действительно есть серьезные прорывы. Хотя у них есть несколько уровней. Если говорить научным языком, в этом конкурсе нам предстояло выйти на **три новые парадигмы**.

Первая (идеологическая): отбросить старые догмы и внести в сознание человека новые ценности.

Вторая (методологическая): устранить формационный подход (например, в учебниках истории) и заменить его подходом цивилизационным, человеческим измерением (до тех пор мы «сидели» в жесткой марксистской «пятичленке»). Хотя я не говорю, что надо ее совсем выбросить: я всегда предпочитаю работать по формуле «и – и», а не «или – или».

Эти две задачи в какой-то мере удалось решить в ходе конкурса учебных пособий.

Третья же, новая педагогическая парадигма: от внушающей, прямолинейно дидактичной, когда учитель и учебник просто вдалбливают в мозг ученику какие-то истины в последней инстанции, перейти – к личностно ориентированному образованию, чтобы учебник не только отвечал на вопрос, но и сам мог ставить его. Это у нас пока еще не совсем получилось.

– Да, просто написать новый учебник, понятное дело, легче, чем воспитать нового учителя...

– Нам с самого начала было ясно, что нельзя просто взять и положить новый учебник на стол перед прежним педагогом. Для переподготовки учителей решили отобрать семь «экспериментальных площадок»: в Москве, Санкт-Петербурге, Екатеринбурге, Новосибирске, Красноярске, Нижнем Новгороде и Самаре. Они стали теми «плацдармами», где не только новые учебники проходили апробацию уже на стадии рукописи, но и педагоги проходили ретренинг, переподготовку. (Кстати, десяти тысячного тиража, которым мы издали новые учебники для обкатки на экспериментальных площадках, было достаточно. Но уже сейчас ясно, что среди 200 пособий, которые мы имеем в результате конкурса, есть немало учебников, достойных миллионных тиражей. Поэтому мы готовим Сороса и нашу издательскую структуру к этому решению.) Кроме того, некоторые регионы уже готовы взяться за издание этих учебников, например, Краснодарский край.

Итак, к чему мы пришли? Догмы уже нет, создана альтернатива. Есть «плацдармы» реформы. Каковы должны быть следующие шаги? Необходимо сделать реформу более массовой. Так, летом прошлого года возникла идея помощи инновационно работающим учителям-гуманитариям. Можно было работать по аналогии с Международным научным фондом, который раздает ученым-естественникам по 500 долларов. Но я считал такую модель для школы непродуктивной. **Мы стали прорабатывать идею инновационно работающих, гуманитарно ориентированных школ.** Повторю: обычно мы сводим понятие гуманитарности к преобладанию гуманитарных дисциплин. Это и неверно, и вредно. Конечно, надо в корне переделать гуманитарные дисциплины в школе. Но главное – надо научить человека гуманитарно мыслить, чтобы, когда он проектировал что-нибудь, ту же АЭС или мост, то не просто наслаждался воплощением технической мысли в металле, а видел за ними человека. Так что гуманитарный проект может возникнуть в самом «негуманитарном» предмете. Кроме того, мы тем самым снимали возможную коллизию между учителями-естественниками и гуманитариями.

Мы отобрали уже сто российских образовательных учреждений, способных гуманистически-гуманитарно мыслить – и это стало начальной стадией «Мегапроекта». Далее, объявили конкурс инновационных проектов.

Сейчас в «Мегапроекте» **семь основных направлений. Первое** – продолжение создания учебной литературы. Проведенный нами конкурс принес свои плоды, но выявил и огромные лакуны. По экономике мы получили всего две книжки, по праву – тоже две-три, по педагогике – почти все безобразные

получились и т.д. А надо ведь покрыть всю сетку. Не сетку учебного плана, как нередко подходят к этому в министерстве. Меня не интересует учебный план сам по себе, я исхожу из одного: чему вы хотите научить собственного ребенка? Учебный план – это чиновничье производство. А социальный заказ формирует общество – в виде стандартов, запросов, знаний, которые требуются именно сейчас. И задача министерства – мобильно сработать и составить такой учебный план, который будет эти запросы отражать. Так или иначе надо, конечно, учитывать ментальность учителя, который привык работать по плану, но кредо должно быть, как я уже сказал, таким: чему вы хотите научить собственного ребенка? Новые предметы все равно будут врываться в школу, уже врываются. Раньше ведь не было ни экологии, ни экономики... Так что здесь задача, с одной стороны, покрыть «белые пятна» в учебной литературе, а с другой – продвинуть ситуацию более серьезно вперед, и поэтому в первом из семи блоков «Мегапроекта» мы переходим на систему целевых заказов, уже без конкурса. Это ведь тоже элемент «открытого общества» – проблема доверия. Например, я заказал Эмилию Паину книгу о национальных проблемах, Леониду Смирнягину – о проблемах регионализации и т.д.

Второе направление «Мегапроекта» – дополнительный конкурс учебников. Он идет по трем руслам: иностранные языки, русский язык для национальных школ и гуманитарная информатика.

Третье – «Конкурс инновационных проектов» по программе «Обновление гуманитарного образования в России». (Основные средства пойдут именно на это направление.) Прелюдией к нему, как я уже сказал, была номинация. Мы огласили список ста образовательных учреждений России, уже сегодня совершивших инновационный прорыв и создавших творческую, гуманитарную, поисково-исследовательскую педагогическую среду для своих учеников. Этим школам были вручены гранты, предполагающие материальную поддержку учителей, выделение средств на оборудование учебных заведений, обучение педагогов, привлечение научных работников непосредственно в школу – для «интеллектуального обслуживания».

– Для чего нужна была номинация?

– Для нас этот конкурс – попытка создать мотивацию у общественного инновационного движения. Сто номинантов – это общественная экспертиза, созданная после многослойной процедуры последовательного отбора. На конкурс могут быть представлены проекты, нацеленные на универсальное образование, развитие, толерантность, коммуникативность, единство знания и нравственности, предусматривающие создание образовательной среды, где может сформироваться свободная и ответственная личность. Участниками конкурса могут быть коллективы и отдельные граждане, профессионалы-педагоги, педагоги-общественники, педагоги-любители.

Четвертое направление включает в себя программу «Национальная школа» – учитывая остроту национальных проблем в России. Но сейчас (стучу по дереву) проблема национального в образовании страны мягче, я не вижу здесь таких коллизий, которые существуют между, скажем, национальными политическими партиями.

Процесс национального пробуждения всегда начинается с языка, то есть, естественно, и со школы. Но ею не кончается. Вообще в понимании национальной проблематики в образовании мы прошли большой путь.

В 1990 г. мы встали перед необходимостью вырабатывать собственную концепцию национального подхода в образовании. В Америке, например, их было два. Первый – известный «плавильный котел», тигль, где нации «варятся» все вместе. В 60-х гг. он сменился концепцией «салатницы», где все национальные компоненты перемешаны, но тем не менее обособлены. Для России ни то, ни другое не подходит, потому что у нас живут не эмигранты, а коренные народности, люди, чьи корни в этой земле. Тут скорее уж должна быть концепция сада, в котором цветут все цветы. Но чистого сада не бывает, всегда появ-

ляются сорняки. В некоторых республиках сейчас возникла тенденция к очень сильной национализации школы. Но мне кажется, это прежде всего идет во вред самой нации, потому что через одно-два поколения она будет оторвана и от России, и от остального мира. *Наш подход – сочетание трех культур: национальной, российской, мировой.* Почему мы сейчас открываем восьмую, «национальную» площадку именно в Чувашии? Потому, что там живут, с одной стороны, тюрки, с другой – они православные. Значит, к ним, с одной стороны, тянется тюркский мир: Татария, Башкирия, а с другой – мир христианский: ма-ри, удмурты и т.д. Есть и еще причины. Нынешний президент Чувашии Николай Федоров уже при вступлении в должность обещал особое внимание обратить на развитие образования в республике. Наш выбор одобрил также Борис Ельцин – в сентябре прошлого года у нас с Соросом была встреча с российским президентом. Как отметил Ельцин, Чувашия, во-первых, политически стабильна, во-вторых, она – многонациональный регион и, кроме того, имеет хорошие культурно-образовательные традиции. Поэтому мы решили именно там, в Чувашии, создать центр национального образования, по крайней мере для поволжского региона. Задача «национального» направления «Мегапроекта» – сделать возможным *диалог культур*, помочь нации не замыкаться в себе, а раскрыть ее достоинства и сделать их общекультурным достоянием.

Пятое направление – переподготовка преподавательских кадров. Ее надо запускать в опережающем режиме. Может быть, здесь будет работать система «ваучеров», т.е. целевого выделения средств для такой переподготовки. Известно, что учитель регулярно должен проходить переподготовку в институте усовершенствования учителей. Этот институт – достаточно закосневшая структура, но учитель обязан пройти переподготовку только там. А когда учитель имеет на руках «ваучер», он может с ним ехать куда угодно: в Москву, в школу Адамского, в школу Ямбурга, в школу Тубельского, на Сахалин, в Кемерово. Государство все равно ведь тратит деньги на переподготовку, но в этом случае оно раскрепощает человека в выборе. Я пытаюсь убедить министерство принять эту модель. И настаивал на ней, когда сам был министром образования.

Шестое направление «Мегапроекта»: экспериментальные площадки, которые прежде работали только на апробацию учебников, получают более широкое назначение. Мы будем запускать там все возможные инновационные процессы. Эти регионы будут «пилотными». Там теперь постоянно проводятся семинары, мы собираем банк инноваций, где будут собраны все инновации, а не только те, которые раньше создавались для чисто утилитарной задачи: новых учебников.

Седьмое направление – так называемые «дополнительные» проекты, то есть международные. Например, «Программа глобального образования». В США это, например, «Человек мира». Центром по разработке его является университет Флориды, и мы его «женили» на Рязанском педуниверситете. Мы вообще старались играть роль свадебной – не газеты, а конторы. (Газета за последствия не отвечает, а контора отвечает.) В эту же программу включились университеты Северо-Восточного Иллинойса в Чикаго и два вуза Урала. Каков смысл этого направления? Раньше международное сотрудничество в целом и Министерства образования – в частности шло по линии, что называется, научного туризма. Приехали, посмотрели... Как детская дипломатия. А мы в течение уже трех лет ввели другой режим – интерактивный, проектный. Например, вы живете в Иллинойсе, я – в Москве. Мы с вами делаем совместный проект. И тогда наши поездки друг к другу – не столько туризм, сколько необходимость выполнения какого-то проекта. В позапрошлом году мне удалось отправить в Штаты 10 «управленцев». Сейчас мы получили грант на 100 управленцев и 400 учителей. 50 уже поехали и вернулись обратно.

Вот в общих чертах семь направлений «Мегапроекта».

– Будет ли в его финансировании участвовать российская сторона?

– До настоящего времени российское правительство не выделяло и пока не собирается выделять ни копейки ни на поддержку инноваций в образовании, ни на обновление гуманитарного образования. Между тем ***без инноваций в образовании не бывает инноваций в экономике. А обновление гуманитарного образования – сегодня острейшая задача в плане выработки и введения в общественное сознание новой социальной идеологии, заполнения духовного вакуума.***

Наше правительство предельно технократично, антигуманитарно. Оно не видит человека, народ в упор. Оно озабочено псевдоэкономикой – разбазариванием страны, а не ее благосостоянием и духовным возрождением. Но исторический опыт учит: такие правительства долго не живут. Хотя, как известно, Россия всегда стояла вне исторического опыта...

Еще одним важнейшим направлением образовательной реформы в 1992 г. стала **перестройка** системы научно-методического обеспечения развития образования, в том числе **Академии педагогических наук СССР**.

О нарастающей стагнации АПН СССР, ее резкой общественной и профессиональной критике за бездеятельность, торможение перестройки образования, отрыв от запросов общества и потребностей развития школы много говорилось в первой части книги. Очевидно, что с таким положением АПН новое российское Министерство образования не могло и не хотело мириться. Не хотели с этим мириться и многие сотрудники самой академии. Поэтому осенью 1991 г. основная часть академических институтов обратилась в Министерство образования РФ с официальной просьбой принять их в ведение министерства. Что и было сделано, несмотря на резкое противодействие руководства АПН СССР.

Это противодействие было локализовано не только упорством академических институтов, которым предельно надоело гниение в составе академии, но в частности и тем обстоятельством, что в это время встал общий вопрос о передаче всех союзных академий под юрисдикцию Российской Федерации.

Однако Министерство образования РФ не собиралось принимать под юрисдикцию России АПН СССР в ее существовавшем разложившемся виде. Мы настаивали на создании новой Российской академии образования с использованием лучших научных сотрудников и подразделений АПН СССР.

Свои соображения на этот счет мы изложили в публикуемой ниже Пояснительной записке.

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА к проекту Постановлению Правительства РСФСР о создании Российской Академии образования

Предлагаемый проект Постановления исходит из того, что для перевода российского образования на качественно иной уровень важнейшее значение имеет опора на прочную научную базу. Эту базу во многом предстоит создавать заново, так как старая база ориентирована на обеспечение «коммунистического воспитания молодого поколения» и не соответствует реальным потребностям обучения и воспитания. В этих условиях для развития практики образования жизненно необходимо **опережающими темпами** развивать весь комплекс обслуживающих ее наук.

Исторически самой наукой найдена форма организации своего функционирования и развития – Академия. Опыт деятельности Академий в разных странах мира показал, что эта форма имеет много достоинств. Поэтому для обеспечения условий интеграции и эффективного развития наук об образовании целесообразно создать **Российскую академию образования**, поручив ей координацию и проведение фундаментальных и прикладных исследований по созданию научной базы развития образования в Российской Федерации.

Из двух возможных в сегодняшней ситуации путей создания Российской академии образования: учреждения ее как новой академии или механического перевода под юрисдикцию Российской Федерации АПН СССР, – второй путь, как ведущий к сохранению механизмов, длительное время тормозивших развитие наук об образовании, является не приемлемым.

АПН СССР как по своей структуре, так и по **организационным механизмам** не может обеспечить решения задач научного обеспечения развития российского образования. Это подтверждают опубликованные в последние годы в прессе многочисленные критические статьи, в том числе и видных представителей самой Академии. Но в нынешнем своем виде АПН СССР **не может и самостоятельно реорганизоваться**. Об этом свидетельствует неудавшаяся попытка перестройки деятельности Академии, предпринятая в 1988 г. и вылившаяся лишь в очередные декларации об усилении связей с практикой. Кардинальные изменения в ее деятельности могут произойти только при значительном изменении в ее организации и составе ее членов.

В АПН СССР на сегодняшний день числится 68 действительных членов и 88 членов-корреспондентов, из них соответственно 49 и 72 работают в Российской Федерации. Возраст большинства членов Академии не позволяет ожидать от них активной и продуктивной работы. Средний возраст академиков – 67 лет, членов-корреспондентов – 66 лет. Деятельность большинства из них мало продуктивна. Около 70% академиков и 77% членов-корреспондентов фактически не ведут научных исследований по проблемам развития образования. В то же время они активно противодействуют сколько-нибудь значительным изменениям в деятельности Академии.

Неспособность и нежелание членов АПН СССР кардинально перестроить организацию своей работы еще раз отчетливо проявились на проведенном 19 ноября 1991 г. общем собрании Академии, где обсуждался вопрос о переходе под юрисдикцию РСФСР. Из всех предлагавшихся новаций было принято только одно – ввести в название слово «Российская».

С такой, сугубо формальной, позицией академиков не согласился Совет научных сотрудников Академии, отражающий мнение подавляющего большинства работников научных учреждений АПН СССР. В результате после общего собрания восемь крупнейших институтов АПН СССР обратились в Министерство образования РСФСР с просьбой о принятии их в свое ведение. К настоящему времени в ведение министерства перешли уже 11 институтов АПН СССР, в которых работает 1630 человек или 69,4% сотрудников НИИ Академии, расположенных на территории РСФСР. Таким образом, в системе российского образования появился мощный научный и интеллектуальный потенциал, позволяющий создать научное обеспечение образования по таким направлениям, как дефектология, физиология и гигиена, возрастная и педагогическая психология, которые практически отсутствовали до последнего времени в структуре научных учреждений Российской Федерации.

В настоящее время существуют все необходимые предпосылки для учреждения Российской академии образования. Предусматривается построить структуру этой академии на базе учреждений, перешедших в ведение Министерства образования РСФСР из АПН СССР, и учреждений, уже находившихся ранее в ведении министерства. Для более эффективного использования и наращивания научного потенциала во всех регионах Российской Федерации предполагается создать несколько региональных отделений академии, а также

включить в деятельность академии потенциал вузовской науки. Предлагаемое название новой академии подчеркивает междисциплинарный, практикоориентированный характер объединяемых ею наук. Оно соответствует и международному опыту организации такого рода научных сообществ (в качестве примера можно привести Национальную Академию образования США).

Членами-учредителями академии образования станут продуктивно работающие на образование и ориентированные на развитие науки члены АПН СССР, а также известные ученые и педагоги-новаторы. Членство в новой академии должно стать отражением общественного признания высокой профессиональной квалификации и выдающихся научных достижений ученых и практиков в сфере образования. В соответствии с мировой практикой предлагается не устанавливать специальной оплаты за академические звания. Вместе с тем, членам АПН СССР, проживающим на территории Российской Федерации, следует сохранить ранее установленную (до 1992 г.) оплату за их звания. Кроме того, те из них, кто не войдет в число членов-учредителей, смогут на общих основаниях баллотироваться в академию образования, не теряя старых званий и соответствующей оплаты.

Принятие Постановления Правительства Российской Федерации о создании Российской академии образования станет важным моментом в обеспечении образовательного суверенитета РСФСР и создании условий для научного обеспечения приоритетного развития российского образования.

В итоге такое Постановление было принято и подписано Б.Н. Ельциным 19 декабря 1991 г. Вот его текст.

ПРАВИТЕЛЬСТВО РСФСР

Постановление
от 19 декабря 1991 г. № 58
г. Москва

О создании Российской Академии образования

В соответствии с Постановлением Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 г. «О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств» и в связи с обращением Академии педагогических наук СССР о переходе в юрисдикцию Российской Федерации Правительство РСФСР п о с т а н о в л я е т :

1. Принять Академию педагогических наук СССР в юрисдикцию Российской Федерации и создать на ее базе Российскую академию образования как высшую научную организацию по проблеме образования, действующую на принципах самоуправления и собственного Устава.

Российская академия образования объединяет членов Академии – действительных членов, членов-корреспондентов и научных сотрудников учреждений Академии.

Академия имеет в своем составе институты, научно-практические центры, лаборатории, учебные заведения, экспериментальные учреждения, культурно-просветительные центры и другие организации, учреждения и предприятия, обеспечивающие исследования и разработки по основным направлениям фундаментальной и прикладной науки в области образования.

Академия имеет право самостоятельно изменять свою структуру, создавать и реорганизовывать свои региональные отделения и учреждения на территории Российской Федерации.

2. Установить численность членов Российской академии образования в количестве 60 действительных членов и 90 членов-корреспондентов. Считать,

что членство в Российской академии образования не предполагает оплаты за академические звания.

3. Назначить Петровского Артура Владимировича, академика АПН СССР Президентом-организатором Российской академии образования.

4. Президенту-организатору Российской академии образования в недельный срок представить на утверждение Правительства РСФСР состав действительных членов-учредителей Российской академии образования.

Поручить Президенту-организатору и членам-учредителям Российской академии образования разработать структуру учреждений академии, ее Устав, положение о выборах в академию, в соответствии с которыми провести выборы и формирование руководящих органов академии.

5. Впредь до организации Российской академии образования передать в ведение Министерства образования РСФСР, помимо учреждений, перешедших в ведение Министерства образования РСФСР, все остальные учреждения, организации, предприятия с соответствующей штатной численностью, зданиями, научным оборудованием и другим имуществом бывшей Академии педагогических наук СССР, расположенные на территории Российской Федерации.

6. После проведения выборов в Российскую академию образования включить, с их согласия, действительных членов и членов-корреспондентов Академии педагогических наук СССР, в состав членов Российской академии образования сверх установленной ее численности. По отношению к членам АПН СССР, проживающим на территории РСФСР и не вошедшим в состав членов Российской академии образования, принять предложение Министерства образования РСФСР о пожизненном сохранении их правового положения и денежного вознаграждения. Расходы на выплату денежных вознаграждений производить за счет средств республиканского бюджета РСФСР, выделяемых Российской академии образования.

7. Министерству экономики и финансов РСФСР: предусмотреть целевое финансирование Российской академии образования;

предусмотреть в государственном заказе финансирование в 1992 году объектов капитального строительства институтов, школ и других объектов социальной сферы Российской академии образования с согласованием в необходимых случаях объемов строительно-монтажных работ.

8. Установить подотчетность Российской академии образования Министерству образования РСФСР и Министерству науки, высшей школы и технической политики РСФСР.

Б. Ельцин

Позднее из приведенного Постановления Правительства РФ два пункта были сняты: последний пункт 8 – дабы обеспечить автономию академии, и пункт об отмене оплаты за академические звания, поскольку во всех других государственных академиях такая оплата сохранялась.

Новая Российская академия образования формировалась и очищалась – идейно, содержательно, структурно, кадрово – с огромным трудом в постоянных, жестких столкновениях со «старой академической гвардией», не желавшей «поступаться принципами» и отдавать хоть пядь унавоженной старой идеологией педагогической земли.

Основными направлениями скрепления новых и старых сил были:

– декоммунизация как теоретических основ педагогики и психологии, так и каждого учебного предмета, очищение их философской и научной сущности, освобождение от примитивного воинствующего идеологизма;

– изменение самого педагогического мировоззрения; отказ от тоталитарной авторитарной педагогики, основанной на диктате педагога над ребенком, который воспринимался только как пассивный, безответный объект внешних воздействий, и утверждение нового педагогического мышления – гуманистической, личностно ориентированной педагогики, педагогики развития и деятельности, педагогики сотрудничества;

– обновление проблематики научных исследований и разработок в связи с новыми подробностями российского общества и сферы образования, новыми тенденциями развития социально-гуманистического знания; преодоление длительной закрытости отечественной педагогики и психологии, их отрыва от мировой науки;

– энергичное включение педагогической и психологической науки в разработку актуальных проблем кардинальной реформы российского образования, в первую очередь – обновления содержания образования, развития его вариативности, повышения эффективности методов обучения и воспитания и др.;

– интеграции педагогической и психологической науки с образовательной практикой, повышение наукоемкости этой практики и практической ориентированности науки; создание, в частности, с этой целью региональных отделений академии, широкой сети экспериментальных площадок в разных районах страны, введение исследовательских принципов работы в собственных экспериментальных школах РАО;

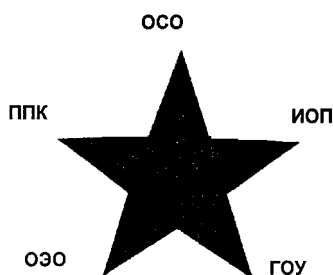
– воссоединение, наконец, образования и культуры – как фундамента образования, что способствовало, в частности, избавлению и педагогики, и образования от критически опасного технократического крена и прагматического примитивизма; создание с этой целью в академии Отделения «Образование и культура»;

– изменение парадигмы многих областей и направлений психолого-педагогического знания, в частности отказ от общепринятого «отбраковочного» дефектологического подхода к детям с проблемами, т.е. от простой констатации их дефектов, и разработка коррекционной педагогики и психологии, направленных на преодоление, устранение этих дефектов; уход от примитивных черно-серых оценок традиционной сравнительной педагогики, от мифологизации истории образования и педагогики и многое другое.

Перечисленные направления – лишь часть деятельности Российской академии образования, часть безмерных забот ее первого президента А.В. Петровского. Обновление, оздоровление комплекса психолого-педагогических наук, их ориентация на поддержку образовательной реформы в России, их поворот лицом к потребностям и интересам личности, общества, государства – вот генеральная линия академии, которая, повторю, твердо проводилась, несмотря на ожесточеннейшее сопротивление старорежимной педагогической рати, имею-

шей немалую поддержку в реваншистских кругах преимущественно высшей представительной власти.

Ближайшие первоочередные задачи **технологического этапа** реализации российской образовательной реформы, к которому постепенно переходило Министерство образования РФ в 1992 г., могут быть представлены в виде «звездочки» проблем. В голове ее – задачи обновления содержания образования (ОСО), на крыльях – переподготовка педагогических кадров (ППК) и развитие инновационных образовательных процессов (ИОП), в основаниях – оптимизация экономики образования (ОЭО) и переход к государственно-общественному управлению образованием (ГОУ).



Начало решения этих задач было положено на предшествовавших этапах образовательной реформы. Дальнейшая углубленная их разработка и реализация совместными усилиями ученых-педагогов учительства и управленцев, должна была обеспечить надежное и динамичное продвижение реформы, качественное обновление российского образования. При этом *качество* должно было стать не только ведущей характеристикой образовательной деятельности, но и способом педагогического мышления.

Реформа образования в 1992 г. набирала темп. Успехи ее были очевидны. Как очевидны были и трудности на ее пути. Не считаться с ними, не продумывать на много шагов вперед возможности и способы их преодоления было бы наивно и неосмотрительно. И столь же недальновидно было бы не учитывать те опасности, которые постоянно поджидали реформу, возникая то с одной, то с другой стороны.

К числу таких опасностей, которые, к сожалению, позднее стали реальностью, прежде всего относились: некомпетентное законотворчество (чему пример и многие поправки в Законе «Об образовании», и пресловутая 43 статья новой Конституции Российской Федерации – против предложенной ее редакции я выступал десятки раз и неоднократно подавал не нашедшие отклика записки); лабильность образовательной политики, возможность утраты ею самостоятельности и ее коленопреклоненность перед любой влиятельной и псевдовлиятельной силой, что вело к деформации (а то и к утрате) стратегического курса и концептуальных оснований реформы; подмена стратегической линии и стратегических действий по реализации реформы топтанием на месте, оперативной суетой, псевдотехнологическими решениями и аппаратными мероприятиями, которые плодят бездну регламентаций, способных

вновь сковать инициативу школы; уклонение от фундаментальной реконструкции экономики образования, от серьезной структурной перестройки и институциональных изменений в образовательной системе; безоглядная стандартизация образования, базирующаяся на достаточно примитивных и устаревших подходах, втискивающая любые новшества в изжившее себя старое понимание стандарта и в старую структуру учебного плана; отрыв образовательной политики от передовой педагогической науки и педагогической практики; пренебрежение к инновационным процессам в образовании, к авангардным, альтернативным, негосударственным школам; оставленное без внимания детское и юношеское движение, огромный потенциал которого мог быть использован и в созидательных, и в деструктивных целях и т.д.

Но главной опасностью была возможность утраты государственно-общественного характера образования и системы управления образованием, о чем неоднократно говорилось выше.

Наробразовская бюрократия в массе своей, даже самая высшая, сколько бы ее ни обучали, сколько бы ни вывозили ее за рубеж, органически не понимала, не хотела или не могла принять суть, смысл и значение государственно-общественного характера образования и управления образовательной системой. И потому, чем дальше, тем отчетливее и опаснее проявлялся разрыв государственного и общественного в образовании, тем зримее возрождалось то «ведомственное самовластие», против которого, как уже отмечалось, мы решительно выступали еще в 1987–1988 гг.⁹¹ и которое пытались устранить, если не искоренить, в последующие годы своей практической деятельности в сфере управления образованием.

Минимизировать роль министерства в системе этого управления, сократить размер министерского кресла, министерской власти над образованием, возможно более широко вовлечь общественность в управление его развитием (на высшем, региональном, муниципальном, школьном уровне) – таково было, по нашему убеждению, одно из решающих условий нормального, цивилизованного, граждански ориентированного развития образования. Но именно это условие позднее все очевиднее выветривалось из образовательной политики, стиралось в сознании части наробразовской бюрократии.

Ничто не воспроизводит себя столь быстро и эффективно, сколь бюрократия, в том числе наробразовская. В условиях начавшихся вскоре общих изменений курса власти она вновь начинала довлеть над образованием, сковывая его развитие, работая в прямом и переносном смысле только на самое себя, на производство и перепроизводство различного рода ненужных, бессмысленных, а подчас и прямо вредоносных для образования, для школы циркуляров.

Все это – внутриотраслевые, внутрисистемные опасности. Внешних же опасностей было неизмеримо больше, о чем речь пойдет далее.

⁹¹ См., например: Днепрова Э. Ведомственное самовластие должно быть исключено в управлении школой // Правда. 1988. 13 февраля. (См. Приложение к 1 т.)

И тем не менее при всех трудностях, при всех опасностях на пути реформы образования еще не было оснований для уныния. Школа выросла, возмужала, окрепла. Свободнее и увереннее чувствовало себя учительство. На авансцену образовательной политики выходило новое поколение управленцев. И необходимо было наращивать реформаторские усилия в образовании, чтобы не дать развернуть его вспять. Но, увы, эти реформаторские усилия все более и более таяли. И что главное – далеко не только в сфере образования. Вскоре страна и вовсе рухнула в глубочайший, всеохватывающий системный кризис.

5. ИТОГИ ПЕРВЫХ ЭТАПОВ

РЕФОРМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

Парадоксальным, но глубоко истинным и важнейшим принципом жизни является то, что для того, чтобы достигнуть какой-то определенной цели, следует стремиться не к самой этой цели, но к чему-то еще более возвышенному, находящемуся за пределами данной цели.

А. Тойнби
Постижение истории

ПОДГОТОВИТЕЛЬНЫЕ ЭТАПЫ

Для того чтобы осознать себя в контексте исторического времени и пространства, чтобы не тратить излишних средств и усилий и не начинать каждый этап реформы с чистого листа, необходимо четко представлять себе суть предшествующих этапов образовательной реформы.

Необходимо осмыслить пройденный реформой путь, его истоки и особенности, его итоги и уроки, – чтобы в бездне текущих проблем, во все возрастающем вале технологических задач реформы образования не утратить ее цели и идеологию, ее исторический смысл и исторические перспективы.

На первых, подготовительных этапах реформы образования решались *две основные задачи.*

1. Формирование новой философии образования, идеологических и методологических основ предстоящей образовательной реформы.

2. Подготовка общественного сознания и образовательного сообщества к восприятию новых идей реформы. Эти задачи были решены в первую очередь усилиями «Учительской газеты» (во главе с В.Ф. Матвеевым) и Временного научно-исследовательского коллектива (ВНИКа) «Школа».

Матвеевская «Учительская газета» сыграла в подготовке российской образовательной реформы основополагающую роль. Эта роль была двоякой. *Во-первых*, газета стала общественной – на всю страну – лабораторией, в которой разрабатывались замыслы, формировались контуры и выплавлялась конструкция будущей реформы. И *во-вторых*, она явилась основным проводником идей реформы в учительскую и общественную среду, обеспечившим готовность этой среды не только к восприятию, но и к реализации идеологии, целей и задач образовательной реформы.

Очерчивая в статье о В.Ф. Матвееве круг и характер деятельности «Учительской газеты» в период подготовки реформы, С.Л. Соловейчик емко подвел ее итоги: «Это была сумасшедшая по накалу, страсти и последовательности работа на новую школу, на новый образ школы... Читатели «Учительской», сами того не зная, исподволь, годами учились новой жизни, новым отношениям с учениками. Пусть в действительности все было не так и осталось не так, но образ новой школы – почти в каждой голове, а это куда как важно»⁹².

Не менее важно и другое обстоятельство, очень точно отмеченное С.Л. Соловейчиком. Особенно – в свете осмысления опыта и уроков перестройки. На круглом столе, посвященном десятилетию начала перестройки, один из ее лидеров А.И. Лукьянов (бывший председатель Верховного Совета СССР, а позже вдохновитель августовского путча 1991 г.), констатировал: «Горбачев и его окружение подняли самолет, не зная места его приземления»⁹³.

В период перестройки, писал С.Л. Соловейчик в названной статье, ни у кого не было сколько-нибудь определенной программы, «если не считать так и оставшуюся в неизвестности программу Явлинского "500 дней"». «Никто ничего не знал... Мы вышли в постперестроечный период с завязанными глазами, а когда повязки спали, то оказалось, что вокруг и вовсе темно». «Только у одной газеты, у "Учительской", была программа действий на всякие, если не сказать – на все времена. Была своя положительная программа... Школа вышла на свободу не с завязанными глазами и не в потемках она находится»⁹⁴.

Эта программа усилиями ВНИКа «Школа» в итоге и отлилась в развернутый проект, концепцию и стратегию образовательной реформы. Реформы, которая явилась детищем передовой российской общественно-педагогической мысли и которая стала первой в ряду нынешних российских реформ.

Реформа образования выстраивалась как комплексный, многосторонний, многофакторный, многофазовый процесс сложных и глубоких качественных изменений системы образования во всех ее сферах и институциональных проявлениях – от социокультурных целей до содержания образования, механизмов организации и управления. Эти изменения рассматривались и как рычаг перевода образования в принципиально новое состояние, и как один из важнейших факторов преобразования общества. Ибо, как отмечал еще В.И. Чарнолуцкий, ***«чем более глубокая школьная реформа имеется в виду, тем***

⁹² Первое сентября. 1995. 26 октября.

⁹³ Московский комсомолец. 1995. 19 апреля.

⁹⁴ Первое сентября. 1995. 26 октября.

более глубокие изменения в общем социально-политическом строе она предполагает»⁹⁵.

ПРОРЫВНОЙ ЭТАП И ПОСЛЕДУЮЩЕЕ
СТОЯНИЕ РЕФОРМЫ

ПЕРЕХОДНОЕ СО-

Российская реформа образования явилась естественным и закономерным ответом на кризис предшествующего развития образовательной системы, попыткой преодоления этого кризиса. *Суть, основной смысл реформы состояли в смене старой статичной, воспроизводящей, репродуктивной модели образования*, в которой школа как социальный институт выступала в качестве консерванта существующей общественной системы, типа и характера общественных отношений, *на модель новую, динамичную*, где школа, образование становятся развивающими и развивающимися, стимулирующими общественные изменения, дающими им свой импульс и в значительной мере определяющими их тональность.

Эта сверхзадача образовательной реформы определила ее *ключевую идею – идею развития*, в которой заключалась и *триада конечных целей реформы: создание необходимых условий для развития личности; формирование и запуск механизмов развития и саморазвития системы образования; превращение образования в действенный фактор развития общества*.

Определяющее условие реализации этих целей – пробуждение *самостоятельности, субъектности* в каждом участнике образовательного процесса – ребенке, учителе, управленце, родителях; школе, муниципальном, региональном, национальном сообществах, в обществе в целом. Ибо ничто не развивается только извне. Лишь сами участники образовательного процесса могут качественно изменить его, сдвинуть и повести реформу образования.

В качестве центральных, *стержневых социально-педагогических идей и задач* на этапе запуска реформы выступали:

1. Слом старой тоталитарной, административно-командной системы в образовании и старой образовательной политики; смена типа и характера этой политики, утверждение новых ее оснований.

2. Децентрализация и деунификация школы, ее демократизация как социального института и образовательной практики. Поворот школы лицом к ребенку, лицом к обществу.

3. Создание правовой базы реформирования и обновления образования. Закрепление идеологических (философских, методологических) основ реформы в Законе Российской Федерации «Об образовании» (1992), которые позднее были подтверждены в поправках к закону 1996 г.

4. Разработка и начало реализации стратегии и комплексной программы реформирования образования, его стабилизации и развития («Программа стабилизации и развития российского образования в переходный период», одобренная Всероссийским совещанием работников образования 27 марта 1991 г.,

⁹⁵ Чарнолуцкий В.И. Основные вопросы организации школьного дела в России. СПб., 1909. С. 124.

и дополняющая ее «Программа реформирования и развития системы образования Российской Федерации в условиях углубления социально-экономических реформ», одобренная Правительством Российской Федерации 6 августа 1992 г.).

5. Динамичный запуск образовательной реформы по всем ее направлениям. Раскрепощение школы и учителя. Включение главного ресурса развития образования – свободы.

Главная цель стартового этапа образовательной реформы состояла в смене *двух парадигм: политической, идеологической и философской парадигмы* образования – от тоталитарной к демократической, и его *педагогической парадигмы* – от безличностной к личностно-ориентированной, от унитарной и унифицированной – к плюралистичной и многообразной, от адаптивной – к развивающей, от знаниевой – к деятельностной. Все это, отнюдь не разрушало, как некоторые полагают, основного достоинства отечественного образования – его фундаментальности. Напротив, это придавало фундаментальности новое качество, превращало ее из мертвого груза, «чемодана без ручки» в опору развития российского образования.

В основу реформы, как уже отмечалось, были заложены *десять базовых принципов*, пять из которых определяли главные оси и движущие силы выхода образования на парадигму гражданского общества, обеспечивали «внешние», институциональные, социально-педагогические условия нормального развития образовательной системы: *демократизация образования; его плюрализм, многоукладность и вариативность; его народность и национальный характер; регионализация образовательной системы; открытость образования.*

Другие пять принципов закладывали фундамент и включали механизмы выхода на новую педагогическую парадигму, обеспечивали «внутренние», собственно педагогические условия полноценной жизнедеятельности образовательной системы: *гуманизация образования, его гуманитаризация и дифференциация, развивающий, деятельностный характер образования и его непрерывность.*

Естественным и закономерным, в силу политической, идеологической, социально-педагогической доминанты этапа, было наибольшее продвижение по первому из указанных магистральных направлений реформы, по реализации первых пяти из названных базовых ее принципов. Но и остальные пять ее принципов уже начали обретать реальные черты.

Все это вместе представляло собой целостный, комплексный, в основном заверченный и уже реализуемый план образовательной реформы. План по тем временам достаточно уникальный, дающий реформе ясные и четкие перспективы, а ее исполнителям – действенные рычаги проведения реформы в жизнь. Именно «наличность такого принципиально выдержанного плана» реформы, как отмечал в свое время В.И. Чарнолуский, является «одним из главных залогов ее успешности». *«Такой план представляет огромное значение не только в периоды революционного, великого подъема творческих сил*

народа, но, пожалуй, еще более в будни общественной жизни и в эпохи мрачной реакции. Он дает каждому единственный верный компас для надлежащей оценки существующего, а также для выработки своего отношения к тем частичным проектам и мерам, которые постоянно возникают во все периоды жизни... В то же время, и это самое важное, он дает широкую возможность, несмотря ни на какие препятствия и не ожидая никакого законодательного признания, непосредственно работать над осуществлением идеи в жизни»⁹⁶.

В данном конкретном случае идея и, более того, сам проект реформы получили «законодательное признание». **Утверждение Закона Российской Федерации «Об образовании» стало актом государственного принятия образовательной реформы**, перевода ее из *общественного статуса*, в котором она пребывала с момента ее рождения в 1988 году, в *статус государственный*. В этом смысле дата реформы – 10 июля 1992 г.

С принятием Закона «Об образовании» заканчивался и первый, прорывный этап образовательной реформы. Реформа входила в новую стадию – стадию ее реализации.

В значительной мере многие уроки начальных этапов современной российской реформы образования – и негативные, и позитивные – обусловлены ее опережающим характером. Тем обстоятельством, что, будучи по своей природе, как уже отмечалось, реформой второго эшелона, она разрабатывалась и проводилась с упреждением капитальных социально-экономических и других реформ. При этом реформа образования, с одной стороны, неизбежно наталкивалась на общие препятствия, а с другой, – обнажала их и создавала определенные прецеденты их преодоления.

Фундаментальный порок общего российского реформаторского курса начала 90-х гг. составляли **три обстоятельства: неразработанность общей концепции преобразований** (даже аналитики Министерства безопасности России в марте 1993 г. вынуждены были признать, что «отсутствие историко-философской концепции России является сегодня важнейшим дестабилизирующим фактором»); **информационный вакуум вокруг существа проводимых «сверху» реформ**; **отсутствие целенаправленной работы по формированию их социальной базы**.

Коренное отличие образовательной реформы от всех других реформ заключалось в отсутствии названных обстоятельств. Во-первых, она имела четкий концептуальный замысел, стройную идеологию, разработанную Временным научно-исследовательским коллективом (ВНИК) «Школа» еще в конце 80-х гг.. Во-вторых, в отличие от других реформ, она зарождалась и начиналась не «сверху», а «снизу», и опиралась на подготовленное общественное сознание, в чем главная заслуга прежней «Учительской газеты» во главе с В.Ф. Матвеевым. «Низы» легитимизировали эту реформу и дали «верхам» санкцию на ее проведение еще в декабре 1988 г. на

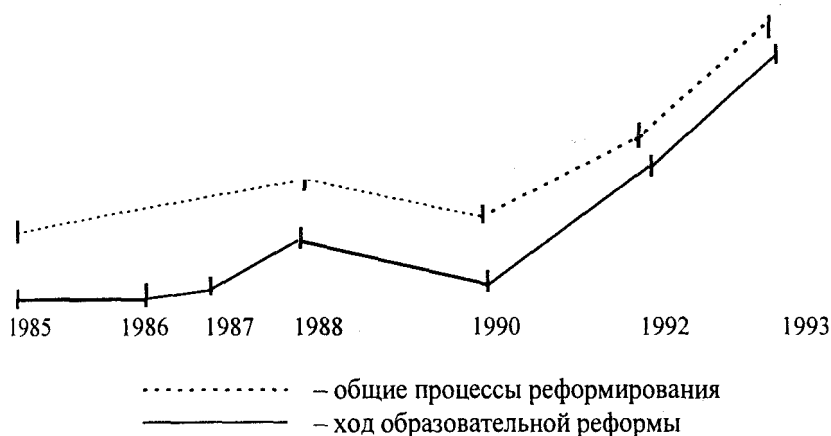
⁹⁶ Чарнолуцкий В.И. Основные вопросы организации школьного дела в России. СПб., 1909. С. 129 (выделено мной. – Э.Д.).

Всесоюзном съезде работников народного образования и позже, повторно – в марте 1991 г. на Всероссийском совещании работников образования. **И в-третьих, эта реформа изначально проводилась в интересах большинства образовательного сообщества и общества в целом**, что показала упоминавшаяся ранее известная широкая дискуссия по вопросам реформы образования, проходившая еще осенью 1988 г., в преддверии названного съезда.

Это третье обстоятельство не было изначально задано. Оно было сформировано, «взято» в длительных идеологических баталиях еще у истоков реформы, в частности, – в баталиях с инновационными максималистами, для которых главным моментом в образовательной реформе была ставка на «сильных». Остальные – воспринимались лишь как «навоз истории». В решающем, размежевочном споре, проходившем в Раубичах под Минском весной 1989 г., о том, как поделить «пять золотых» между инноваторами в образовании и массовой школой, произошло окончательное разделение группы «младотурков» и «стариков». Последние отдали явное предпочтение массовой школе, исходя из того, что она – *хлеб образования*, тогда как инновационные школы – только его *дрожжи*.

Это размежевание имело свои последствия. К руководству образованием вскоре были привлечены сторонники демократической линии в образовательной реформе. И реформа образования двинулась в путь, последовательно проводя и отстаивая именно эту линию.

В целом, процесс выработки идеологии и движения образовательной реформы, в сравнении с общими перестроечными процессами в Союзе (апрель 1985 – июнь 1990 гг.) и реформаторскими – в России (июнь 1990–1992 гг.) может быть представлен в следующем виде:



В ходе пройденных этапов подготовки и запуска российской образовательной реформы, несмотря на все препятствия на ее пути, удалось утвердить и отстоять ее основополагающие идеи, заложить правовой фундамент для ее дальнейшего развития, в значительной мере стабилизировать социальную и экономическую ситуацию в образовании.

Российская образовательная реформа на этапе ее динамичного запуска получила мировое признание и привлекла к себе широкое внимание деятелей образования, государственных и общественных деятелей, деловых кругов зарубежных стран. Многие из них начали энергично сотрудничать с системой образования и образовательными учреждениями России, создавали и реализовывали совместные образовательные программы и проекты, что, помимо весомых содержательных результатов, давало и возможность привлечения немалых средств для решения задач развития образования в России. Только за 1991–1993 гг. вложения зарубежных партнеров в развитие российской системы образования составили почти 700 млн. долларов.

Все эти вложения объяснялись отнюдь не столько благотворительностью, сколько новаторским характером реформы образования в России. Как отмечал в мае 1992 г. Президент фонда Карнеги Э. Боер, представлявший в Мировой банк программу российско-американского сотрудничества в области образования, *«школьная реформа в России характеризуется системным подходом, который существенно отличается от принятой практики. Заложена стратегия, определяющая долгосрочный подход к перестройке системы образования в России, в контексте, в котором американцы также смогут осмыслить проблемы изменения собственной системы образования»*. Российские специалисты хотели бы, чтобы Россия представляла более, чем площадку для оказания помощи. *«Им есть что предложить»*. Они видят совместную деятельность как некое совместное предприятие, которое принесет пользу не только России, но и внесет многосторонний вклад в развитие американской мысли. При том, что в Соединенных Штатах школьным проблемам уделяется огромное внимание, тем не менее вряд ли можно сказать, что мы нашли им конкретные решения. *«Таким образом, выгода от сотрудничества может быть обоюдной»*.

Сегодня часто задают два вопроса.

Первый. Было ли готово российское учительство ко всем тем переменам, которые с середины 1990 г. начали происходить в нашем образовании. Ответ очевиден: в значительной своей массе – готово. Иначе и перемен бы этих не было. Основы проводимой школьной реформы, подчеркну еще раз, закладывались не вчера и не где-то там «наверху». Они создавались руками, умом, сердцем передового учительства, передовых ученых еще в конце 80-х гг. Учительство приняло реформу, и это в значительной мере гарантировало ее успех. В июле 1988 г., еще до публикации в «Учительской газете» Концепции общего среднего образования ВНИК «Школа», только 12% учителей высказались за проведение новой образовательной реформы. В июле 1992 г. ее поддержало 84% российских учителей.

Этап запуска школьной реформы оказался бы несостоятельным, если бы реформу уверенно не пронесло на своих плечах российское учительство. Уставшее от долгого, затянувшегося старта реформы, учительство энергично включилось в ее проведение, давая блестящие образцы инновационной деятельности и педагогического творчества: лицей Е.А. Ямбурга, школа самооп-

ределения А.Н. Тубельского, педагогическая гимназия А.Г. Каспаржака – в Москве, педагогические лицеи Ф.Ф. Слипченко – в Волгограде и В.П. Новикова – в Смоленске, школа-интернат для сирот А.А. Католикова – в Сыктывкаре, школа В.Р. Лозинга – в Кемерово, И.Д. Фрумина – в Красноярске и многие, многие другие. По сравнению с первыми этапами школьной реформы был сделан поистине огромный шаг вперед: реформу продвигали уже не единицы педагогов-новаторов, а сотни новаторских педагогических коллективов.

Один из выдающихся современных педагогов России Е.А. Ямбург в статье «Каждое время рождает свои надежды. Оно же их и испытывает» писал: «Я наблюдаю поразительный рост творческой активности значительной части учительства, приведший к еще до конца осознанному инновационному взрыву в российском образовании. Этот факт фиксируют и сторонние наблюдатели из так называемых благополучных стран... Первый стартовый импульс инновационным процессам в российской школе был дан стремительной идеологизацией образования и прекращением тотального вмешательства государства во все, без изъятия сферы обучения и воспитания. Безусловно, как только с учителя были сняты жесткие содержательные и методологические ограничения, в школе появился воздух... Годами накапливавшаяся энергия сопротивления, жажда самовыражения мыслящего учителя, руководителя школы получили выход, люди наконец стали обретать достоинство, осознавать себя творческой личностью»⁹⁷.

Именно это **учительское самосознание, вера в себя, учительское творчество** явилось **основным залогом развития образовательной реформы, обновления образования в России**. Ибо, как писал выдающийся русский хирург, педагог и просветитель Н.И. Пирогов, «первое и главное условие прогресса есть твердая вера в *образовательную, творческую силу человеческой личности*. Без нее все хитросплетенные уставы – мертвая буква»⁹⁸.

И второй вопрос, который задают не менее часто: возможно ли реально проводить серьезную реформу образования – в условиях тяжелейших экономических трудностей, социальной и политической нестабильности. Ответ и здесь только один – и должно и **возможно, если образовательная политика будет достаточно сильной и самостоятельной, способной отстаивать свои позиции. Способной проводить реформу образования через рифы общего реформаторского курса, обходя, одновременно, и возникающие реформаторские (в том числе технократические) иллюзии и мифы**. Хотя нельзя не признать, что система образования во многом заложница политики и экономики.

Четверть века назад видный американский ученый и деятель образования Ф.Г. Кумбс в известной книге «Кризис образования в современном мире» писал: «Нельзя требовать от системы образования делать то, что еще не готово делать само общество и его правительство». «Образование не может выполнить всю работу по перестройке общества», так как «само в большой сте-

⁹⁷ Учительская газета. 1993. 19 октября.

⁹⁸ Пирогов Н.И. Соч. Т. 1. Киев, 1914. С. 343 (выделено Пироговым. – Э.Д.).

пени является продуктом общества». Но образование «может попытаться идти на шаг впереди общества, ускорить темп социальных изменений и экономического роста». «В определенных рамках система образования создает себя сама и выражает собственные внутренние закономерности»⁹⁹.

В этих рамках естественных ограничений и завоевываемых возможностей и должна выстраиваться трезвая, реалистическая и в то же время опережающая образовательная политика. Политика, не идущая на поводу у технократических и прочих стереотипов властного сознания, а формирующая гуманитарный и гуманистический фокус этого сознания. Политика, исходящая из того, что приоритетность образования – причина, а не следствие социально-экономического роста, благосостояния общества и государства.

Наиболее ярким доказательством именно такого подхода реформаторов к образовательной политике стал Закон РФ «Об образовании» 1992 г. Он не только воплотил, несмотря на огромное противодействие, все прогрессивные идеи образовательной реформы. Вошедшие сегодня в плоть и кровь российского образования, но и неоднократно выступал для него надежным щитом от контрреформаторского реванша.

Россия в начале 90-х гг. вступала в третью за нынешнее столетие полосу испытаний – после 1917, 1941–1945 гг. И это испытание стало одним из самых трудных.

Трудности были неизбежны и в системе образования. Но это вовсе не значило, что на них надо реагировать панически, следуя примеру неуравновешенных, невротических политиков. Главное – твердо и последовательно проводить начатые реформы, в том числе и реформу образования, не поддаваться гипнозу этих трудностей и самоубийственному соблазну одолеть их, пустив под жернова сиюминутных потребностей «семенной фонд» – будущее нации. Последствия этого для духовного и экономического возрождения России могут быть самыми драматическими.

Разработчикам и реализаторам российской образовательной реформы изначально было очевидно, что конечные рубежи, конечные цели реформы можно взять, одолеть, только пройдя несколько этапов, различных по своему типу – по типу реформирования образования, по характеру и содержанию решаемых задач.

Первый этап – этап радикального, революционного реформирования неизбежно имел «вулканический» характер. Характер «управляемого взрыва», отражающего в образовательной сфере общую закономерность современного российского модернизационного процесса – тектонический сдвиг в ходе первого толчка модернизации, разрушающий тоталитарные основания государственного социализма. Этот этап реформы, период «бури и натиска» представлял собой достаточно короткую и динамичную, «спринтерскую» дистанцию, на которой надлежало преодолеть политические, идеологические, социально-педагогические препятствия, сдерживающие образовательную ре-

⁹⁹ Кумбс Ф.Г. Кризис образования в современном мире. Системный анализ. М., 1970. С. 113.

форму и развитие системы образования, обеспечить концептуальный, стратегический прорыв в реформе, вывести ее на чистую воду плавных и последовательных преобразований.

Второй, переходный этап должен был иметь преимущественно *эволюционный и технологический (в широком смысле этого слова) характер*, закрепляющий и продвигающий, с помощью соответствующих социальных и социально-педагогических технологий, рубежи, достигнутые на первом, прорывном этапе. Переходный период – это своеобразная «стайерская» дистанция, требующая размеренного дыхания и взвешенных действий, но сохраняющая достаточно высокую динамику реформаторских изменений, динамику накопления критической массы этих изменений, делающей образовательную реформу необратимой. Резкое снижение этой динамики грозит в лучшем случае превратить стайерскую дистанцию в марафонскую, в худшем – затормозить реформу, превратить ее в бег на месте, то есть – в псевдореформу.

Переходный этап – не выдумка авторов образовательной реформы, а закономерность любых серьезных социальных преобразований. Его длительность определяется глубиной и масштабностью этих преобразований. При отмене крепостного права в России в 1861 г., к примеру, авторы «крестьянской реформы» заложили двадцатилетний переходный период.

Сущность переходного этапа любой реформы – освоение жизненного пространства в своей сфере (в нашем случае – образовательного, политического, социально-экономического, социокультурного, социально-психологического и т.д.), наполнение его смыслом и реальной практикой предлагаемых изменений. И с другой стороны, переходный этап предполагает необходимую трансформацию, коррекцию замыслов и конкретных мер, всегда подправляемых реальной жизнью. Всякие попытки волюнтаристски перескочить переходный этап, сделать реформу «в один прыжок» всегда оканчиваются падением в пропасть. Что вызывающе жестоко доказали необузданные в своей самоуверенности и безответственности наши «младореформаторы», не имевшие ни малейшего представления как о характере процессов управления страной, так и о законах социального проектирования.

На втором, переходном этапе закладываются необходимые предпосылки для перевода образовательной реформы **в третью стадию – стадию устойчивого развития и системных инновационных изменений**. Этот третий этап реформы образования совпадает с общей стабилизацией социально-экономической ситуации в стране.

Четкое представление об этапах развития образовательной реформы имеет не только теоретическое и не только сугубо внутреннее, операционное значение – для адекватной выработки стратегии и тактики преобразований. Не менее важно его социальное значение – обеспечение понимания образовательным сообществом и обществом в целом реальных перспектив и практически достижимых результатов реформы на каждом из ее этапов. Что, в свою очередь, обеспечивает нормальное взаимодействие реализаторов реформы и общественных сил.

Как известно, планируемые этапы реформы образования не были реализованы в 90-х гг. Как, впрочем, и всех остальных реформ. Они были сломле-

ны российским термидором и смерчем общественного кризиса, накрывшего страну.

Попытка возврата к осуществлению задач технологического этапа реформы образования была предпринята лишь в 2001–2003 гг. в русле разработки и реализации «Концепции модернизации российского образования». Но и эта попытка была сорвана в 2004 г. новым курсом социальной политики правительства – курсом социального дарвинизма, о чем речь пойдет во втором томе данного издания.

Уже в середине 90-х годов некоторые новые «реформаторы» образования скептически относились к первому, прорывному этапу образовательной реформы, называя его «романтическим периодом нашей истории, когда нам казалось, что мы сразу сможем начать жить по-новому»¹⁰⁰. Не знаю, что «казалось» тогда этой юной поросли неореформаторов, но разработчикам и реализаторам реформы образования изначально было более чем очевидно, что в социальных преобразованиях никогда и ничего не бывает *«сразу»*, что есть жесткие закономерности этих преобразований и жесткие условия их успешности, о чем говорилось в предыдущих главах книги. Так же как уже много лет практически всем очевидно и то, что под предлогом, якобы, отказа от «романтизма» предшествующего периода, образовательная политика идет прямым курсом профанации реформы образования.

В последнее время нередко говорят и о чрезмерном ускорении образовательной реформы на первом ее этапе, о том, что она оказалась «впереди реальности», об ее излишнем «забегании вперед». Но забегание вперед – объективная закономерность любой революционной реформации. Всякая реформа, проводимая в этот период, может быть только впереди реальности, которую она намерена изменить. В противном случае это – квазиреформа.

Продвинуться вперед «в пределах возможного», можно только раздвинув эти пределы. И это – отнюдь не реформаторская иллюзия, а трезвый, реалистичный расчет. Достаточно хорошо зная исторический опыт разного рода реформ, в том числе и в сфере образования, разработчики российской образовательной реформы стремились сделать шаг такой величины, чтобы неизбежный и также закономерный на постпрорывном этапе реформы ее откат не достиг и половины пройденного в прорыве пути.

Опыт пройденных лет свидетельствует, что этот расчет оказался верным. Говоря словами Ф.Г. Кумбса, зачинатели российской образовательной реформы поступили так, «как поступает стрелок из лука, посылающий свою стрелу немного выше цели, в которую он хочет попасть, учитывая силу земного притяжения»¹⁰¹. Мы приподняли свою стрелу еще чуть повыше, поскольку социальное притяжение посильнее земного.

Сегодня, несмотря на все трудности, развитие образования в России продвигается вперед, хотя образовательная политика то своим бездействием, то контрдействием постоянно мешает этому развитию. Начиная образова-

¹⁰⁰ Московский комсомолец. 1996. 15 марта.

¹⁰¹ Кумбс Ф.Г. Кризис образования в современном мире. Системный анализ. М., 1970. С. 115.

тельную реформу, мы исходили из того, что для системы образования, как и для всей России, *время исторических перемен – это прежде всего время исторических возможностей*. И надо обладать большой деструктивной силой, или, может быть, попросту не обладать ничем, чтобы этот «звездный час» истории сделать временем упущенных возможностей.

Часть II

«ЗАБЛОКИРОВАННАЯ ПЕРЕХОДНОСТЬ». ВОСЬМИЛЕТНИЙ ЗАСТОЙ

6. ОЧЕРЕДНОЙ СРЫВ ПОПЫТКИ ЦИИ РОССИИ

МОДЕРНИЗА-

История не учительница, а назидательница, наставница жизни: она ничему не учит, а только наказывает за незнание уроков.

В.О. Ключевский

В начале 90-х годов Россия сделала третью и вновь рискованную попытку модернизации. Предшествующие дооктябрьская и послеоктябрьская попытки были не бесплодны, но крайне далеки от искомых результатов. Основные причины этого:

- имперская модель модернизации, ее традиционное проведение «сверху», без обратного импульса, при гипертрофии, безраздельном господстве государственного начала, оказывающего угнетающее воздействие на общественную самостоятельность и устраняющего общественные механизмы саморазвития страны;
- абсолютный примат экономического императива модернизации над ее социальным и политическим императивами;
- спорадичность, неравномерность, выборочный (главным образом военнопromышленный, технологический) характер преобразований, не затрагивающий и, более того, отсекающий многие глубинные, в том числе социокультурные слои;
- раскол между модернизаторской элитой и остальным населением;
- массовая люмпенизация и маргинализация этого населения как следствие вершущечных реформ и одновременно их тормоз;
- наконец, стремление «догнать и перегнать» одним прыжком, «проскакание» неодоленных отрезков исторического пути, оставляющее за собой исторические пустоты, разрывы в социальной ткани и культурной жизни общества, которые были истоком неизбежного реверсивного развития страны, постоянной смены реформ контрреформами.

Россия многие десятилетия стояла, как петровский конь, «на дыбах» перед цивилизационным барьером, но он ей не покорялся. В ее судьбе какая-то фатальная «заблокированная переходность», «вечная беременность», говоря словами выдающегося советского философа Мераба Мамардашвили, неспособность разрешиться от бремени, приводящая к тому, что мы постоянно стукаемся об один и тот же угол, падаем в одну и ту же яму, делаем одни и те же ошибки.

Вот и на этот раз, по сути не меняя имперской модели модернизации, проводя ее преимущественно «сверху» и преимущественно вульгарно технократически, антисоциально, выводя общество за скобки реформ, мы вновь обрели себя на срыв третьей попытки модернизации.

НЕСПОСОБНОСТЬ НОВОЙ РОССИЙСКОЙ ВЛАСТИ
К ЦИВИЛИЗАЦИОННОМУ
ОБНОВЛЕНИЮ СТРАНЫ. «РОССИЙСКИЙ ТЕРМИДОР».
ЧЕЛОВЕК НА ЗАДВОРКАХ РЕФОРМ

Если посмотреть на двуглавого орла, украшающего российский герб, с точки зрения политической психологии, то упрямо возникают не относящиеся к этой гордой, красивой птице, но вполне относящиеся к российской власти ассоциации о ее имманентной раздвоенности. Равно как и об извечной раздвоенности ее политики, к которой вполне может быть отнесена известная формула классика «шаг вперед – два шага назад».

Эта политика вот уже несколько веков олицетворяется неравновесной чередой **реформ и контрреформ**. Реформы представляли собой весьма короткие взлетные полосы отечественной истории. Контрреформы, охватывающий преимущественно все остальное историческое время и пространство, вновь затягивали Россию в болото застоя и стагнации, надолго удерживая в этом болоте.

Отсюда – не только срывы и локальный характер модернизации страны, не только веками длящаяся, нескончаемая фаза ее «догоняющего развития», но и в итоге крах как самодержавного, так и советского тоталитарного режимов.

Любая страна прогрессивна и благоустроена настолько, насколько она соответствует цивилизационным задачам эпохи. И потому историческая значимость любой власти, любой политической деятельности определяется тем, способны ли они обеспечить это соответствие. То есть способны ли выполнить свою модернизационную миссию, продвинуть вперед развитие страны или какой-либо сферы ее жизни. Мера развития страны – мера заслуг ее власти. И напротив, глубина провалов на этом пути – свидетельство степени неготовности власти к выполнению своей миссии.

Новая российская власть начала 90-х годов на первых порах попыталась выполнить свою модернизационную миссию. Точнее – на «вторых порах», с формирования осенью 1991 года правительства Ельцина – Гайдара, поскольку «первый состав» российского правительства во главе с И.С. Силаевым лишь симулировал реформаторскую деятельность (чем и были обусловлены

протестные отставки вице-премьера Григория Явлинского и министра финансов Бориса Федорова).

Позорное бегство Силаева из Белого дома 21 августа 1991 года, когда ГКЧП планировал штурм здания российского правительства, – закономерное завершение его симулятивного премьерства. Как, собственно, и «бунт на корабле» в сентябре 1991 года нескольких министров (среди которых был и автор этих строк), приведший к отставке правительства Силаева.

Для «второго состава» правительства (Ельцина - Гайдара) конец 1991 – 1992 гг. были периодом сверхнапряжения. Упущенное предшественниками время оставляло реформаторам крайне узкий коридор возможностей для стратегического выбора. Необходимо было искать немедленные оперативные решения спасения страны от голода и разрухи. Правительство работало круглосуточно, неизбежно делая бездну ошибок. Но история не знала быстрых и безошибочных способов выхода из катастрофы казарменного «социализма». И все же ситуацию удалось если не переломить, то надломить. Принятая правительством летом 1992 года «Программа углубления экономических реформ» представляла собой достаточно стройный план преобразований, правда, – с приматом экономического фундаментализма.

Между тем атмосфера в стране продолжала накаляться под прямым давлением контрреформаторских сил. Ельцин не выдержал напора этих сил и в конце 1992 года пустил под откос костяк своего реформаторского правительства во главе с Егором Гайдаром. Это был роковой шаг. Опыт с «советским хозяйственником» Силаевым ничему не научил Ельцина. Теперь он остался, как обещал, лежать на рельсах в одиночку. А по этим рельсам погнал за добычей, набитый новой и старой номенклатурой, состав другого «опытного хозяйственника» и «номенклатурного тяжеловеса» В.С. Черномырдина.

В итоге, эта «третья смена» российской власти, доминирующая почти до конца 90-х годов, оказалась неспособной к модернизаторской, созидательной миссии – *ни исторически, ни нравственно*. Ее хватило лишь на циничное разграбление своего народа и собственной страны.

Итак, Б.Н. Ельцин, личность, безусловно, выдающаяся, смог сделать только первый, предельно важный и трудный шаг – разрушить тоталитарный коммунистический режим и открыть дорогу свободе и демократии в России. И эта его заслуга неоспорима. Но даже эту задачу он, во-первых, не смог решить до конца. И, во-вторых, решал по-советски – избыточной ценой: ценой развала страны. На созидательные, модернизационные задачи у него не хватило дыхания. Не хватило политической мудрости, умения и опыта, нравственной и духовной силы, исторического предназначения и исторической ответственности, наконец.

Посему открывшаяся было для России дорога на магистральный путь цивилизации вновь, в который раз оказалась перекрытой. Фактически «уйдя на царство» и передав в 1993 году реальную власть кучке циничных, столь же самонадеянных, сколь и ограниченных, безответственных «реформаторов», он вместе с ними открыл разрушительную геростратову страницу новейшей российской истории.

По существу, произошел *«российский термидор»*. Основная его специфика состояла в том, что это был не «внешний», а «внутренний» контрреволюционный переворот. Контрреволюционеры убивали не каких-то внешних врагов, они убивали революционеров, якобинцев в самих себе. Они убивали свои недавние цели и идеалы свободы и демократии (если, конечно, таковые у них были), цели и идеалы демократической августовской революции 1991 года.

Возможен, вероятно, и другой вариант – именно за этим они и пришли. Не мне судить. Я не знаю их генезиса. Но, думаю, что Ельцин пришел не за этим. Хотя его пьянил запах власти, как и «третью смену» привлеченных им «реформаторов» – идущий от власти запах денег. Ельцин, сделав свое дело, просто сломался – не без помощи «ближайшего окружения», заложником которого он стал.

Возвращаясь к «российскому термидору», следует отметить, что это был не только *политический, но и социально-психологический переворот. Первый* привел к криминально-олигархическому режиму. *Второй* – к извержению вулкана нравственных нечистот, безудержной, все сметающей на своем пути жажды наживы у тех, кто взял на себя роль руководителей и опоры нового режима. Эти нечистоты новой власти «в законе» разлагали общество, страну. Ибо, как известно, «рыба гниет с головы».

Все это имело, как минимум, *три роковых последствия*:

- крушение освободительных целей и демократических идеалов августа 1991 года и начало номенклатурно-бюрократической реставрации;

- срыв третьего цивилизационного рывка к модернизации страны, подмене модернизационных задач практикой «рыночного необольшевизма», который привел к почти молниеносному разграблению страны;

- возврат к традиционному реверсивно-шизофреническому политическому курсу – «шаг вперед – два шага назад», при котором так называемые реформы либо греблись, либо извращались до неузнаваемости самой властью. Новым было лишь то, что основная часть этих «реформ» проводилась не в интересах страны, а в корыстных целях самих «реформаторов».

Общеизвестно, что в современной политической теории и практике существуют **два вида либерализма: экономический и социальный**.

Исторически **«экономический либерализм»** восходит к экономическому детерминизму и рационалистической традиции эпохи Просвещения, сводивших все многообразие жизни социума к сугубо экономическим аспектам и пренебрегавших социокультурными факторами развития общества. В отечественном варианте «экономический либерализм» резко умоничился *марксистской идеологией*, где все экономическое считалось первичным, и *воинствующим технократизмом*, который взошел не без помощи нашей школы и для которого человек – ничто, лишь «винтик», строительный материал, средство достижения целей. В итоге наш «экономический либерализм» представлял как уродливое дитя *рационализма, марксизма и технократизма*, как система мышления и деятельности, беспредельно презирающая человека, крайне близорукая и политически, и социально, лишенная социокультурных основ и культурологических интуиций.

В лице призванных Б.Н. Ельциным в 1993 году «реформаторов», «экономический либерализм» являл себя в России в предельно извращенной, агрессивно антинародной форме. Его цель – формирование «новой русской элиты». Его кредо – собственность и рынок. Люди, общество для него вторичны, десятеричны. Они лишь «удобрение» на том поле, на котором развивается «настоящая», экономическая история. По существу, это был типичный «рыночный фундаментализм». Но на острие любого фундаментализма, как известно, водружается экстремизм.

Между тем все это было уже уходящим, хвостовым вагоном, не только западной, но и российской теории и практики модернизации.

Дело в конечном итоге не в монетарных или каких-либо иных методах проведения экономических реформ, а в том, какую экономику эти реформы хотят строить. А строить нам предлагалось рыночную экономику, ориентированную на западное «вчера», в которой не оказалось места для нового, главного ее сектора – сферы «производства человека», накопления «человеческого капитала». Сферы, выступающей на современном этапе цивилизации как ведущий фактор развития и основная область жизнедеятельности общества. Отсюда – закладывание в реформах заведомого отставания России от высокоразвитых стран. И в этом смысле глубоко прав был Г.А. Явлинский, говоря, что «образование, наука, культура – не часть реформы, а собственно реформа»¹⁰².

В декларируемой реформаторами концепции реформ вновь отсутствовало главное – *человек, развитие «человеческого капитала»*. В ней не оказалось места для свободной, ответственной, гражданской личности – носителя рынка, права и демократии. Идеолог перестройки А.Н. Яковлев как-то заметил, что «не власть изобрела человека, а человек на свои же деньги нанял власть, подчас на свою же голову». Перефразируя эту мысль, можно сказать, что не рынок и государство изобрели человека, а человек создал их – и вовсе не для того, чтобы очередные социальные реформаторы отмахивались от него, как от назойливого насекомого. Из всех российских реформаторов, как справедливо отмечал А.Н. Яковлев, только один Столыпин понимал, что прежде, чем создать гражданское общество, нужно взрастить гражданина через собственность и труд. Гражданина, материально независимого и духовно свободного, понимающего свободу как личную ответственность¹⁰³.

Реформы не самоцель, а лишь средство для раскрепощения, для развития человека и общества. Личностное и социальное измерения – доминирующие в модернизации. Ее обобщающий критерий – расширение степеней свободы как каждого отдельного индивида, так и общества в целом. Иными словами, *без поворота концепции реформ, экономики и политики лицом к человеку, к обществу не может идти и речи о подлинном движении вперед.*

В отличие от «экономического либерализма», «социальный либерализм», напротив, делает акцент на человеке и обществе. Его кредо – развитие человеческой индивидуальности, социальная справедливость, обеспечение

¹⁰² Известия. 1995. 8 июня.

¹⁰³ Культура. 1995. 4 марта.

необходимых общественных благ. В современном российском общественном сознании – и это очевидно любому умственно и нравственно здоровому человеку – явно преобладают названные социал-либеральные ценности. Что определяется не только и не столько влиянием мирового опыта социальной политики, но в первую очередь – отечественной традицией, в которой глубоко укоренена именно социальная (а не национальная, религиозная или какая-либо другая) идея. И потому *единственной жизненной идеологией реформ в российском обществе* (где роль идеологии столь велика, что она обладает не только значительной самостоятельностью и значительной независимостью по отношению к жизненным реалиям, но и существенной силой, способной на эти реалии воздействовать) *может быть только социал-либеральная идеология.*

Духовно-культурный потенциал этой идеологии имеет прочную опору в российском обществе, особенно в его развитых слоях. Именно в этих слоях, в духовной сфере впервые поднялась волна современной российской модернизации. И не только поднялась, но и подготовила для нее необходимые предпосылки. Мобилизовала в обществе волю к переменам, породила осознанную необходимость проведения давно назревших реформ, определила их стратегические ориентиры, дала им импульс, стала катализатором возрождения России и ее полномасштабного переустройства.

Однако наш доморощенный «экономический либерализм» сделал фактически все, чтобы устранить целые общественные пласты, в том числе и наиболее деятельные, наиболее плодоносящие, из сферы реформаторских действий, чтобы превратить эту сферу в зону разбоя.

До сих пор подавляющее большинство наших «реформаторов» рассматривают модернизацию не так как это принято во всем мире – в общецивилизационном плане, а лишь в экономических категориях – как простую смену экономических типов хозяйствования, оставляя в стороне ее социокультурную направленность и содержание. Национальные интересы государства расцениваются как автоматическое следствие экономических процессов. Экономические законы приравниваются к универсальным, имеющим одинаковую силу для разных социокультурных типов общества. Более того, экономические императивы предстают как самодостаточные и по сути даже избыточные для возрождения и развития общества.

Но так ли все это? Не оказываются ли экономические императивы и проводимые в соответствии с ними реформы бездействующими, полыми изнутри без их гуманитарного и гуманистического наполнения? Не требуются ли иные – духовные, нравственные императивы для социального возрождения, особенно в России, с ее «социально-гуманитарным архетипом» культуры? Не утрачивают ли при всем этом экономические реформы свой социокультурный контекст, оборотной стороной чего и становится изъятие социокультурных сфер – образования, науки, культуры – из тела реформ?

Все эти вопросы, понятно, риторические. Ответ на них очевиден: да, оказываются, требуются, утрачивают... *Общий проект реформ должен исходить не только из экономических, но и политических, социальных и социокультур-*

ных факторов. И осуществить его возможно, только если люди увидят в этом либо неотвратимую необходимость, либо «общественное благо».

Очевидно сегодня и другое – **неизбежность решительной смены технократической концепции реформ**, уяснения их духовно-гуманитарных начал, переосмысления их социокультурных оснований. Очевидна и неизбежность духовно-гуманитарного преобразования самой «реформаторской элиты». Без этого достойные пути в будущее нам заказаны.

Наконец, нельзя не подчеркнуть в деятельности реформаторов 90-х годов вопиющий дисбаланс **экономической и социальной политики**, унаследованный и нынешним правительством.

Этот дисбаланс обнаружился сразу после начала радикальной экономической реформы. Его нарастающая опасность побудила автора этих строк, как уже было отмечено, еще в апреле 1992 года обратиться с особой запиской к президенту Б.Н. Ельцину, в которой подчеркивалось, что сбалансированность экономической и социальной политики является главным условием не только сохранения общества от раскола в ходе реформ, но и успешного проведения самих реформ. При нарушении этой сбалансированности, отмечалось в записке, коромысло реформ либо треснет, либо соскользнет с плеча реформатора¹⁰⁴.

Летом 1992 года была проведена определенная корректировка реформы в сторону ее социальной ориентированности и смягчения форсированного экономического радикализма, что нашло отражение и в новой правительственной «Программе углубления экономических реформ». Позднее, однако, разбалансированность экономической и социальной политики стала все более нарастать и соответственно начала накаляться социальная ситуация.

Сегодня уже неоспорима **крайне избыточная социальная цена проводимых реформ**, необходимость их большей социальной направленности, минимизации их социальных издержек, учета способности общества адаптироваться к переменам. Неоспорима и явная потребность в упреждающих, коррекционных мерах, облегчающих адаптацию населения к условиям переходного кризиса, без чего невозможно сохранение стабильной ситуации, а значит – и продолжение реформ. Ибо в обществе, где от трети до половины населения ощущает себя выбитыми из нормальной жизни, находящимися на черте или за чертой бедности, трудно рассчитывать на стабильность и мирное развитие реформ.

Особый драматизм проводимых реформ состоит в том, что они «пожирают» не только своих детей, но и своих отцов – интеллигенцию, которая стояла у реформаторской колыбели. (Подлинную интеллигенцию, а не сервильную ее часть, обслуживающую и облизывающую власть.) Интеллигенция, обреченная на жесткую пауперизацию, оказалась первой жертвой реформ и более всего испытывает их тягостные последствия. Именно за ее счет всегда решались главным образом проблемы бюджетного дефицита – за счет учительства, научно-технической интеллигенции, работников культу-

¹⁰⁴ Независимая газета. 1992. 6 мая.

ры. (И сегодня перенасыщенность казны шальными деньгами отнюдь не улучшила положение этой категории людей.) Будучи ранее, по существу, тем «средним классом» (хотя и не обладавшим собственностью), который якобы пытаются сегодня создать «реформаторы», интеллигенция фактически превратилась в «новых бедных», что создало заметный социальный вакуум вокруг реформ.

Проблема социальной базы реформ стояла и сегодня стоит особенно остро. Однако удержание этой базы возможно отнюдь не только экономическими средствами. Пока не было возможности реально повысить уровень жизни большинства населения, речь могла идти о «компенсации» материальных благ благами политическими и социальными – расширение степеней свободы личности и общества; стимулирование их духовной, социальной и экономической инициативы; развертывание возможностей для их самостоятельного творчества во всех сферах российской жизни и т.д. Но сколько-нибудь заметных шагов в этом направлении власть не предпринимала и не предпринимает. Такая позиция политически и социально безответственна. Любые реформы требуют серьезной социальной опоры. Отсутствие этой опоры, неснимаемые, накапливающиеся социальные напряжения – главный тормоз и главная опасность не только для реформ, но и для самой власти, чреватая ее крахом.

Но есть, однако, и другой, более глубокий срез данной проблемы, **другая – этическая, нравственная сторона «коромысла реформ», связанная с балансом их целей и возможностей.** И здесь основной индикатор реформ и самих реформаторов – их отношение к реформируемому обществу и к человеку. Отношение – как к строительным лесам, подсобному материалу, «навозу истории» или – как к живому, трепетному организму, единственный раз живущему на этой Богом данной земле, на этом и только на этом отрезке исторического пути. Ставка на «сильных», на естественный отбор в процессе реформ неприемлема в нормальной демократической политике. Как нравственно неприемлема коллизия, создаваемая нынешними реформами, – свобода выжить или погибнуть.

Демократия – это ставка на большинство. Демократические реформы проводятся в интересах большинства и с опорой на него. Только тогда они воспринимаются обществом, и только тогда они имеют успех. В противном случае, что в значительной мере и произошло, реформы, как и демократия, дискредитируются. Их социальная и политическая база резко сужается. Реформы начинают вращаться в беличьем колесе. Демократия воспринимается как обман и хаос. Оба эти слова – *демократия* и *реформа* – вызывают резкую аллергию у обожженного реформой общества. Круг альтернатив исторического выбора сужается. На горизонте появляются, как это было в 90-х годах, откровенно реваншистские силы с вполне определенной, стоящей за ними перспективой.

То, что Россия долгое время была «беременна» реваншем – отнюдь не «закон маятника», не историческая закономерность реформ. Это – прямой результат стратегического и нравственного просчетов «реформаторов».

Другой их результат – оторванная, отчужденная от страны власть, реализующая свои интересы, а не интересы народа и государства.

И, наконец, третий результат – ответное презрение подавляющей части населения страны к ее грабителям и разрушителям.

ПРЕСТУПЛЕНИЕ ИЛИ ОШИБКА

История не знает альтернатив. Но альтернативы знает политика, делающая Историю. Сегодня уже почти всем очевидно, что был выбран **худший из возможных политических сценариев, худшие из возможных цели, принципы, средства, методы проведения реформ**. Именно поэтому они оставили на теле России до сих пор неизлечимую, кровоточащую рану. **И что главное – они**, традиционно не считаясь с цивилизационными издержками, **определили такой же глубоко порочный, изматывающий страну курс российской власти, который до сего времени не преодолен**.

Не случайно Е.М. Примаков отнес к числу важнейших, актуальнейших сегодня задач исправление **«ошибок и преступлений реформ 90-х годов»**¹⁰⁵. И здесь нет смысла полемизировать по поводу известной дилеммы Талейрана, что хуже – **ПРЕСТУПЛЕНИЕ ИЛИ ОШИБКА**. И то, и другое «хуже». Но еще хуже то (и здесь тысячекратно прав Е. Примаков), что они до настоящего времени не исправлены. Посему при беспрецедентно благоприятной сегодня экономической конъюнктуре мы не можем, не способны решить бездну экономических и социальных проблем, и в первую очередь – проблемы бедности и вымирания нации.

Об этом уже написаны десятки книг и сотни статей. Но трагический для страны опыт реформаторов 90-х годов, как и говорил В.О. Ключевский, никого и ничему не учит, в том числе – «реформаторов второго призыва». Но он-таки «накажет за незнание уроков».

В задачу данной книги не может входить ни анализ, ни даже очерк последствий экономической и социальной политики 90-х годов. Но поскольку эти последствия столь трагичны, что запечатлеть их может только своя, российская «стена плача», я позволю себе развернуто процитировать строки на этот счет, которые считаю лучшими. Они принадлежат человеку, коего нельзя упрекнуть в «партийной», «клановой» или личной предвзятости и который за смелость и объективность суждений заплатил жизнью. Его имя Павел Хлебников, американский журналист русского происхождения¹⁰⁶.

Превращение России из мировой сверхдержавы в нищую страну – одно из самых любопытных событий в истории человечества. Это крушение произошло в мирное время за несколько лет. По темпам и масштабу этот крах не имеет в мировой истории прецедента...

К концу десятилетия великая сверхдержава обрела статус обнищавшей страны третьего мира...

Политика команды молодых реформаторов Ельцина оказалась и примитивной и разрушительной...

¹⁰⁵ Независимая газета. 2005. 31 января.

¹⁰⁶ Хлебников П. Крестный отец Кремля Борис Березовский, или История разграбления России. М., 2004. С. 14, 18, 19, 101, 120, 128–130, 14, 349, 338, 386, 392–394.

Парадокс этого периода реформ заключался в том, что они чисто большевистскими методами проводили капиталистическое строительство. Большевик – человек, для которого цель имеет значения, а средства достижения цели не имеют значения...

Более ста миллионов человек, имевших при советской власти определенный уровень благосостояния, в одночасье обнищали. Школьные учителя, врачи, физики, лаборанты, инженеры, военные, металлурги, шахтеры, столяры, бухгалтеры, телефонистки, колхозники – ветер перемен смел всех. При этом провальная либерализация торговли позволила «своим» разворовать природные ресурсы России. Россия лишилась главного источника дохода; как следствие – нет денег на то, чтобы платить пенсии и зарплаты, финансировать правоохранительные органы, армию, медицину, образование, культуру. Итогом шоковой терапии стал неуклонный спад – экономический, культурный, демографический, – продолжившийся до конца ельцинской эры...

За четыре года шоковой терапии валовый внутренний продукт России сократился более чем на 40 %... Россия стала жить беднее Перу. Десятилетия технологических достижений канули в небытие. Знаменитая российская наука развалилась на части. Распалась глыба российской культуры. Собственность страны пошла с молотка...

В результате приватизации обогатилась лишь небольшая группа «своих». Страну разграбили и развалили новые собственники... мародеры-олигархи...

Самые прибыльные предприятия российской промышленности были отданы кучке бессовестных магнатов, которые разворовывали активы, уклонялись от уплаты налогов и вывозили свои несправедливо нажитые богатства за рубеж. Позволив хищникам построить частные империи за счет государства и большинства россиян, само правительство, по сути, обанкротилось. Чтобы не латать дыры в бюджете за счет печатного станка и избежать нового витка гиперинфляции, правительство перестало платить зарплаты военным, учителям, медикам и пенсионерам...

Организованная преступность в России отнюдь не была теневым кабинетом: она составляла основу ельцинского режима... Ельцинский режим превратился в гангстерское государство... Все его правление – это почти полный провал... Это был не капитализм, не свободный рынок, не демократия. Это была мафия. Для России эра Ельцина обернулась крупнейшей катастрофой (экономической, социальной и демографической), какой страна не знала со времен нацистского вторжения в 1941 году...

Свой вклад в разрушение России внесли многие... Но больше всего виноваты «сильные мира сего», те, которым была дана колоссальная власть и колоссальная ответственность. Их безжалостное честолобие и погоня за самообогащением, когда вокруг соотечественники умирали от нищеты и тысячелетняя культура рушилась, – непростительны...

Россия оказалась изодранной в клочья и раздавленной. Миллионы россиян умерли раньше положенного срока. **ВО ИМЯ ЧЕГО ВСЕ ЭТО БЫЛО?..**

Разграбление государства во времена правления Ельцина по масштабам и наглости было совершенно беспрецедентным – пожалуй, здесь подходит клише «ограбление века». Но кто же виноват? Кто-то должен за это отвечать. Столь велики были ошибки ельцинского режима, столь разрушительна его политика, что вспоминается знаменитый вопрос Павла Милюкова в Государственной думе в 1916 году: «ЭТО ГЛУПОСТЬ ИЛИ ИЗМЕНА?»

ИТОГИ 90-х ГОДОВ

Очевидно, что исток названных выше трагических, разрушительных процессов – вольные и невольные ошибки реформаторов начала 90-х годов. Но эти процессы получили махровое развитие уже в период премьерства В.С.

Черномырдина. Он твердой рукой вел свой разрушающий Россию бульдозер, расчищая для ее разворовывания и создания как «олигархических империй», так и бесчисленных «гетто нищеты». Тогда-то и просочился на политическую поверхность некто г-н Кудрин, который позже станет одним из главных героев новой реформаторской смены.

Результатом «черномырдинской пятилетки» стали:

- **в политическом плане:** создание постсоветского мутанта – кланового номенклатурно-олигархического криминального режима, основанного на сожительстве власти и капитала, дружно и вдохновенно разворовывающих страну;

- **в экономическом плане:** создание колониальной сырьевой экономики – «экономики трубы», псевдоэкономики «финансовых пирамид», рухнувших 17 августа 1998 года;

- **в социальном плане:** создание уникальной беззарплатной экономики; бандитский переход на фактически рабский, годами не оплачиваемый труд; псевдостабильзация за этот счет системы государственных финансов, что, как справедливо отмечал Григорий Явлинский, является уже «проблемой не экономики, а морали»;

- собственно **в нравственном, этическом плане** здесь, пожалуй, просто негде ставить клейма. Это был период рыночного мародерства, вырождения демократии в структурах власти, перерождения многих бывших демократических лидеров в «новую номенклатуру». Вкупе со старой номенклатурой, обменивавшей, по словам А. Радзиховского, «Капитал» на капитал, она уже рассматривала власть не как категорию общественного долга, а лишь как распределительный кран, используемый в целях личного обогащения. При этом для придания себе несуществующего исторического веса она, в насмешку над здравым смыслом, с патологическим самомнением провозгласила себя «властной элитой»;

- **в социально-психологическом плане** это был период, который известный польский публицист А. Михник назвал «бархатной номенклатурной реставрацией». Ее основные черты: бесплодие; отсутствие идей, политической смелости и политической воли; неспособность к принятию решений; стратегическая и интеллектуальная анемия. Безликость становилась лицом власти, бездействие выступало как система деятельности.

Общий итог заката «ельцинской эпохи», завершившей трагический русский XX век:

- беспрецедентное в истории России разграбление страны, понесшей урон, который превысил потери в Великой Отечественной войне;

- практически полное разложение государства, не способного, по существу, к выполнению ни одной своей функции;

- обнищание народа в результате его ограбления олигархией и бюрократией, пораженной раком коррупции;

- предательство целей и идеалов свободы и демократии; слом демократической модели реформ; окончательная дискредитация понятий «демократия» и «реформа»;

- полный отрыв власти от преданного ею народа;

– превращение политики в псевдополитику или антиполитику, тормозящую и деформирующую развитие страны;

– наконец, погружение страны в кровавую мясорубку десятилетней чеченской войны и вызванного ею волну нескончаемого террора.

Весьма любопытен неизвестный эпизод, произошедший за день до начала чеченской войны. Он обнажает абсолютную закрытость, изолированность власти, ее пренебрежение даже к тем, кто по должности входил если не в первый, то уж точно во второй эшелон этой власти.

10 декабря 1994 года руководитель Администрации Президента РФ Сергей Александрович Филатов собрал возглавляемый им Аналитический совет при президенте, в который входили помощники и советники президента. На заседании этого совета стоял вопрос о Чечне. Специально приглашенный на заседание секретарь Совета безопасности О.И. Лобов четко и однозначно заявил присутствующим, что никакой войны в Чечне не будет.

Назавтра началась война.

С тех пор Б. Ельцин ушел «в глухое подполье», из которого до выборов 1996 года выходил на политическую поверхность достаточно редко. Правила страной какие-то другие силы. Институт советников президента был распущен.

Вся эта мутная, в сущности бандитская, «черномырдинская» эпоха 90-х годов едва не смыла (хотя и остановила) образовательную реформу и едва не разрушила до основания отечественное образование. Благо оно не только выстояло, но оказалось одним из тех немногих социальных институтов в стране, которые менее всего подверглись обвалу. И это произошло отнюдь не только в силу большей инерционности системы образования. Это произошло в значительной мере благодаря жестким политическим и социально-педагогическим «скрепам», которые были заложены в идеологию и принципы образовательной реформы 1992 года и которые удержали образование от развала. И конечно это произошло благодаря мужеству и самозабвенной преданности педагогов своему делу.

В эти многотрудные годы *жизненные линии образования и образовательной политики*, которая была составной частью общего политического курса власти, практически *окончательно разошлись*. Образование, получив импульс реформы 1992 года, медленно, трудно, постепенно вошло в стадию *саморазвития*. Образовательная политика, напротив, погрузилась в восьмилетний *зстой и стагнацию*. Началась псевдореформа образования с явными тенденциями отката.

И здесь я не могу не отметить еще одно важное обстоятельство, сыгравшее значительную роль в деле сохранения в общественно-педагогическом сознании созданной им же передовой демократической идеологии образовательной реформы 1992 года. Это обстоятельство – еще один парадокс российской политики и еще одно свидетельство раздвоенности российской власти. По сути это парадокс и самого президента Б. Ельцина.

На президентском уровне в сфере образования в 90-х годах, в отличие от реальной правительственной и ведомственной контрреформаторской образо-

вательной политики (как бы это ни казалось странным), было сделано лишь несколько отступлений от идеологии реформы образования 1992 года (например, возвратная милитаризация школы, см. гл. 14).

Выше уже отмечалось, что Б. Ельцин с середины 90-х годов, по существу, отошел от повседневного руководства страной. Однако, постоянно в разных формах напоминая о себе, он активно использовал и такой инструмент, как ежегодные Послания Президента Федеральному Собранию РФ. Подготовка образовательной части этих посланий на протяжении всех 90-х годов поручалась автору данных строк. И по договоренности с Б.Н. Ельциным, мы использовали этот инструмент (как и другие образовательные инициативы президента, – к примеру, его Указ № 1487 от 8 июля 1994 года, исправляющий оплошность ст. 43 Конституции РФ, его замечания в ходе внесения в 1996 году поправок в Закон «Об образовании» и др.) для защиты и развития образовательной идеологии, заложенной в этот закон.

Естественно, я был благодарен за это Б.Н. Ельцину. Хотя вообще не склонен преувеличивать значения слов при отсутствии реальных дел, тем более – при наличии в практике образовательной политики дел совершенно противоположного свойства. Но, во-первых, слово – тоже дело. Особенно в России. И во-вторых, это было *«президентское слово»*, что также в России особо значимо. Это, с одной стороны, укрепляло общественно-педагогическое сознание, более того – противопоставляло его реальной стагнирующей образовательной политике, которая фактически всегда подвергалась Б.Н. Ельциным жесткой критике. И с другой стороны, позволяло надеть узду на некоторые, откровенно реакционные меры этой политики.

Таковы хитросплетения новейшей политической истории российского образования, которая одновременно творилась на разных уровнях различными властными и общественными силами.

7. ПОСЛЕДСТВИЯ ШОКОВОЙ ТЕРАПИИ ОБРАЗОВАНИЯ. УХОД ГОСУДАРСТВА ИЗ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Хорошая политика не отличается от хорошей морали.

Г. Мабли

Образование в ряду «новых нищих»

В результате «шоковой терапии», учиненной младореформаторами, само государство оказалось в шоке. Оно едва удерживало управление страной, бросая на произвол судьбы одну отрасль за другой. Образование в этом ряду было первым.

При этом правительство пыталось сохранить видимость управляемости ситуацией. Оно плодило одну программу развития страны за другой (на

1993–1995 гг., на 1995–1997 гг. и т.д.), ни одна из которых не выполнялась. Каждая из этих программ имела небольшую часть, посвященную образованию. Но эти части программ также **ни разу** не были выполнены. Как не были реализованы обе Федеральные программы развития образования; первая из них (на 1994 – 1998 гг.) даже не рассматривалась и не утверждалась Государственной Думой, правительство же не выделило на ее исполнение ни копейки.

Вот одна из образовательных частей правительственных программ, в частности – программы на 1993–1995 годы «Развитие реформ и стабилизация российской экономики». В ней декларировалось:

В области **образования и развития высшей школы** Правительство намерено:

- не допустить спада уровня государственного финансирования, достигнутого в последние годы, с учетом инфляции;
- предоставить образовательным учреждениям права получения льготного (беспроцентного) кредита в банке в случае задержки финансирования с обязательным погашением его Минфином в установленные сроки;
- освободить образовательные учреждения от уплаты всех видов налогов и пошлин. Установить налоговые льготы инвесторам и спонсорам образования, а также налоговые и иные льготы производителям продукции, используемой для нужд образования;
- обеспечить равенство возможностей для развития образовательных учреждений и вузов федеральной и территориальной подчиненности;
- постепенно внедрять систему социальных ваучеров в образовании.

Использование ваучеров позволит сохранить за государством приоритет в финансировании системы образования, повысить эффективность использования ресурсов в этой области, в первую очередь за счет их персонификации, сформировать новое экономическое мышление у населения. Ваучеры должны найти применение в первую очередь в дошкольном и общем образовании, дополнительном образовании детей, профессиональном образовании¹⁰⁷.

С высоты времени эти декларации звучат как насмешка или издевательство. И отнюдь не в силу своей лапидарности, которая, увы, не всегда – сестра таланта. И не только в своем вызывавшем изжогу у населения стремлении к «ваучеризации» всего и вся, в том числе и образования. А по причине своей маниловщины и невыполнимости или, говоря жестче, политической лживости. Что особенно наглядно иллюстрируют первый и третий пункты приведенного фрагмента программы.

Обязательство «не допустить спада уровня государственного финансирования, достигнутого в последние годы, с учетом инфляции» было исполнено с точностью до наоборот. Произошло именно обратное – **существенное снижение доли затрат на образование** в расходной части федерального бюджета и нарастание уровня задолженности правительства образованию, невыплаты даже выделенных средств, что наглядно видно из следующей таблицы.

¹⁰⁷ Рабочая программа Совета Министров – Правительства Российской Федерации на 1993–1995 годы «Развитие реформ и стабилизация российской экономики». М., 1993. С. 42.

	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.
Доля расходов на образование в федеральном бюджете	5,9%	3,8%	3,8%	3,65%	3,49%
В том числе по учреждениям системы Минобразования	2,1%	1,3%	1,2%	1,1%	1,0%
Профинансировано	2,1%	1,0%	0,8%	1,0%	0,7%

Министерство финансов не устало заявлять, что «происходит стабилизация доли расходов на образование в валовом внутреннем продукте» (ВВП). Но это уже даже не лукавство, а прямой обман. Притом – двойной обман. Во-первых, доля расходов на образование в ВВП сократилась с 4,4% в 1994 году до 3,6% в 1996 году¹⁰⁸. (Что в полтора раза меньше, чем в развитых странах; удельный вес расходов на образование в ВВП составлял: в США – 5,5%, в Великобритании – 5,3, в Германии – 5,4%¹⁰⁹.) И, во-вторых, за четыре года шоковой терапии, начиная с 1992 года, реальный объем ВВП в нашей стране, как уже отмечалось, сократился более чем на 40%.

Иными словами, в реальном измерении происходило резкое снижение расходов на образование. Эти расходы в сопоставимом выражении в 1994 году по сравнению с 1991 годом сократились на 38,2, а по сравнению с 1992 годом – на 16,4%, что старательно скрывалось Министерством финансов и официальной статистикой. При этом в затратах на образование происходило существенное снижение подушевого финансирования, при якобы сохранении доли этих затрат в ВВП.

И что можно говорить о сохранении расходов на образование, когда только затраты на коммунальные услуги в этой сфере выросли с декабря 1990 года по март 1994 года в *две тысячи раз*. Когда система образования выжила несмотря на финансирование в лучшем случае лишь 4 из 18 типовых статей бюджета. Когда финансировались только зарплата, стипендии, питание и коммунальные услуги. Причем последние – далеко не полностью и не всегда, и к тому же – с суровыми штрафными санкциями в случае задержки оплаты. И это при том, что система образования не только в существенной мере недофинансируется, но и ассигнуется предельно нестабильно, с катастрофическими задержками.

Действительно, экономическое цунами, потрясшее и опустошившее страну, надломило успешно начавшуюся образовательную реформу и поставило образование на грань выживания. Финансирование его из государственного бюджета в конце 90-х годов по сравнению с 1991 годом сократилось на 48%, т.е. почти вдвое. Удельные расходы на одного учащегося школы снизились на 38%. По официальным данным Министерства образования, в 1999 году «потребность в финансовых средствах образовательных учреждений обеспечивалась из бюджетных источников менее чем на четверть. Сохранялась тенденция сокращения реальных объемов ассиг-

¹⁰⁸ Рекомендации парламентских слушаний «Бюджетное финансирование и статистика консолидированного бюджета системы образования» // Образование в документах. 1996. № 14. С. 70.

¹⁰⁹ Россия: образование в переходный период. Доклад Всемирного банка. Декабрь 1995 г. С. 46.

нований на нужды образования. В текущих ценах они сократились примерно в 5 раз, что в сопоставимых ценах составляет более чем двадцатикратное уменьшение».

На поддержание материально-технической базы школы, на ремонтные работы, обновление оборудования средства в 90-х годах фактически не выделялись. Что привело к значительному снижению мощности образовательной сети, ее дееспособности, к «проеданию» ее основных фондов, на восстановление которых требуется колоссальные затраты. В конце 90-х годов на восстановление только аварийных зданий и инженерных коммуникаций требовалось единовременно 1,5 млрд. рублей. И если ранее естественная убыль учебных площадей компенсировалась строительством новых школьных зданий, то теперь этот источник поддержания и развития материально-технической базы системы образования практически иссяк: инвестиции в строительство в сравнении с 1990 годом сократились более чем в 20 раз.

Все это привело к существенному ухудшению условий деятельности школ, в частности к росту числа учащихся, которые занимаются во вторую и третью смены. Доля их в течение 90-х годов возросла с 20 до 25%, то есть во вторую или третью смены учился каждый четвертый школьник.

Из-за хронического отсутствия средств обеспеченность школ учебным оборудованием удовлетворялась лишь на 3–5%. Это вынуждало существенно удлинять срок эксплуатации морально и технически устаревшего школьного оборудования – до 20 лет, при норме 5–7 лет.

По той же причине значительная часть школ не имела возможности создать необходимые санитарно-гигиенические условия для организации образовательного процесса. На одного учащегося приходилось 1,6–1,8 кв.м. учебной площади вместо 6 кв.м., положенных по санитарной норме. Как следствие, – наполняемость классов в подавляющем большинстве российских школ в два-три раза превышала тот же показатель в развитых странах.

Характерно, однако, что за годы реформ весьма незначительно возросло число школ, находящихся в аварийном состоянии, и школ, требующих капитального ремонта. Первые в 1991 году составляли 6,2 и в 1998 году – 6,5%. Вторые – соответственно 30,6 и 36,8%. Данное обстоятельство идет «в зачет» не правительству и школьному ведомству, а прежде всего работникам образования, сумевшим в тяжелейших условиях героическими усилиями удерживать школу от разрухи, а также – помогающим им в этом деле региональным и местным властям.

С этими же усилиями связано и то, что другие показатели технического состояния и благоустройства школьных зданий даже несколько улучшились в конце 90-х годов. В 1998 году в сравнении с 1991 годом удельный вес школ, имеющих все виды благоустройства, возрос с 38,8 до 47,1%, имеющих водопровод – с 62,5 до 66,4%, имеющих канализацию – с 51,5 до 52,1%, имеющих центральное отопление – с 70,9 до 71,8%.

Все эти скучные цифры наглядно свидетельствуют о двух вещах. *Во-первых*, – о том, что все стенания по поводу «рухнувшей» за годы реформ системы образования – не более чем призрак катастрофизма, которым мы

упиваемся с чисто российским мазохизмом, самоуничижением. *И во-вторых*, – что эта система, по большому счету, как была, так и остается в нищенском экономическом и материально-техническом состоянии. «Шоковая терапия» лишь усугубила ее нищету, которой противостоит только одно – твердость и преданность своему делу ограбленных теми же реформами работников образования.

За годы «радикальных экономических реформ», помимо резкого сокращения объема бюджетных ресурсов, поступающих в систему образования, ситуация в ней ужесточалась, как минимум, еще **три обстоятельство**: 1) регулярным неисполнением даже того минимального бюджета, который отводился образованию (все эти годы почти четверть бюджетных средств образованию не добавалась); 2) появлением с 1995 года хронической задолженности по оплате коммунальных услуг образовательным учреждениям и 3) возникшими в том же году и позже постоянно нараставшими долгами по заработной плате работникам образования. Притом, что уровень этой зарплаты в сравнении со средним размером оплаты труда в народном хозяйстве страны постоянно снижался – с 71% в 1991 году до 61% в 1998 году. Следствием всего этого стало резкое обострение социальной ситуации в образовательной системе и бурный рост учительских забастовок. Если в 1990 году эти забастовки составляли 2,7% в общем ряду стачек в России, то в 1997 году – уже 91,8%.

Впрочем, пик этих забастовок – 96,6% в общем числе стачек – пришелся на 1995 год. Тому были две главные причины. *Первая* – именно в этом году правительство резко урезало бюджет образования – на 44% в сравнении с 1991 годом. И *вторая причина* – в феврале 1995 года правительство существенно снизило тарифные коэффициенты разрядов Единой тарифной сетки оплаты труда работников бюджетной сферы, что вызвало сокращение реальной зарплаты почти на треть и соответственно – бурю возмущения учительства. Уже этот факт побуждает перевести взгляд из сферы экономической в сферу политическую, наглядно показывая, что дурная политика не только усугубляет, но и плодит социально-экономические напряжения, в том числе и в системе образования.

Заработная плата как проблема политики

В числе острых экономических проблем системы образования наиболее болезненным в рассматриваемые годы оставался вопрос о заработной плате работников образования.

Зарплата работников образования, как и всей бюджетной сферы, всегда отставала от уровня оплаты труда в промышленных отраслях и в народном хозяйстве в целом. Однако на протяжении многих лет это отставание было довольно плавным. До конца 80-х годов заработная плата в образовании удерживалась на уровне 70–75% от зарплаты в промышленности и 75–78% от зарплаты в народном хозяйстве. Только в 1940 году она была равна средней

оплате труда в народном хозяйстве и составляла 97,1% от зарплаты в промышленности.

С конца 80-х годов и особенно с 1992 года, после либерализации цен это соотношение, как видно из приведенной ниже таблицы, заметно снижается.

Соотношение заработной платы в образовании и средней заработной платы в промышленности и народном хозяйстве (в %)

Годы	1940	1960	1970	1980	1985	1986	1987	1988
Отношение зарплаты в образовании к средней зарплате:								
– в промышленности	97,1	78,9	81,6	73,3	71,2	72,2	73,0	71,0
– в народном хозяйстве	100	89,7	88,6	80,5	78,9	79,6	78,8	75,5

Годы	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Отношение зарплаты в образовании к средней зарплате:							
– в промышленности	66,7	65,3	64,4	53,8	64,6	67,3	55,3
– в народном хозяйстве	71,0	68,4	70,4	63,2	69,7	71,2	63,7

Для сравнения отметим, что в развитых странах наличествует абсолютно противоположная тенденция. Заработная плата учителя здесь выше средней по народному хозяйству: в Великобритании – на 21%, в Японии – на 26, в США – на 27, в ФРГ – на 48%¹¹⁰.

Изменения в соотношении цен и уровня зарплаты, произошедшие после либерализации цен, резко ухудшили положение занятых в бюджетных отраслях, в том числе и в образовании. Разрыв между оплатой труда бюджетников и работников лидирующих отраслей промышленности в первом полугодии 1992 года стал быстро увеличиваться. Работающие в бюджетных отраслях оказались наиболее ущемленными: во-первых, относительное падение зарплаты отбросило их к самым низкодоходным группам населения и, во-вторых, они практически полностью лишились выплат из общественных фондов потребления.

Введение в декабре 1992 года Единой тарифной сетки оплаты труда работников бюджетной сферы (ЕТС), с принятием для работников образования значительного числа особых (отраслевых), многообразных поправочных коэффициентов и надбавок (которые были разработаны сотрудниками министерства образования, во главе с С.А. Бадмаевым и К.А. Торбиным, совместно с московской командой Л.П. Кезиной, школьной командой Е.А. Ямбурга и другими представителями образовательной общественности) помогло существенно выровнять положение. Оно уменьшило разрыв в зарплате между работниками образования и материального производства. Это заметно снизило социальную

¹¹⁰ International Comparisons of Teachers Salaries. An Exploratory Study US Department of Education. Office of Educational Research and Improvement. July 1988. P. 21.

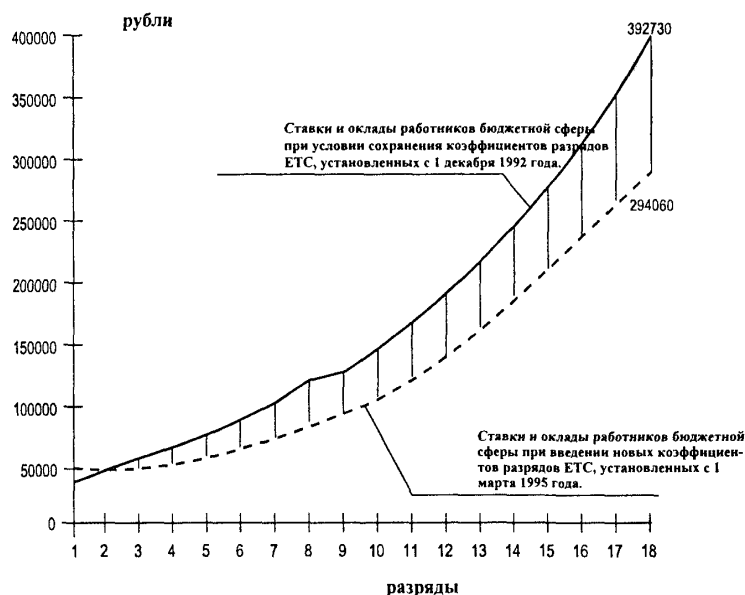
напряженность в системе образования и фактически на два года вперед приостановило массовые учительские забастовки.

Первые полгода после введения ЕТС уровень заработной платы в образовании был достаточно высоким. С июля 1993 года началось его падение (особенно в период летних отпусков). Это требовало от Министерства образования новых, серьезных усилий по корректировке ЕТС; надо было суметь «поиграть мускулами» заложенных в нее коэффициентов и надбавок. Но поскольку таких, и вообще никаких, усилий предпринято не было, уровень зарплаты в сфере образования и в последующие два года продолжал снижаться. Особенно критическим он оказался в 1995 году, что было усугублено грубым просчетом правительства, предпринявшим в феврале этого года тотальный пересмотр ЕТС, в сторону урезания ее общих тарифных коэффициентов. Под напором забастовочного движения учителя этот просчет в ноябре 1995 года был исправлен, и ситуация отчасти стабилизировалась. Но только отчасти.

Просчет правительства с пересмотром коэффициентов ЕТС был столь вопиющим, что на нем следует остановиться особо.

С 1 марта 1995 года была проведена, как всегда, запоздавшая индексация заработной платы в бюджетной сфере. Эта индексация сопровождалась особым постановлением правительства № 189 от 27 февраля под названием «О повышении тарифных ставок (окладов) ЕТС по оплате труда работников бюджетной сферы». Название постановления было, мягко говоря, достаточно двусмысленным. Эта двусмысленность состояла в том, что вроде бы происходила индексация, повышение заработной платы в бюджетной сфере и вместе с тем при этом так изменялись тарифные коэффициенты разрядов ЕТС, что проводимое изменение съедало значительную часть того размера ставок (окладов), который мог бы остаться при старых коэффициентах, введенных в декабре 1992 года. То есть, по существу, размеры ставок (окладов) снижались. Повышение, как видно из приводимых ниже графика и таблицы, затрагивало только первые два разряда ЕТС.

Соотношение ставок и окладов работников бюджетной сферы при тарифных коэффициентах разрядов, установленных при введении ЕТС (с 1 декабря 1992 года), и при тарифных коэффициентах разрядов, установленных с 1 марта 1995 года¹¹¹



В результате предпринятого правительством изменения тарифных коэффициентов ЕТС фактическое снижение размера ставок (окладов) для большинства работников образования оказывалось весьма существенным – более чем на четверть. Иными словами, делался крупный шаг назад в сравнении с 1992 годом. Хуже того, в сниженных коэффициентах разрядов Единой тарифной сетки закладывалось и на будущее значительное отставание размеров роста заработной платы работников бюджетной сферы. Таким образом, не только эта индексация оказывалась явно ущербной, неполноценной, деформированной, но такие же деформации вносились и в будущие индексации. А это уже нельзя назвать нормальной, нравственной политикой.

Разряды ЕТС	Тарифные коэффициенты, установленные:		Ставки (оклады) ЕТС		Уменьшение размеров ставок (окладов) при изменении тарифных коэффициентов с 01.03.95 г.	
	При введении ЕТС (с декабря 1992 г.)	С 01. 03. 95 г.	Фактические, с 01. 03.95 г. (с учетом повышения по 1–4 разрядам)	Возможные, с 01.03.95 г. при условии сохранения тарифных коэффициентов, установленных с декабря 1992 г.	В рублях	В %
1	1,0	1,0	50700	39000	+ 11700	–
2	1,3	1,12	53880	50700	+ 3180	–

¹¹¹ Расчеты проведены автором по текущей статистике Министерства образования и ЦК профсоюза работников народного образования и науки.

3	1,69	1,27	57330	65910	– 8580	13,0
4	1,91	1,44	60960	74490	– 13530	18,2
5	2,16	1,62	63180	84240	– 21060	25,0
6	2,44	1,83	71370	95160	– 23790	25,0
7	2,76	2,07	80730	107640	– 26910	25,0
8	3,12	2,34	91260	126680	– 35420	27,9
9	3,53	2,64	102960	137670	– 34710	25,2
10	3,99	2,98	116220	155610	– 39390	25,3
11	4,51	3,37	131430	175890	– 44460	25,2
12	5,10	3,81	148590	198900	– 50310	25,3
13	5,76	4,31	168090	224640	– 56550	25,2
14	6,51	4,87	189930	253890	– 63960	25,2
15	7,36	5,50	214500	287040	– 72540	25,3
16	8,17	6,11	238290	318630	– 80340	25,2
17	9,07	6,78	264420	353730	– 89310	25,2
18	10,07	7,54	294060	392730	– 98670	25,1

Решение правительства о снижении тарифных коэффициентов ЕТС вызвало бурю возмущения и протеста в учительской среде. В адрес президента, правительства, Государственной Думы, Министерства образования, прессы были направлены тысячи писем и телеграмм. Вот лишь некоторые выдержки из этих телеграмм: «Правительство Российской Федерации в очередной раз обмануло работников бюджетной сферы, издав постановление от 27 февраля 1995 года № 189 о повышении тарифных ставок (окладов). В реальной жизни никакого повышения не получилось»; «Крайне возмущены решением правительства о снижении тарифных коэффициентов, которое продлевает наше нищенство»; «Требуем оставить тарифные коэффициенты на прежнем уровне, в противном случае вынуждены будем прибегнуть к забастовке»; «Нищенское существование учителей усугублено постановлением правительства, понизившим тарифные коэффициенты разрядов оплаты по ЕТС. Выражаем недоверие правительству и лично господину Черномырдину. Категорически требуем оставить тарифные коэффициенты на прежнем уровне»¹¹²...

Предпринятый акт еще раз красноречиво продемонстрировал стремление правительства постоянно экономить на бюджетной сфере, на сфере интеллектуального труда. Это стремление нельзя не расценить как свидетельство антиинтеллектуализма власти. Как следствие глубоко вкоренившегося во властное сознание предрассудка (идущего еще со времен постулата о ведущей силе рабочего класса в обществе), будто бы умственный труд стоимости не создает и, следовательно, затраты на интеллект – прямой вычет из общественного богатства. Здесь сто верст до небес – до понимания того, что осознано общемировым здравым смыслом: именно сфера «производства человека», накопления «человеческого капитала» является ведущей в создании национального богатства. Где уж тут говорить о возрождении социального статуса, социального достоинства людей, занятых в этой сфере.

Наконец, существен еще один, *политический аспект* рассматриваемой порочной акции. Зачем было правительству идти на прямой обман интелли-

¹¹² Учительская газета. 1995. 14 марта. 4 апреля. 11 мая. 6 июня.

генции, вновь отбрасывать ее от себя? Да к тому же – в год выборов президента. Что за этим стояло – недоумие, просчет, провокация? Но что бы ни стояло, ясно одно: нормальной, здравомыслящей политики за этим нет. Есть *псевдополитика* или *антиполитика*.

И еще вопрос. А где были в ходе подготовки и принятия данного взрывоопасного постановления образовательные ведомства, как и ведомства, опекающие другие бюджетные сферы? Боролись против него? Прятали голову под крыло? Стояли в общем корпоративном ряду правящей бюрократии, поддерживая это постановление? Где бы они ни были, результат очевиден: они крупно проиграли в глазах образовательного сообщества, потерпели жестокое поражение.

Понадобились шесть месяцев предзабастовочного состояния системы образования, напряженная настойчивость отраслевого профсоюза и угроза всеобщей учительской стачки, намеченной на сентябрь 1995 года, понадобилось начало предвыборной гонки и, наконец, прямое вмешательство Президента Российской Федерации, чтобы правительство осознало, в какое положение оно поставило не только сферу образования, но себя и президента своей ревизией Единой тарифной сетки. Чтобы оно приняло, наконец, запоздалое решение вернуться с 1 ноября 1995 года к тарифным коэффициентам 1992 года. Все это – типичный образчик традиционной российской политики: сами ставим себе препятствия, чтобы надрывно их преодолевать, сами роим себе яму, чтобы, раздирая локти, выкарабкиваться из нее.

Запоздалые решения не снимают, а плодят проблемы. Индексация заработной платы с 1 сентября и возврат к прежним тарифным коэффициентам ЕТС с 1 ноября 1995 года не улучшили ситуацию в сфере образования и не сняли в ней накал социального напряжения. Всероссийская забастовка 26 сентября 1995 года состоялась. Хотя в 1992-м, куда более тяжелом году дважды удалось предотвратить всероссийскую учительскую забастовку. И не только предотвратить, но, как уже отмечалось, создать, с помощью отраслевых коэффициентов ЕТС и соответствующих надбавок к окладам учителей, такие условия, которые остановили массовые учительские забастовки ровно на два года вперед.

Теперь ситуация была иная. Ошибки правительства и бездеятельность школьного ведомства привели к тому, что социальная напряженность в системе образования почти достигла предела; забастовочное движение росло, как снежный ком. «В конце сентября работники образования провели забастовку, – отмечалось в газете "Первое сентября". – Прошло два месяца. И что же? В большинстве регионов ситуация не изменилась. Доведенные до отчаяния учителя продолжают бить тревогу... Все они говорят, что их терпению приходит конец... Социальная напряженность в учительской среде достигла критического уровня»¹¹³.

Поскольку правительство и школьное ведомство продолжали бездействовать, а социальная напряженность в сфере образования продолжала накаляться, автор этих строк вынужден был 17 ноября 1995 года направить президенту Б.Н. Ельцину следующую записку.

¹¹³ Первое сентября. 1995. 16 ноября.

О социальной напряженности в системе образования

На прошедшем 14 ноября 2-ом внеочередном пленуме ЦК профсоюза работников народного образования и науки было принято решение о проведении 14–15 декабря 1995 года новой всероссийской забастовки учителей.

Требования забастовщиков решено оставить прежними: выполнение Закона РФ «Об образовании» в части оплаты труда, безусловный возврат всех бюджетных долгов и совершенствование Единой тарифной сетки. В настоящее время с привлечением родителей и общественности ведется сбор подписей под обращением к депутатам Государственной Думы и Правительству Российской Федерации. Если и на этот раз указанные требования не будут удовлетворены, на пленуме была названа дата следующей (недельной) стачки – с 30 января по 3 февраля 1996 года.

«Работники отрасли не ощущают на себе заинтересованности Правительства РФ, руководства субъектов РФ в принятии своевременных мер, способных предотвратить нарастание социальной напряженности в образовательных учреждениях», – говорится в письме председателя ЦК профсоюза В.М. Яковлева на имя председателя Правительства России.

Информация для справки:

Несмотря на принятое Президентом и Правительством Российской Федерации решение о повышении с 1 сентября заработной платы учителям и восстановление с 1 ноября ранее действовавших коэффициентов ЕТС, существенных изменений в положении учителей не произошло. По сведениям из регионов, средства федерального бюджета, выделенные на погашение задолженности по заработной плате учителям, не обеспечили полную ликвидацию задолженности, а в ряде регионов были использованы не по назначению. По состоянию на 15 ноября долги по заработной плате работникам образования имеются в 34 субъектах Российской Федерации и составляют более 550 млрд. руб. В десяти субъектах Федерации органами исполнительной власти либо приняты решения о переносе на более поздние сроки повышения заработной платы в 1,34 раза, либо решения об индексации не приняты вовсе. Во многих регионах не определен срок фактического возврата к введению старых тарифных коэффициентов ЕТС.

В настоящее время, даже после повышения заработной платы и тарифных коэффициентов ЕТС реальная заработная плата большинства учителей сохраняется на крайне низком уровне: *ставки должностных окладов работников образования*, аттестованных по 8–12 разрядами (в этот диапазон попадает практически все учительство, за исключением директоров школ и отдельных учителей высшего разряда), *по-прежнему остаются ниже официального прожиточного минимума*, составившего в октябре 1995 года, по данным Госкомстата, 335 тыс. руб.

В предложенном правительством проекте федерального бюджета на 1996 год заложены отрицательные тенденции развития высшего, общего среднего и профессионального образования:

- бюджет Министерства образования определен Министерством финансов без учета реальных темпов роста цен и тарифов на услуги и составляет менее 50% от минимальной потребности учебных заведений;

- фонд оплаты труда определен Министерством финансов из расчета средней заработной платы в сфере образования в 1996 году в размере 316,1 тыс. руб. (тогда как в октябре 1995 года средняя зарплата в образовании достигла уже 394,3 тыс. руб.), что составляет 63% от прогнозируемого на 1996 год прожиточного минимума;

- на 40% от потребности определены расходы на питание детей-сирот и учащихся ПТУ, находящихся на гособеспечении, а расходы на обеспечение их одеждой – не более чем на 20%;

– суммы средств, планируемые на оплату коммунальных услуг учреждениям образования составляют лишь 25% от минимальных потребностей по учреждениям Министерства образования и 13,7% по учреждениям Госкомвуза;

– плановые ассигнования на стипендии и другие социальные выплаты студентам вузов в 1996 году не превышают 1/3 от необходимых; совсем не предусмотрено финансирование издания федерального комплекта учебников, проведения производственной практики, не учтена старая задолженность федерального бюджета учреждениям образования за 1995 год.

Рекомендации:

1. Поручить Министерству труда незамедлительно подготовить предложения о совершенствовании Единой тарифной сетки. До принятия решения по этому вопросу в качестве временной меры рассмотреть возможность индексации заработной платы работникам образования 8–12 разрядов (в среднем 30%) с целью приведения ее в соответствие с прожиточным минимумом.

2. С целью смягчения ситуации правительству вступить в переговорный процесс с представителями профсоюза работников народного образования, довести до их сведения намерения правительства по реализации как первоочередных мер, так и плана действий на ближайшие 2–3 месяца.

3. В ближайшее время провести под руководством председателя правительства селекторное совещание с главами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросу реализации указов Президента и постановлений Правительства Российской Федерации (финансирование и материально-техническое обеспечение деятельности образовательных учреждений).

4. Рассмотреть возможность внесения в федеральный бюджет на 1996 год изменений, позволяющих обеспечить деятельность учреждений образования в соответствии с минимальным уровнем потребностей (включая средства на оплату коммунальных услуг, капитальный ремонт, на оплату труда работников образования и выплату стипендий), в том числе – за счет сокращения недостаточно обоснованных бюджетных расходов и дополнительных доходов, полученных в бюджет.

5. Подготовить проект постановления правительства или указа Президента Российской Федерации «О поддержке системы образования», в котором предусмотреть:

– незамедлительную выплату учреждениям образования всех задолженностей по заработной плате;

– поэтапное повышение уровня материального обеспечения работников образования и установление оптимального соотношения уровней оплаты труда работников промышленности и бюджетной сферы;

– запрет на отключение учреждений образования от энерго-, тепло- и водоснабжения;

– комплекс мер по реализации в субъектах Российской Федерации решений федеральных органов власти, в том числе по финансированию и материально-техническому обеспечению деятельности учреждений образования.

Вывод:

Затронутые здесь вопросы и главным образом – о заработной плате учителя имеют не только и не столько социальное и экономическое, сколько **прямое политическое значение**. Особенно – накануне предстоящих выборов. И особенно, – учитывая масштабы, значимость и степень влияния педагогического корпуса страны. В конечном итоге экономика у нас еще остается «продолжением политики». Поставленная впереди политики, она, как показал весь опыт российских реформ, может привести к крайнему социальному напряжению, чревату срывом этих реформ. Посему любое соци-

ально-экономическое решение, в частности и в данном случае, должно предопределяться политической волей.

Данная записка получила одобрение президента Б.Н. Ельцина, который поставил вопрос шире – о ликвидации задолженности по зарплате работникам всей бюджетной сферы. В этом направлении были предприняты, пусть запоздалые, но серьезные шаги. Судя по действиям федеральной власти накануне президентских выборов 1996 года (когда задолженности по зарплате хоть на время, но были фактически погашены), стало очевидно, что она поняла, наконец: вопрос о заработной плате – это прежде всего вопрос *политики*, а затем уже – экономики.

Налоговый блеф

Остановимся теперь, как было обещано, на заявленном в программе на 1993–1995 годы намерении правительства *«установить налоговые льготы инвесторам и спонсорам образования, а также налоговые и иные льготы производителям продукции, используемой для нужд образования»*.

Решение вопроса о налогах для образовательных учреждений, их инвесторов, для предприятий, работающих на нужды и запросы образования, – **давний и наиболее болезненный долг правительства системе образования**. Еще в первом своем Указе – «О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР» от 11 июля 1991 года Президент Российской Федерации, как уже указывалось ранее, поручил правительству решить этот вопрос. Спустя год это требование было зафиксировано и в Законе «Об образовании» (пункты 3–5 статьи 40 Закона). Однако налоговый воз стоял без движения.

За это время правительство в своих постановлениях неоднократно обязывало себя разрешить эту задачу, и каждый раз – в трехмесячный срок. Очередное такое постановление – «О первоочередных мерах по поддержке системы образования в России» было принято 28 апреля 1994 года. Но и оно осталось невыполненным. Как не были выполнены и рекомендации Государственной Думы по решению проблемы налогов в образовательной сфере, утвержденные на парламентских слушаниях 13–14 июня 1994 года – *«принять в 1994 году законы, предоставляющие налоговые и другие льготы учреждениям образования, а также юридическим и физическим лицам, вкладывающим материальные средства в систему образования»*.

И это все отнюдь не было случайным. Дальнейшие события (вплоть до самых последних – введение налога на землю и имущество образовательных учреждений с 2006 года) показали, что ни правительство, ни Госдума в принципе не были настроены – не собирались решать вопрос о льготной налоговой политике для сферы образования, что все разговоры о ней не более чем **блеф**. Представленный в 1997 году правительством проект Налогового кодекса, который был принят Думой в первом чтении, не только не вводил налоговые облегчения для системы образования, но и лишил ее тех немногочисленных налоговых льгот, которые она имела прежде.

Вот перечень этих потерь, приведенный журналом «Образование в документах» (№ 15 за 1997 г., с. 4–5).

Налоговый кодекс: глухие и согласные

Прежде чем отправится на летние каникулы, Госдума приняла-таки в первом чтении проект Налогового кодекса РФ в редакции, предложенной правительством.

Это означает, что призыв Комитета по образованию и науке отклонить законопроект, увы, так и не был услышан коллегами-парламентариями.

Что же так обеспокоило представителей комитета в данном документе? В заключении, подготовленном здешними экспертами, отмечается, что в законопроекте не нашла отражения известная норма п. 3 ст. 40 Закона РФ «Об образовании». А именно – та, где говорится, что **«образовательные учреждения независимо от их организационно-правовых форм в части предпринимательской деятельности, предусмотренной уставом этих образовательных учреждений, освобождаются от уплаты всех видов налогов, в том числе платы за землю»**.

Тем самым проект НК перевел указанную норму из состояния де-факто не работающей в разряд не работающей и де-юре.

Развязав таким нехитрым образом себе руки, авторы законопроекта далее уже не особенно стеснялись.

Так, в сем судьбоносном документе не обнаружилось действующей ныне **льготы по налогу на добавленную стоимость на услуги по содержанию обучающихся в общеобразовательных учреждениях, образовательных учреждениях начального, среднего, высшего и послевузовского профессионального образования**. Послабление сохранено лишь для редких случаев финансирования этих работ исключительно и непосредственно за счет займов, кредитов или безвозмездной финансовой помощи, предоставляемых международными организациями и (или) правительствами иностранных государств, иностранными предприятиями (организациями) или физическими лицами в соответствии с межправительственными или межгосударственными соглашениями, одной из сторон которых является РФ...

От **льготы по НДС** также оказались «освобождены» и **обороты по реализации продукции средств массовой информации, книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой, а также редакционная, издательская и полиграфическая деятельность по производству книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой, газетной и журнальной продукции**.

Это означает, что учебники, методическая литература, педагогическая периодика – все автоматически дорожает на 22%.

А если еще учесть, что для издателей в образовании отменяются **льготы и по налогу на прибыль, и по таможенной пошлине**, то нетрудно представить, сколь существенно все это повлияет в итоге на покупательную способность педагогов, родителей, студентов.

Кстати, правительственным чиновникам показались, по-видимому, чрезмерными **доходы лиц, обучающихся по дневной форме обучения в образовательных учреждениях, получаемые за работу в каникулярное время**. Легкий взмах чиновного пера – и льготы по подоходному налогу на скромные приработки старшеклассников, студентов, аспирантов тоже как не бывало. Мало того, **подоходным налогом** предложено обложить еще и **суммы стипендий, выплачиваемые студентам вузов и учреждений послевузовского профессионального образования, учащимся учреждений начального и среднего профессионального образования, слушателям духовных учебных учреждений этими учебными учреждениями, или суммы стипендий, учреждаемых Президентом РФ, органами законодательной (представи-**

тельной) и исполнительной власти РФ, благотворительными фондами, а также суммы стипендий, выплачиваемые из Государственного фонда занятости населения РФ и граждан, обучающихся по направлению органов службы занятости.

К этому же невеселому перечню отнесены и другие категории обучающихся – **аспиранты, ординаторы, адъюнкты, докторанты вузов, учреждений послевузовского профессионального образования и НИИ.**

Исчерпывающий список потерь, увы, не вмещается в рамки небольшой заметки. Далее уже телеграфно: для образовательных организаций помимо всего вышесказанного сокращены *льготы по налогу на имущество, по земельному налогу*, полностью отменены *таможенные льготы* (по таможенной пошлине, сборам и иным таможенным платежам). Впрочем, благодаря «прозрачности» политики реформаторов новой волны читатель сможет – через «Интернет» или региональное представительство правовой базы «Консультант Плюс» – и самолично насладиться созерцанием полного текста описываемого законопроекта. Так сказать, за счет заведения.

Известно, что против НК в первом чтении дружно проголосовала лишь фракция «Яблоко». А что же остальные? Например, наиболее многочисленная в Думе КПРФ, еще недавно столь озабоченная судьбой образования в контексте национальной безопасности страны?

«...Еще не вечер», – говорят сегодня удрученные представители профильного комитета. Да, в сентябре предстоит второе чтение проекта НК. Но ведь по общепринятому правилу *концептуально* документ меняться уже не может. Стало быть, судьба его предрешена?

Что ж, тогда очень жаль, что будущее образования в России определяет не «Яблоко», а другие «фрукты».

Перечисленные «налоговые» меры поражают даже не столько своим узко фискальным характером, сколько откровенным антисоциальным цинизмом, неумным стремлением ущемить наиболее слабые, незащищенные сферы. Не трогая при этом крупных монополистов. Как отметил Г.А. Явлинский, «сейчас задолженность федеральному бюджету одного АвтоВАЗа **в шесть раз** превышает сумму, которую правительство рассчитывает получить за счет отмены льгот малым предприятиям, образовательным и научным учреждениям, использующим труд инвалидов»¹¹⁴.

Возвращаясь к правительственным программам 90-х годов, следует отметить, что, учтя, вероятно, опыт по невыполнению обязательств перед образованием в программе на 1993–1995 годы, правительство в своей новой среднесрочной программе – «Реформы и развитие российской экономики в 1995–1997 годах» резко изменило характер и тональность образовательной части программы, – по существу, уйдя от каких-либо конкретных обязательств. За декларациями о социальной значимости образования, его роли в решении общесоциальных задач здесь следовали содержательно пустые положения в традиционном духе: усилить, укрепить, обеспечить, продолжить... Например, – так и не начатый переход на нормативное персонифицированное финансирование в образовании. И не было ни слова в программе – о социальных и экономических гарантиях, их механизмах, о сохранении или увеличении финансирования образования, о налогах и т.д.

¹¹⁴ Педагогический калейдоскоп. 1997. 6–12 января.

Иными словами, и в данной программе не оказалось ни одной новой серьезной идеи, принципиальной задачи, ни шага продвижения вперед.

Все сказанное выше достаточно красноречиво свидетельствует что после реформы образования 1992 года **государство ушло из образовательной политики**, равно как и предельно минимизировало свое участие в экономике образования. **Таков первый итог пореформенной политической истории образования.**

Феномен Лужкова

В 90-х годах во властных коридорах и кабинетах, когда речь заходила об образовании, обычно велись разговоры двух типов: что макроэкономическая ситуация не позволяла и не позволяет изыскать ресурсы на образовательную сферу или что в современных тяжелейших хозяйственных условиях правительство не могло и не может стабильно и без снижения выделять средства на эту сферу.

Я всегда был убежден, что это – достаточно пустые или оправдательные разговоры, свидетельствующие лишь о не дальновидности проводимой политики. Макроэкономические соображения здесь – лишь фиговый листок, поскольку и с макроэкономической точки зрения образование – наиболее перспективная и наиболее рентабельная сфера инвестиций, дающая высокую и весьма быструю отдачу, особенно в части профессионального образования. Еще более беспочвенны ссылки на невозможность выделения для образования необходимых средств. Находятся же деньги на другие цели, в том числе – на разрушения, а затем на восстановления в Чечне. Правительство не «не могло», а не сумело или не захотело на минимально пристойном уровне финансировать образование. Поскольку всерьез его не воспринимает. И всерьез не смотрит вперед. Но об образовании, как справедливо отмечалось в газете «Первое сентября», «могут всерьез вспоминать лишь те, кто способен задуматься хотя бы на несколько лет вперед»¹¹⁵.

«Феномен Лужкова» всегда только укреплял меня в этом убеждении. Лужков – один из немногих, если не единственный крупный российский политик и государственный деятель, кто по-настоящему понимает роль и значение образования. Кто не на словах, а в реальном деле постоянно поддерживает образование, активно стимулирует его развитие.

Говорят, что Ю.М. Лужков – просто «хороший хозяйственник». И потому у него в руках все спорится. Сам Лужков умело поддерживает эту легенду. Так ему удобнее. Меньше политических разборок и политического мусора. Но на самом деле он прежде всего – мудрый и дальновидный политик, способный не только точно выстраивать политическую стратегию, в том числе – и в сфере образования, но и собственными руками умело ее реализовывать. Реализовывать ежедневно, ежечасно в стройной системе повседневного, практического, казалось бы, обыденного хозяйственного труда.

¹¹⁵ Первое сентября. 1995. 27 мая.

В отличие от Гайдара и его команды и от команды Черномырдина, Лужков и его команда смогли избежать тех просчетов реформаторов, о которых говорилось в начале этой части книги, смогли заметно смягчить, анестезировать «шоковую терапию» и при этом – продвинуть реформы на качественно новый уровень, в частности и в сфере образования.

В отличие от нынешнего правительства, хромающего на социальную, как и на школьную ногу, Лужков сумел хорошо подковать обе эти ноги. Он не откладывал усилия в данных сферах, в отличие от других политиков, до времен будущей общей стабилизации. Он поддерживал и поддерживает сегодня эти сферы *здесь и сейчас*. Поскольку отлично понимает, что без их стабилизации такие времена придут нескоро или не придут вовсе.

«Если бы Лужков, – отмечала "Учительская газета", – просто время от времени лично принимал решение и давал деньги московским школам от доброты своей личной – это было бы хорошо, но ценилось не так высоко. **Главная его заслуга, что сделал он проблемы образования проблемами общими, вызывающими интерес и желание эти проблемы решить... Правительство Москвы действительно заботится об образовании столицы – о педагогах и детях, потому что понимает – это тыл экономической реформы, а тыл должен быть надежным**»¹¹⁶.

Лужков, действительно, делает все возможное и невозможное, чтобы всемерно укрепить столичное образование, чтобы обеспечить его всем необходимым. В отличие от других он прекрасно понимает и политический, и социальный, и экономический факторы образования, в частности – и заработной платы в образовании. И потому, как констатировали «Известия», «в Москве учителя зарабатывают в полтора раза больше, чем в среднем по России несколько последних лет»¹¹⁷. И потому в Москве, в отличие от других регионов, нет учительских забастовок.

«Для нас в Москве, – говорит Лужков, – образование – область приоритетная»¹¹⁸. И это не просто набившие оскомину слова. «Просто слов» у Лужкова, как он доказал, не бывает. Это – реальная действительность, выстроенная реальной политической волей.

Рядом с Лужковым в образовании (также в отличие от федерального правительства) стоит крепкая, надежная команда во главе с талантливым руководителем Московского комитета образования Л.П. Кезиной, которая резко, на голову выделяется в ряду руководителей российского образования. Иной команды и не может быть рядом с Лужковым. Он свободен от внешних влияний в ее подборе. И потому рядом с деятелем нет места недееспособности. Рядом с личностью нет места безликости.

Я прекрасно знаю деятельность Л.П. Кезиной и ее коллег, многократно принимал участие в этой деятельности и видел ее результаты. Энергия, трудоспособность, открытость ко всему новому «хозяйки» московского образования безграничны. И не было ни одной ее инициативы, не поддержанной Лужковым и его подчиненными. Я нередко был свидетелем работы Л.П. Ке-

¹¹⁶ Учительская газета. 1995. 21 марта.

¹¹⁷ Известия. 1995. 26 сентября.

¹¹⁸ Учительская газета. 1995. 21 марта (выделено мной. – Э.Д.).

зиной с префектами административных округов. И скажу: это была классная работа. Префекты прекрасно, профессионально знают и судят о деятельности школ своих округов и по-лужковски оказывают им всемерную поддержку и помощь.

В труднейших условиях Лужков и его команда сумели обеспечить не то что «выживание» образовательной системы Москвы, как во многих других местах, но устойчивую ее стабилизацию и **значительное развитие**. И может быть никогда ранее Москва (которую прежние власти постоянно назначали «образцовым» городом) не была в образовательном плане столь подлинно образцовой, как сегодня. Во всех отношениях, – начиная с уровня заботы об учителях и кончая инновационной деятельностью в образовании. И все остальные регионы стремятся теперь брать пример с Москвы. «Так уж повелось, что Москва задает тон, – отмечалось в "Первом сентября". – Многие смотрят: как там в Москве, что нового придумали»¹¹⁹.

По-настоящему оценивая всю значимость образования, Лужков другими глазами смотрит и на образовательную реформу. И здесь опять же он едва ли не единственный деятель нынешней власти, кто понимает подлинную суть этой реформы, ее значение. **«Во всех глубинных преобразованиях, которые происходят в нашей стране, – подчеркивал Лужков, – самым важным и перспективным является реформа школьного, народного образования. Мы уже сейчас начинаем ощущать ее влияние на общественные и социальные процессы, а в ближайшем будущем, я думаю, результаты этого влияния усилятся... Могу сказать, что, пожалуй, нет в нашей стране такой области, в которой так основательно и глубоко осуществлялись бы реформы»**¹²⁰.

Конечно, Лужков судит об образовательной реформе прежде всего по ее «московскому варианту», где идеи и основания этой реформы раскрываются и разрабатываются наиболее глубоко, наиболее полномасштабно. Варианту, не извращенному псевдополитикой школьного ведомства. Но сам Лужков со своей образовательной командой формирует и реализует именно этот вариант образовательной реформы. То есть такой, – какой и задумывался изначально.

В последнее время, все чаще выходя в решении многих общих политических и экономических вопросов за пределы собственно Москвы, Лужков и в сфере образования не ограничивается только интересами столицы. Не случайно депутаты Московской городской Думы обратились к нему со следующим посланием:

Мы полагаем, что настало время, когда необходима консолидация созидательных сил для постановки и решения важнейшего вопроса о назначении и роли образования для страны. Именно поэтому мы, депутаты МГД, выступаем с предложением создать Российский педагогический парламент и просим Вас поддержать нашу инициативу.

Для участия в работе парламента предполагается привлечь конструктивные силы всех российских регионов, депутатов, курирующих социальную сферу в мест-

¹¹⁹ Первое сентября. 1998. 8 февраля.

¹²⁰ Учительская газета. 1995. 21 марта.

ных парламентах. Нашу инициативу поддержали депутаты законодательных собраний нескольких регионов России. Мы надеемся, что именно такой представительный парламент может выработать доктрину российского образования и основополагающие принципы российской межрегиональной социальной политики.

По этому поводу газета «Первое сентября» писала: «Скажи Юрий Лужков "нет", было бы понято, что среди множества других серьезных проблем российской политики образование по-прежнему стоит далеко не на первом месте. С одной стороны, московский мэр просто не имеет права ввязываться во второстепенные мероприятия, поддерживать инициативы, которые подвергали бы риску его политический авторитет. Так что лужковским аналитикам предстояло решить, насколько образовательная проблематика стала центральной в общественном сознании, насколько политику такого масштаба приличествует заниматься образованием не только как заботливому мэру (ремонт школ, доплаты учителям, обеспечение детским питанием), но как государственному деятелю с определенной политической позицией. Если бы Лужков сказал "нет", это бы значило, что образовательное мелководье не достойно такого корабля. С другой стороны, еще никто из российских политиков, стоящих у власти, не проявлял своего отношения к обострившимся образовательным проблемам. Так что отрицательный ответ московского мэра означал бы, что он не хочет быть первым, не хочет "поперек батьки"»¹²¹.

Но Лужков сказал «да». Он поддержал инициативу московских депутатов о создании Российского педагогического парламента. Почему? Ответ на этот вопрос – в словах самого Лужкова, сказанных на чествовании «Учителя года – 97»: *«Власть должна служить. И в первую очередь именно учителю. Потому что учительство создает наше будущее, воспитывает новое поколение граждан. И если власть не работает с учительством, она не имеет не только будущего, она не имеет права и на настоящее»*¹²². В этих словах нет обычной для нынешней власти риторики. В них кредо московской образовательной политики, подкрепленной *реальным* образовательным делом.

«В Москве, – отмечал Лужков несколько лет назад, – были свои сложные, даже конфликтные ситуации. Но многое преодолено. Мы вышли на прямую дорогу. В этом отношении наша политика является абсолютно ясной, и она полностью связана с интересами сотысячного коллектива учительства Москвы»¹²³.

Да, московская образовательная политика является абсолютно ясной. И она в значительной мере представляет, олицетворяет собой *демократическую альтернативу* общей образовательной политике власти. Это – по-настоящему заинтересованная в образовании, реалистичная политика. Чего, увы, не скажешь о политике и образовательного ведомства, и правительства в целом.

¹²¹ Первое сентября. 1998. 7 февраля.

¹²² Учительская газета. 1997. 27 октября.

¹²³ Учительская газета. 1995. 21 марта.

8. ДЕФОРМАЦИИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

В сфере политики есть лишь два рода смертного греха: уход от существа дела и – что часто, но не всегда то же самое – безответственность.

М. Вебер

СМЕНА ТИПА ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ, «ОВЕДОМСТВЛЕНИЕ»

ЕЕ

Получив шоковый старт, Россия, в сущности, вступила в «переходный период» – но не от тоталитаризма к демократии, как планировалось, а к «переходу» совершенно иного свойства. Никто, собственно, не мог объяснить цель и смысл этого «перехода», куда и к чему «переходит» страна. Подчас казалось, что в долгосрочной перспективе это скорее всего переход в небытие.

Между тем с 1993 года власть и официозная пресса неистово трубили об «углублении экономических и других реформ». «Экономические реформы», которыми только и занималась власть, действительно, «углублялись», все более проявляя свой бандитский, грабительский характер. Другими реформами, как уже отмечалось, государство не интересовалось. Оно попросту ушло из всех иных сфер российской жизни, сбросив их на произвол соответствующих ведомств. Так произошло и **«оведомствление» образовательной политики**.

Это «оведомствление» образовательной политики имело далеко идущие последствия. **Главные из них:**

- утрата общенациональных перспектив, государственного стратегического видения проблем образования и погружение его в топкое болото узкоотраслевых задач и ведомственных интересов;

- смена самого типа образовательной политики, ее возвратный переход от политики опережающего и либерально-демократического типа к «хвостистому» и консервативному; утрата ею гибкости и динамизма, ее постепенное окостенение, бег на месте или в лучшем случае – реактивные судороги по поводу перемен в образовательной жизни;

- аполитичность образовательной политики;

- ее псевдотехнологический характер, сотканный из аппаратных мер и административно-бюрократических решений, возврат к закрытости, оторванности от социума, образовательного сообщества, регионов.

Названные деформации образовательной политики имели отнюдь не столько субъективные, сколько (и главным образом) объективные основания. Образовательная политика, по существу, была обречена на такое состояние общим ущербным политическим курсом власти. Этот курс посто-

янно колебался под воздействием непрекращающейся борьбы властных «бульдогов под ковром».

Какие варианты действий оставались у образовательных ведомств, которые были хоть и мало значительной, но все же частью этой власти?

Во-первых, в соответствии с общей установкой власти на «углубление экономических реформ», надо было демонстрировать, не перебарщивая, «углубление» реформы и в своей сфере. *Во-вторых*, видя всю поверхность и безрезультатность этого «углубления» в экономике, нужно было и у себя в отрасли играть по этим имитационным правилам. *И в-третьих*, поскольку общие гуманистические, демократические идеи и ценности, давно были сброшены за борт общего курса власти, мало кто решался отстаивать их в своем отраслевом доме. Значительно «продуктивнее» было (для одних в целях самосохранения, для других – в силу неизжитости прежних убеждений) либо притормаживать эти идеи и ценности, заложенные в реформу образования 1992 года, либо вести линию на прямой откат от них.

Таков преимущественно был характер образовательной политики до конца 90-х годов. **И это – второй итог политической истории образования тех лет.**

Правда, иногда жгучие потребности образования брали верх над лабильностью образовательной политики, особенно под напором образовательного сообщества и регионов. И тогда рождались мужественные (подчас оппозиционные рыночным фундаменталистам в правительстве) решения. Самым значимым из таких решений был принятый 16 мая 1995 года Государственной Думой, по инициативе Министерства образования, Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и мораторий на их приватизацию».

Но это, увы, было скорее исключением из общего безмятежно-безропотного охранительного бытия образовательной политики.

АПОЛИТИЧНОСТЬ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Одной из наиболее парадоксальных, но типичных черт образовательной политики середины – конца 90-х годов была ее *аполитичность*. Она имела те же названные ранее объективные и субъективные причины, что и остальные деформации этой политики. Для образовательной власти в тогдашних условиях это был либо один из спасительных способов уклонения от защиты идей начала 90-х годов, либо возможность прямого саботажа этих идей.

Произошло то, чего я лично более всего опасался на начальной стадии реформы, – ее соскальзывание с идеологического, парадигмального уровня в относительно нейтральное технологическое образовательное пространство (см. главу 2). Здесь, конечно, проще работать. Но без глубокого, коренного изменения старого политического «образовательного строя» все технологические усовершенствования будут только укреплять этот строй. И однажды мы можем проснуться в прежней, возрожденной эпохе, в прежней, технологически усовершенствованной школе-казарме.

Эта опасность присутствовала постоянно. И более того, – нагнеталась силами, заинтересованными в реванше. Казалось бы, образовательной политике надо быть особенно бдительной: борьба за умы и души детей, молодежи еще далеко не закончена. Однако она исходила из принципиально иной установки, неоднократно заявляя: *«Пора говорить о деполитизации: смысл нашей реформы в прорыве из политической парадигмы в педагогическую»*¹²⁴.

Нет, смысл *нашей* реформы вовсе не в этом. А в создании в сфере образования и с помощью образования демократической социально-политической среды, открывающей пространство для свободного развития личности. В превращении образования в полноценный институт и вместе с тем в фактор становления гражданского общества.

«Педагогическая парадигма» существует не в безвоздушном, а в реальном социально-политическом пространстве. Именно это пространство реально определяет характер данной парадигмы. Это же, извините, азбука, выученная во всем мире. Еще в конце XIX века в период реформ Мэйдзи японский министр А. Мори четко сформулировал: *«Характер государственной власти есть характер государственного образования, и, следовательно, изменение характера государственной власти есть изменение характера школьного и семейного воспитания»*¹²⁵. О том же в начале XX столетия писал и В.И. Чарнолуский, подчеркивая, что образование всегда стоит в центре политической борьбы и что ее исход *«отражается на деле образования едва ли не сильнее, чем на чем-либо другом»*¹²⁶.

Мы уже неоднократно – и в 90-е годы и позже – слышали от многих «политологов» и депутатов Госдумы, что «образование, *независимо от политического строя*, главный ресурс страны». (Об этом, в частности, говорила депутат Л.В. Бабух на III Всемирном конгрессе по частному образованию 18 июля 1994 года.) Но можно ли образование рассматривать независимо от политического строя? Если забыли азбуку, вспомним хотя бы предшествующее семидесятилетие. И так ли нам безразлично, при каком строе мы будем жить, для какого строя будем создавать школу как «главный ресурс». Ведь в этой школе будет та же политическая погода, что и на дворе. Впрочем, это якобы политическое безразличие, *этот образовательный аполитизм – тоже политика*. О причинах его появления говорилось выше.

Между тем возможности для действительного развития, обогащения идеологии реформы образования в ее исходно избранном направлении были и остаются весьма немалые.

Достаточно сказать, что сама эта идеология могла бы стать более емкой, интегративной, *более органично сочетающей в себе новые и традиционные*

¹²⁴ Основные проблемы реформы образования в Российской Федерации. Доклад Министерства образования России на международном совещании министров образования стран Европейского сообщества. Москва–Брюссель, 1993. С. 5; Направления стратегии школьного образования в контексте развития законодательства. Доклад Министерства образования России на Международном симпозиуме по законодательству в образовании Российской Федерации. Москва–Гент, 1993. С. 3.

¹²⁵ Hitotsubashi Journal of Social Studies. Vol. 23. № 2. P.62.

¹²⁶ Чарнолуский В.И. Основные вопросы организации школы в России. СПб., 1909. С. 10.

ценности. На первом, радикальном этапе реформы, по понятным причинам, происходило неизбежное их столкновение, заостренное их противостояние, если и не в самих принципах реформы, то в их трактовках. Сегодня очевидны и условия и способы «примирения» этих ценностей. И главное – очевидна необходимость такого примирения.

Возьмем, к примеру, проблемы **национальной школы.** На первом этапе образовательной реформы естественно и закономерно акцент ставился на преодолении воинствующего унитаризма и национального нивелирования школы, на возрождении национальных систем образования как основы развития национального самосознания и национальной культуры. Сегодня все более актуализируется другая сторона этой проблемы – воссоздание и развитие **чувства единой общероссийской нации,** общероссийского гражданского самосознания при сохранении разнообразия национальных школ – одного из основных достоинств российской системы образования, этнического многообразия россиян – как одного из главных богатств страны. Кто-нибудь в образовательном ведомстве и его институтах подумал об этом? Нет. Ведь и уточненной идеологии образовательной политики в национальном вопросе, обновленной концепции развития национальной школы за все прошедшие годы так и не появилось.

Или еще пример – неизбежное противостояние в идеологии реформы, на первых ее шагах, индивидуально-личностного начала и традиционно понимаемого **коллективизма,** подавляющего и, по сути, упраздняющего личность. По мере преодоления этого тоталитарного коллективистского стереотипа и, с другой стороны, – по мере углубленного осознания индивидуально-личностного начала как личностно-диалогического (в котором диалог – не внешняя атрибутика существования индивидуальности, а его внутренняя сущность, то есть индивидуальность осознает и реализует себя только в диалоге, в общении с другими людьми) появляется **новая возможность трактовки самого коллективизма** как сознательно избранного способа взаимодействия людей. Эта конвергенция индивидуальных и коллективистских ценностей, с учетом к тому же традиционной «коллективности» российского менталитета, открывает перспективные возможности в созидании новых воспитательных систем, как, впрочем, и в возрождении старой коммунарской методики, чем также не заинтересовались образовательные ведомства.

Подобные примеры можно было бы множить и множить.

ПСЕВДОТЕХНОЛОГИЧНОСТЬ

ОБРАЗОВА-

ТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Назвав в свое время, после принятия Закона «Об образовании», новый этап реформы **технологическим,** автор данных строк отдавал себе отчет в том, что в этом названии скрываются, как минимум, две ловушки: опасность узкого понимания технологических задач реформы и неменьшая опасность узкой, прямолинейной трактовки самой сути ее технологического этапа. Однако, надо сказать, я не предполагал, что обе эти ловушки окажутся столь

привлекательными – как способ уклонения от существа подлинных задач образовательной реформы и их подмены псевдозадачами.

Есть большой соблазн подменить **социально-технологические задачи** реформы задачами аппаратными, например, экстенсивным «нормотворчеством», погрузив в него с головой все подразделения министерства. Но технологические задачи – это отнюдь не организация круговорота бумаг в природе, не конвейерное производство многочисленных положений, инструкций, циркуляров, методических писем и т.д. **Это – прежде всего задачи конструирования, выработки социальных, социально-педагогических технологий реализации реформы**, механизмов воплощения ее целей и принципов в жизнь, механизмов перевода системы образования из сложившегося состояния в то, которое предусмотрено проектом (концепцией) реформы, с учетом реальных исторических условий и динамики их изменения.

Такие технологии должны охватывать и сопрягать все пласты образовательной реальности – от уровня системных, институциональных изменений до изменений в самом образовательном сообществе. А поскольку именно опережающие изменения в этом сообществе в первую очередь обуславливают успешность продвижения образовательной реформы, то первейшая задача реформаторов состоит в том, чтобы всемерно стимулировать такие изменения. Стимулировать путем разблокировки унаследованных от старой системы механизмов, тормозящих самостоятельную деятельность, творчество учителя, путем организации всесторонней и динамичной его переподготовки, путем обеспечения социальной стабильности в учительской среде.

Эти исходные установки и легли в основу той *первой, ключевой социально-технологической акции*, с которой, по сути, и начался новый, технологический этап образовательной реформы, – в основу разработки и опережающего введения с сентября 1992 года *Единой тарифной сетки в системе образования*. К этому времени ни одно ведомство, ни одна отрасль, кроме образовательной, еще не были готовы к переходу на новую систему оплаты труда. В образовании же этот переход опирался на предшествовавший ему двухлетний эксперимент в шести регионах России и на последнем этапе – на напряженную трехмесячную работу сотрудников министерства во главе с С.А. Бадмаевым и К.А. Торбиным, в теснейшем взаимодействии, повторю, с московской командой Л.П. Кезиной и школьной командой Е.А. Ямбурга.

Введение Единой тарифной сетки в системе образования было направлено на решение двух основных задач: на социальную стабилизацию в среде учителя и на стимулирование его профессионального роста, учительского творчества посредством дифференцированной оплаты педагогического труда. С этой целью, как уже отмечалось, было разработано и введено с 1 декабря 1992 года более двухсот различных поправочных отраслевых коэффициентов и надбавок, которые позволили весьма заметно поднять учительскую зарплату над заработной платой в других бюджетных сферах.

Дальнейшая задача «технологов»-реформаторов заключалась, во-первых, в том, чтобы разработать оптимальный механизм аттестации педагогических кадров, не допуская той ее профанации, которую, увы, позднее пришлось на-

блюдовать. И во-вторых, – в том, чтобы наращивать «мускулы» предложенных коэффициентов и играть ими, исходя из меняющихся условий, не слезая при этом с шеи министерства труда. По опыту знаю – это более чем возможно, министерство труда и сам тогдашний его глава – Г.Г. Меликьян были вполне вменяемы. Надо только не письма туда писать, а сесть за один стол с коллегой-министром.

Однако никакой игры мускулами не получилось, они одрябли. Зарплата учителей, ничем не поддерживаемая и размываемая инфляцией, резко сникла. К тому же – задержки с выплатой, отсутствие нормальной индексации и, наконец, пресловутое урезание тарифных коэффициентов ЕТС, о чем выше шла речь. Так провалили «технологии» одну из важнейших социальных технологий образовательной реформы, хотя и успели создать вокруг нее горы инструктивно-методического мусора.

И это только один пример работы «технологов» с социальными и социально-педагогическими задачами и технологиями реализации образовательной реформы. Привести их можно десятки. Например, острейшая – и содержательная и социально-технологическая – *задача создания новых воспитательных систем, поддержки и развития детских, подростковых и юношеских организаций*. Эта кричащая о себе задача не только не была решена, но даже не поставлена, не тронута образовательной политикой.

Или технология реализации одной из ключевых идей реформы – идеи *государственно-общественного управления образованием*. Что сделано здесь? – **ничего!** Между тем на пресс-конференции перед началом 1995/1996 учебного года Министерство образования официально заявило, что «существенные преобразования» в области управления «ознаменовали переход от административно-командного к государственно-общественному управлению образованием в России»¹²⁷. «*Ознаменовали переход*». Ни больше, ни меньше. Кто-нибудь этот переход заметил? **Никто**.

Между тем одновременно, почти день в день с упомянутой министерской пресс-конференцией, один из лидеров инновационного движения в российском образовании А.Г. Каспржак отмечал в газете «Первое сентября»: «В 89–92 годах чиновники боялись показаться недемократами. Теперь – нет. В регионах положение очень разное, но на федеральном уровне не то что не советуется никто с учительством, но даже не слишком стремится информировать его о принятых документах... Руководители образования перестали советоваться с общественностью, поверили в свою непогрешимость. То, что было названо государственно-общественным характером принятия решений, пропало»¹²⁸.

Таково видение рассматриваемой проблемы «сверху» и «снизу». Так задачи образовательной реформы, в том числе и социально-технологические, превращались в **псевдозадачи**. Их решения – в **псевдорешения**. А сама образовательная политика – в **псевдополитику**.

¹²⁷ Основные итоги 1994/1995 учебного года и приоритетные цели стабилизации и развития системы образования Российской Федерации на 1995/1996 учебный год М., 1995. С. 4 (*далее – Основные итоги...*).

¹²⁸ Первое сентября. 1995. 26 августа.

Вторая не менее опасная ловушка технологических задач образовательной реформы, о которой упоминалось ранее, – это узкое, одностороннее понимание сути и содержания данных задач, сведение их к вопросам только технического и аппаратного свойства.

В природе не бывает «чистых» явлений. Как не бывает «чисто» идеологического, концептуального этапа реформы и «чисто» технологического ее этапа. Когда переходный этап реформы становится «чисто технологическим», реформа оскопляется, выдыхается, в ней ощущается концептуальное, идеологическое голодание. Она стратегически слепнет. Эта технологическая слепота может быть преодолена только постоянной жесткой теоретической рефлексией, поскольку **за любым технологическим и управленческим решением стоит** тот или иной концепт, **та или иная философская и политическая позиция**. Отказ от осмысления этой позиции – тоже своеобразная *позиция*, либо проявление интеллектуальной дистрофии.

На переходном, как и на любом другом этапе образовательной реформы, приходится решать не только «технологические», но и многочисленные общереформаторские задачи. Эти задачи на всех этапах остаются **трех видов: стратегические** – изменение *принципов* организации системы образования, управления образованием и образовательной практики; **тактические** – изменение *механизмов* функционирования и развития системы образования и образовательной практики; **оперативные** – неотложные изменения отдельных *элементов* образовательной системы и практической деятельности в образовании, которые затрудняют текущее функционирование и развитие образования.

Выделять класс задач и находить пути их решения – первейшая обязанность политика на любом этапе реформы. **Ибо политик не может быть только «технологом», он должен оставаться, хоть чуть-чуть, идеологом и стратегом**. Но понимания этой аксиоматической истины в образовательной политике 90-х годов фактически не оказалось.

Жизнь развивается стремительно. Она ежедневно, ежечасно ставит новые проблемы, требующие динамичного осмысления, корректировки образовательной реформы, уточнения и даже переосмысления некоторых ее исходных замыслов. С другой стороны, сама технологическая деятельность, если она достаточно широко понята, требует глубокой, в том числе теоретической работы по модификации идеологии реформы, ее глубинной, а не поверхностной трансформации в оптимальные технологические формы, которые, в свою очередь, не могут не обогащать концептуальные основания реформы практикой ее реализации.

Сам выбор образовательных технологий, выстраивание их приоритетов определяются в первую очередь их осмысленным соотношением с задачами, выдвигаемыми жизнью, с глубоким и всесторонним учетом общемодернизационного контекста, особенностей каждого этапа образовательной реформы, его трудностей и опасностей. Вырванные из этого контекста, образовательные технологии превращаются в вал самодовлеющих те-

кущих задач, обрекая образовательную реформу на вращение в беличьем колесе.

Эта ловушка оказалась, пожалуй, основной и непреодолимой для ведомственной образовательной политики 90-х годов. Утонув в потоке сиюминутных технологических, скорее даже технических дел, она, как справедливо отметил В.С. Собкин, не смогла предложить ни одной не то, чтобы перспективной, но сколько-нибудь новой социально-педагогической и собственно педагогической идеи¹²⁹.

СПЕКУЛЯЦИИ НА «ЭВОЛЮЦИОННОМ РАЗВИТИИ» И «СТАБИЛИЗАЦИИ ОБРАЗОВАНИЯ»

Теперь о содержании **второго ключевого слова**, поставленного в 1992 году в название будущего планируемого переходного этапа образовательной реформы – этап **эволюционный**.

Эволюционный – отнюдь не значит медленный. А значит – постепенный, но динамичный. То есть – динамичное накопление количественных изменений для перевода системы образования в новое качество. В противном случае обнажается явное ее отставание от требований быстро меняющейся жизни. Происходит неизбежное затормаживание, замораживание реформы под прикрытием или под видом ее эволюционности, что мы и наблюдали в 90-х годах. И справедливо возникал сформулированный О.Р. Лацисом вопрос – «а происходит ли эволюция или начало реформ сменяется новым застоём»¹³⁰.

Наконец, **третье ключевое слово** в названии (содержании) переходного этапа образовательной реформы – этап **стабилизационный**. Здесь тоже, по меньшей мере, **две ловушки**.

Первая – это нищенская установка на «выживание», противопоставление выживания развитию, сведение задач стабилизации только к обеспечению выживания. Эту ловушку не обошло не только образовательное ведомство, но и правительство в целом, выдвинувшее в 1995 г., на третьем году реформы, в своей программе «боевой лозунг»: «От выживания – к развитию».

Между тем отождествление выживания и стабилизации ложно в своей основе. Как и сама альтернатива «выживание – развитие». Разведение этих задач во времени и в пространстве бесперспективно. Мало того, – вредно. **«Выжить, не развиваясь, невозможно»** – таков был ведущий тезис образовательной политики начального этапа реформы, поддержанный Всероссийским совещанием работников образования в марте 1991 года. Таким же он оставался и в 90-х годах, и остается сейчас в сознании передовой образовательной общественности. Один из старейших и лучших директоров московских школ Л.И. Мильграм формулировал это следующим образом: «Если

¹²⁹ Педагогический калейдоскоп. 1995. № 14. Апрель.

¹³⁰ Известия. 1994. 1 ноября.

школа не развивается, она деградирует. Это позиция. Она относится как к конкретному учебному заведению, так и к образованию в целом»¹³¹.

Как точно и жестко отметил А. Русаков в газете «Первое сентября», «стабилизировать ситуацию нищеты и распада – дело довольно абсурдное», «а выживание, принятое как единственная цель, обычно оборачивается вымиранием». Проведенное А. Русаковым и его коллегами исследование в Нижнем Новгороде убедительно показало, «что готовность к развитию – абсолютно необходимое условие устойчивости современной российской школы»¹³². А образовательное ведомство тем временем не уставало повторять: «Хотелось бы говорить только о развитии, но надо говорить и о стабилизации»¹³³. Как видим, настрой, интенции у школ и у руководителей образовательной политики были полярно противоположны.

Вторая мышеловка узкоутилитарного понимания задач стабилизации – разведение их с задачами реформирования, то есть выведение стабилизации за рамки реформы образования, что мы не раз наблюдали в официальных документах образовательного ведомства в 90-х годах, например, в уже упоминавшемся «Национальном докладе» который в 1994 году был представлен международному образовательному сообществу в Женеве.

Исток такого разведения – чисто «собесовское» понимание стабилизации, когда под стабилизационными задачами понимаются только задачи так называемой социальной защиты – обучающихся и воспитанников, работников системы образования, «сети образовательных учреждений и основных фондов образования от попыток незаконного отторжения собственности»¹³⁴. Но адекватно ли такое разумение подлинному характеру, назначению стабилизационных задач, самой сути образовательной реформы?

Реформа образования по своему существу – органически единый комплекс стабилизационных и модернизационных мер. Более того, – модернизационные меры выступают в ней как неперемное условие стабилизации образования, которая оказывается недостижимой без его реформирования или хотя бы приспособления к новым условиям жизни. К таким мерам относятся, например, упущенная образовательной политики структурная перестройка образовательной системы, глубокие институциональные изменения, опережающая подготовка и переподготовка кадров и т.д. Именно так, в органическом сочетании задач стабилизации и развития, выстраивалась первая комплексная программа реформирования российского образования в переходный период, одобренная Всероссийским совещанием работников образования в марте 1991 года. Программа, которая задала образец деятельности в

¹³¹ Известия. 1995. 23 ноября.

¹³² Русаков А. Пределы достоинства. Школа эпохи отделения школы от государства // Первое сентября. 1995. 25, 27, 30 мая.

¹³³ Основные проблемы реформы образования в Российской Федерации. Екатеринбург, 1994. С. 6.

¹³⁴ Национальный доклад... С. 19.

этом направлении не только регионам Российской Федерации, но образовательным ведомствам других республик бывшего Союза¹³⁵.

Искусственное, неоправданное разграничение, разведение задач стабилизации и реформирования образования делает последние как бы вторичными, надстроечными, факультативными. Реформа как бы превращается в нечто необязательное и даже вынужденное на фоне «первостепенных» стабилизационных задач. Отсюда – та достаточно распространенная, в том числе и в образовании, тенденция, на опасность которой еще в середине 90-х годов обратили внимание Г.А. Явлинский и Б.Г. Федоров: реформы все больше сворачиваются, начинается широкомасштабная их имитация¹³⁶, и в конечном итоге – «консервируется отсутствие реформ»¹³⁷.

Между тем в среднесрочном плане именно одновременное проведение стабилизационных и модернизационных шагов – важнейшее условие, эффективнейший инструмент минимизации издержек переходного периода. В долгосрочном же плане – это путь к достижению *главного смысла образовательной реформы: к снятию различий между функционированием и развитием системы образования, к переводу самого этого функционирования в развивающее качество.*

«БЕЗДЕТНОСТЬ» ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И ЕЕ НЕСПОСОБНОСТЬ ЗАЩИТИТЬ ПРАВА РЕБЕНКА

Еще с советских времен официальная педагогика и образовательная политика были «бездетными». Эти сферы ребенок как таковой не интересовал. Хлопот хватало и без него – финансирование, школьное строительство, абстрактные и технократические дидактики, методики и прочее. Ребенок приютился главным образом в педагогической психологии (в широком смысле этого понятия), но она почти всегда была не в ладах с официальной педагогикой. И именно потому, что ребенок приютился здесь, почти все открытия и серьезные новации в педагогике в советское время, как уже отмечалось, были сделаны психологами.

С середины 80-х годов образовательная практика требовательно ввела ребенка в педагогическую науку. На этой основе возникла *«педагогика сотрудничества»* не только как новая сфера практической и научной педагогической деятельности, но и как новая педагогическая идеология. Более того, она явилась стержневой частью новой образовательной политики в период подготовки и проведения реформы образования 1992 года. При этом «педагогика сотрудничества» стала сквозной, цементирующей социально-педагогической категорией: сотрудничество ребенка и учителя, учителя и родителя, школы и общества, общества и государства.

¹³⁵ Российское образование в переходный период: программа стабилизации и развития. М., 1991. 334 с.

¹³⁶ Известия. 1995. 12 июля.

¹³⁷ Московский комсомолец. 1995. 28 февраля.

Пореформенная образовательная политика, в отличие от пореформенной школы, утратила эту категорию, а вместе с ней – и ребенка. Его личность, его поддержка, его права вновь перестали интересовать образовательную политику.

Между тем *лакмус отношения к ребенку – именно обеспечение его прав*. Потому и остановимся только на этом. Бездействие образовательной политики по обеспечению прав ребенка в сфере образования настолько всегда бросалось в глаза, что даже Генеральная прокуратура Российской Федерации многократно обращала на это внимание. Она вынуждена была не раз указывать образовательному ведомству на погрешение конституционных и других прав детей, подростков, юношей в школах и иных учебных заведениях. В своем первом «Представлении о нарушении органами образования страны Закона "Об образовании"» от 25 апреля 1994 года Генпрокуратура отмечала явный произвол в отношении детей со стороны школьной администрации и противоправные положения уставов школ, противоречащие Закону «Об образовании».

«Уставы школ, – подчеркивала, в частности, Генеральная прокуратура, – вводят незаконные запреты на пребывание детей вне дома в вечернее время»; содержат в себе «незаконные положения об отвлечении учащихся на работы, не предусмотренные учебным планом»; игнорируют «п. 3 ст. 5 и ст. 45 закона, которые гарантируют получение бесплатного основного общего образования»; устанавливают «взимание платы за пересдачу академической задолженности и повторный курс обучения, за дополнительные занятия с неуспевающими, за занятия с учащимися, оставленными на осень, за обучение в классах коррекции, что противоречит принципу бесплатности образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях» и т.д. (с. 5–6 Представления Генеральной прокуратуры).

Короче, налицо был богатейший спектр местного произвола и злоупотреблений. Но каких-либо действенных мер по борьбе с этим произволом и злоупотреблениями не последовало.

Позднее Генеральная прокуратура РФ еще несколько раз обращалась по тому же поводу в Министерство образования. Реакция оставалась нулевой. Последнее такое Представление о массовых нарушениях конституционного права детей на получение бесплатного основного общего образования, о беспредельных поборах и мздоимстве в школах Генпрокуратура РФ направила в Министерство образования и науки в мае 2006 года. Ничего не изменилось.

Почему в последнем представлении Генпрокуратуры речь идет главным образом об основном общем образовании? Потому что оно *обязательно*. Обязательным же в мировой педагогической теории и практике считается образование, которое *обязано* предоставить государство и которое *обязан* получить каждый гражданин страны. Нет необходимости пояснять, что *обязательное образование всегда и везде бесплатно*. По Конституции РФ бесплатно, как известно, и среднее (полное) общее образование.

Вот как описывает существо названного Представления «Учительская газета» в небольшом сообщении «За права детей вступилась прокуратура», помещенном под показательной рубрикой «Беспредел»¹³⁸:

Как отмечается в документе, право несовершеннолетних на получение основного общего образования нарушается повсеместно. Многие школы принимают детей в первый класс по результатам экзаменов, тестирований и других испытаний, а также незаконно исключают учеников...

Во всех регионах выявлены факты незаконного наложения на учащихся дисциплинарных взысканий...

Повсеместно родителей принуждают к так называемым добровольным пожертвованиям...

... А всего в 2004-2005 годах правоохранительные органы возбудили 79 уголовных дел по фактам жестокого обращения с учениками, злоупотребления должностными полномочиями, изготовления поддельных документов об образовании.

Генпрокуратура обратила внимание на ужасающее состояние школ: «Дети получают образование в непригодных для обучения помещениях, с угрозой для жизни и здоровья».

Все это лишь малая толика того, что действительно творится в нашем якобы *бесплатном образовании* – взятки не только за прием в вузы и сдачу в них экзаменов и зачетов, но и за прием в первый класс школы, за школьные контрольные работы, переводные экзамены и т.д. Ошалевшие от жажды наживы, многие «рыночные» педагоги, прикрываясь псевдоноваторством и разным псевдопедагогическим бредом устраивают форменные экзекуции при приеме детей в школы, насаждают уже с первого класса, естественно за плату, предметы, в которых ничего не понимают сами и которые вдали не стояли от школьной программы, например – синергетику.

Основной объект прокурорской проверки 2005–2006 гг. – «локальные акты образовательных учреждений», то есть, попросту говоря, уставы школ. Каждому понятно, что уставы школ не могут нарушать Закон РФ «Об образовании» и тем более – Конституцию РФ. Но они тем не менее бандитски, в наглую и безнаказанно нарушают законы. Именно уставы школ – это та противоправная безотказная «фомка», с помощью которой педагогические оборотни без труда вскрывают родительские карманы, при этом бесконечно, садистки издеваясь над детьми.

Ситуация на этом «скрытом фронте» становится уже взрывоопасной. Общество предельно раздражено как повальными «образовательными» поборами, так и бездействием властей. Общеизвестно, что коррупция с каждым годом все более и более поражает систему образования. Поражает насквозь – от детского сада до вузов. Особенно – последние, которые, как многократно отмечалось в прессе, по «взяткостности» занимают первые места в числе коррупционных лидеров. Государство и образовательное ведомство молчат. Социальное напряжение нарастает.

«Педагогическое вымогательство», «педагогический рэкет» – это страшная, позорная болезнь, масштабы которой поражают даже самое

¹³⁸ Учительская газета, 2006, 9 мая.

пылкое воображение. Возникшая в атмосфере бандитского рынка, где продается и вымогается все и вся, эта раковая опухоль образования может поглотить и уничтожить как все его былые, так и настоящие достоинства и достижения.

Сегодня эта болезнь становится все более массовой в педагогической среде. Подчас она принимает запредельные, извращенные формы, когда директора государственных школ «объявляют» свои школы «частными» и соответственно обирают родителей по полной схеме. Оборотни от педагогики, число которых растет, как снежный ком, фактически объявили прямую войну обществу, вымогая у него деньги за каждый шаг в учебном заведении. Это уже становится своеобразным *«педагогическим терроризмом»*, в заложниках у которого *ребенок*. Если родители откажутся давать дань подобным «педагогам», ребенок будет растоптан. Или нравственно искалечен на всю жизнь.

В итоге мы имеем сегодня открытое и ненаказуемое *преступление многих образовательных учреждений против детства*, о чем Генеральная прокуратура заявляет неоднократно. Но не исполнительная, ни законодательная власть, ни тем более образовательная политика не принимают *никаких мер* против этого педагогического мародерства.

Между тем способы борьбы с этим мародерством очевидны.

Пора отказаться от невинного эвфемизма «школьные поборы» и смотреть на них как на заурядные взятки и коррупцию. Соответственно необходимо ввести за них уголовную и административную ответственность, а также лишение педагогических оборотней не только права занимать руководящие должности, но и права на педагогическую деятельность.

Пора создать управляющие советы (или советы самоуправления) образовательных учреждений и аналогичные территориальные органы, способные поставить образовательные учреждения под контроль общества. О функциях этих советов говорилось еще в Положении о школе 1988 г. (см. приложение к I тому). Их введения требовал и Закон РФ «Об образовании». Но образовательный директорат не хочет поступаться властью. Особенно сегодня, потому что власть – это деньги.

Пора наконец объяснить этому директорату, что он служит образованию, а не образование – ему. Что *не общество существует для образования, а образование – для общества*. Особо непонятливых можно освободить от их тяжкого, непосильного труда. Как это сделал, например, Ю.М. Лужков, уволив недавно 13 директоров московских школ и наказав десятки «педагогических рэкетиров»

Что же касается уставов школ и их приведения в соответствие с Законом РФ «Об образовании», то для этого и создана Федеральная служба по надзору за сферой образования. Согласно Постановлению Правительства РФ от 26 апреля 2004 г. № 159 о создании этой службы, «контроль и надзор за исполнением законодательства в области образования» – ее главная задача и первейшая обязанность. Но здесь практически *ничего не сделано*. Несмотря на нескончаемые стенания Генпрокуратуры.

Ни одна цивилизованная страна не допустит такого «образовательного» беспредела. И ни в одной цивилизованной стране не может быть столь вызывающего пренебрежения к требованиям прокуратуры. Как говорил Винни Пух, «этого не может быть, потому что этого не может быть никогда». Ведь даже президент США вынужден объясняться с прокуратурой.

Но у нас все по-своему – суверенно. К примеру, все госучреждения суверенны по отношению и друг к другу, и к государству. У нас в стране есть государственные органы, но государства как бы нет. То есть вроде бы все его атрибуты в наличии, но носитель этих атрибутов – государство фактически нетрудоспособно. Потому госорганы и безответственны и друг перед другом, и перед государством, и перед страной. Поэтому они и не слышат, и не хотят слышать друг друга. Ведь они делают каждый свое *«ведомственное»*, но отнюдь не *государственное дело*. И все это на фоне постоянных деклараций об укреплении государства и государственности.

Может быть, государство и укрепляется за счет регионов, но на федеральном уровне, похоже, оно все еще разлагается. Оно ничего не может, кроме слов. Оно не способно защитить и права человека, и права ребенка.

Вот почему Генеральная прокуратура в течение уже двенадцати лет пишет свои Представления в образовательное ведомство об одном и том же – о злоупотреблениях в системе образования и попрании прав детей. Но видно Генпрокуратура тоже ничего иного не может сделать, кроме написания этих Представлений – в никуда. Но она все же постоянно их пишет – то ли для галочки, то ли потому, что там сохранились порядочные люди.

И все это – далеко не только сфера так и не решенных нормально проблем *государственного строительства*. Самая главная и драматичная здесь *нравственная проблема. Проблема нравственного облика политики, в том числе и образовательной.*

Со времен первых «младореформаторов» наша экстремистская рыночная политика не видела и не видит Человека (как и ребенка) в упор. Они вне сферы интересов и новой бюрократии, и самой государственной политики – по факту. Сколько бы на эту тему ни произносилось звонких, пустых слов.

Что же вы хотите от образовательной политики, которая является «дочерней» функцией общего политического курса? Ребенок, естественно, тоже вне ее интересов. Она вновь стала *«бездетной»*. И это уже не болезнь, не порок. Это просто *ампутированная часть образовательной политики.*

9. АНТИРЕФОРМАТОРСКИЕ ПОПЫТКИ ПЕРЕСМОТРА ЗАКОНА «ОБ ОБРАЗОВАНИИ»

Лучше иметь нереформированные законы, применяемые в реформенном духе, чем реформированные законы, применяемые в духе, враждебном всякой реформе.

Практически первой антиреформаторской акцией новой образовательной политики стала попытка охранительного пересмотра и прочищения Закона РФ «Об образовании».

Пересмотр Закона «Об образовании» – имел если не *откровенно контрреформаторский*, то явно *антидемократический, унитарно-централистский характер*. В этом пересмотре, который готовился скрытно, в аппаратных стенах, за спиной образовательной общественности (при «ознаменовании перехода» к государственно-общественному управлению образованием), отчетливо обозначился, как неоднократно отмечалось в прессе, «поворот к старой, административно-бюрократической системе управления» с ее ведущим лозунгом – «всеобъемлющий контроль и никакой ответственности»¹³⁹.

Мне уже неоднократно доводилось писать о достоинствах Закона «Об образовании», о его мощных системообразующих возможностях для строительства новой школы, равно как и о недостатках закона. О тех искажениях в первоначальном его тексте и замысле, которые были внесены бывшим Верховным Советом Российской Федерации. Но все эти искажения и недостатки, во многом сыгравшие драматическую роль (как, например, в случае введения конкурсного набора в старшую ступень школы), не изменили, к счастью, основной сути закона, его реформаторской идеологии, его демократического характера и направленности.

Закон стал олицетворением целей, принципов, содержания образовательной реформы. Он закладывал в систему образования новые правовые отношения, делал само образование правовым. Закон не только юридически объективизировал, закрепил новую философию образования, идеологию реформы, новые принципы образовательной политики, но сделал их правовой нормой. Он стал основным гарантом реформы образования, помог ей устоять, когда начались ее пробуксовка и откаты назад, в значительной мере амортизировав эти откаты. И именно это обстоятельство стало одной из главных причин первых массированных атак на закон в 1994–1995 годах под прикрытием тезисов о слишком «опережающем» его характере, об «излишке» в нем демократизации, об «избыточности» образовательной реформы в целом.

Парадоксально, но факт: главной атакующей закон силой оказались те ведомства, которые приватизировали новую образовательную политику. И столь же парадоксальной, но насущно необходимой оказалась задача защиты Закона «Об образовании», защиты самой образовательной реформы от этих образовательных ведомств – Министерства образования и Госкомвуза. Данная задача, увы, стала одной из **центральных** на том этапе жизни российского образования, заполнив собой во многом само содержание этого этапа. «Мы как на баррикаде. Отстаиваем Закон "Об образовании"», – отмечала с горе-

¹³⁹ Собкин В. Министерство готовит переворот // Педагогический калейдоскоп. 1994. № 33–34. Октябрь.

чью в газете «Первое сентября» заместитель начальника управления образования города Бузулука Оренбургской области Н. Дементьева¹⁴⁰.

Пять раз в течение тех лет мне пришлось выступать в прессе в защиту Закона «Об образовании» от сил, пытавшихся его сломать. Пришлось принимать участие в поистине драматической борьбе позиций и мнений вокруг поправок к закону. Борьбе, от результатов которой во многом зависело будущее нашего образования. В настоящей главе раскрываются основные этапы и направления этой борьбы.

ОПАСНОСТИ ПЕРЕСМОТРА ЗАКОНА

Надо признать, что объективно существовала определенная необходимость уточнения Закона «Об образовании». Известно, что этот закон принимался в эпоху «всевластия Советов» и взаимоуничтожающего противостояния исполнительной и законодательной властей. В силу данного обстоятельства законодательная власть, пренебрегая аргументами власти исполнительной, заложила в закон ряд коренных пороков (разрыв государственного и общественного в образовании, предельную централизованность и зарегламентированность процедур лицензирования, аттестации и аккредитации образовательных учреждений, сдерживающей развитие образования, – в частности, негосударственной школы; введение конкурса при приеме в третью ступень школы и др.). Многие из этих пороков оказались минами не замедленного, а весьма быстрого действия. Отсев 1,7 миллиона детей из школы, на который в 1994 году указала Генеральная прокуратура Российской Федерации, явился во многом прямым следствием введения конкурсной основы для получения полного общего среднего образования.

И тем не менее при всей необходимости частичного пересмотра Закона «Об образовании», нельзя было не видеть опасностей этого пересмотра и усиливающуюся тенденцию перенаправить вектор закона из завтра во вчера. Эти опасности и эта тенденция наличествовали не только в самом тексте двух одинаковых по названию законопроектов «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "Об образовании"», родившихся в 1994 году, независимо друг от друга, в недрах аппаратов образовательных ведомств и Совета Федерации. То и другое отчетливо проявилось в ведомственных играх вокруг проекта, предложенного Министерством образования и Госкомвузом, в ходе его подготовки к обсуждению на заседании правительства, а также – на парламентских слушаниях в Государственной Думе 13–14 июня 1994 года, рассматривавших вопрос – «Состояние образования в Российской Федерации: необходимость и направления изменений в законодательстве».

Назову некоторые, наиболее острые, взрывные из этих опасностей.

Первая из них традиционно была укутана в пространные соображения об «избыточности», «излишней демократизации», «романтизме» российской

¹⁴⁰ Первое сентября. 1995. 2 сентября.

образовательной реформы и ее правовой основы – Закона «Об образовании». **Показательны сам исток и логика этих соображений:** мировое образовательное сообщество ставит нашу реформу образования и обеспечивающий ее закон в ранг наиболее демократических; но мы ведь не самая демократическая страна; следовательно надо укротить забегание вперед, устранив «ножницы» между демократическим Законом «Об образовании» и нашим еще мало демократическим обществом.

Иными словами, вместо ферментов выращивания демократии, заложенных в Закон «Об образовании», – уздечку на демократию. Это – уже открытая контрреформация. Ибо образовательная реформа и ее закон делали ставку на опережающее развитие образования. Исходя из того, что демократическое общество начинается с демократической школы. И потому общество, которое хочет себя раскрепостить, прежде всего раскрепощает школу.

Вторая весьма грозная опасность была связана с упомянутыми ведомственными играми вокруг пересмотра Закона «Об образовании». Вот примеры.

Министерство юстиции в своем отзыве от 29 апреля 1994 года на проект поправок к закону, подготовленный Министерством образования и Госкомвузом, *предлагало* не ограничиваться частными изменениями и дополнениями, а *дать ни больше ни меньше – новую редакцию закона*. Последствия сего были очевидны: в ближайшие годы нам не удалось бы увидеть ни назревших поправок к Закону «Об образовании», ни его новой редакции. Какую редакцию закона мы увидели бы в неближайшие годы, нетрудно предположить, исходя из набирающего все большую силу тезиса об «избыточности» образовательной реформы, «издержках» демократизации в законе и из конкретных замечаний Минюста на ведомственный проект поправок, о чем речь пойдет ниже.

Министерство финансов в своих замечаниях на проект образовательных ведомств, направленных в правительство 6 мая 1994 года, *предлагало исключить из Закона «Об образовании» все, что было связано с экономическим обеспечением развития образовательной системы:* государственную гарантию «выделения финансовых средств на нужды образования в размере не менее десяти процентов национального дохода» (ст. 40, п. 2); налоговые льготы для системы образования, ее реальных и потенциальных инвесторов (ст. 40, пп. 4, 5, 6); небезызвестную статью 54 закона, определяющую порядок определения размера оплаты труда работников образования в соотношении с оплатой труда в промышленности; «ежемесячную денежную компенсацию в размере 10% должностного оклада (зарботной платы)», установленную для «педагогических работников образовательных учреждений с целью содействия их обеспечению книгоиздательской продукцией и педагогическими изданиями» (ст. 55, п. 8) и т.д.

Почерк Минфина известен. Вопрос состоял в том, этим ли почерком будет теперь писаться экономическая политика в образовании, приоритетность которого неоднократно декларировалась на высочайших уровнях.

Тогда все названные позиции в Законе «Об образовании» удалось отстоять. Но десять лет спустя, в 2004 году, на новом изгибе государственного

курса, в русле новой политики «социального дарвинизма», рыночно душевнобольной Минфин взял свое и вырезал все это из Закона «Об образовании» в ходе пресловутой «монетизации льгот».

Известен и почерк *Министерства обороны*. Здесь выдвигалось традиционное требование – восстановить в школах отмененную законом обязательную начальную военную подготовку (НВП). При стыдливом умолчании генералов о том, что в пункте 7 статьи 14 закона записано, что НВП проводится «за счет средств и силами заинтересованного ведомства». Будет ли НВП обязательной или факультативной – пусть решают самостоятельно субъекты Федерации. Но в любом случае потребуются напрочь «средства и силы» Минобороны. Ведь в 1990 году, когда были сделаны первые шаги к отмене обязательности НВП, расходы на нее были равны стоимости почти всех остальных школьных предметов. Не говоря уже о том, что ПТУ нуждались покупать необходимое для НВП оружие.

И вновь, спустя десять лет, Минобороны добилось своего. Несмотря на резкий общественный протест и нарастающее разложение армии.

Третья очевидная опасность – стремление к *клерикализации образования*, к отказу от одного из основополагающих принципов государственной образовательной политики, закрепленных в Законе «Об образовании», – «светского характера образования в государственных, муниципальных образовательных учреждениях» (ст. 2, п. «г»).

Выступая 14 июня 1994 года на парламентских слушаниях в Государственной Думе, Сергей Праволубов, настоятель одной из московских церквей, требовал ввести «обучение основам духовных знаний» в государственной школе и предлагал дополнить статью 52 закона указанием на то, что в системе государственного образования могут формироваться школы и классы «с конфессиональным профилем» (цитируется по стенограмме парламентских слушаний).

Те же требования – организовать изучение основ православия в государственной школе – выдвигала на слушаниях и Г.П. Климова, доктор филологических наук из Елецкого пединститута. Аргументы при этом приводились, мягко говоря, весьма специфические: «русская школа без православия быть не может, как и любая другая»(?!). До такого обскурантизма не доходили в стародавние времена даже самые воинствующие православные миссионеры. Понимавшие, вероятно, что Россия – страна поликонфессиональная, где представлены все ведущие мировые религии и десятки различных конфессий, с которыми нельзя не считаться.

Подобные аргументы в последнее время все более и более входят в моду, отражая нашу неспособность ходить без костылей. Сломанный костыль коммунистической доктрины в ситуации идеологического и духовного вакуума быстро заменялся на костыль православия. И на экранах телевизоров мгновенно появлялись шеренги умилительно крестящихся высокопоставленных государственных (в прошлом – партийных) деятелей.

Ученые, как видим, от них не отставали. На заседании президиума Российской Академии образования 29 июня 1994 года руководители центрально-

го регионального отделения Академии вышли с беспрецедентными предложениями по созданию кафедр православной педагогики в педвузах, а также – государственных учебных заведений, готовящих одновременно и светских и духовных лиц. Подобных примеров российская история еще не знала. Даже небезызвестный апостол самодержавия и православия К.П. Победоносцев не мог додуматься до таких вещей. Скорее всего потому, что был образованнее. Уроженцы же коммунистической школы не имеют столь утомительного ограничения. Полеты их внезапно проснувшейся православной фантазии безбрежны. Благо у членов президиума Академии тогда хватило здравого смысла и, может быть, образования, чтобы пресечь эти полеты, удержать дух и букву Закона «Об образовании» и общецивилизационный принцип: религия – частное дело каждого.

Нынешнее клерикально-криминальное руководство РАО стоит на других позициях и всячески поддерживает, даже стимулирует эскалацию РПЦ в сферу светского образования. И к этому нам предстоит еще вернуться.

Четвертая существенная опасность пересмотра Закона «Об образовании» таилась в том, каким образом готовился сам этот пересмотр. А готовился он закрыто, келейно, традиционным чиновничье-аппаратным способом, как это было принято две эпохи назад – в доперестроечную эру. Затерев до дыр слово «гласность», мы выбросили вместе с ним на свалку и саму Гласность как таковую, то есть возможность общественного обсуждения любого социального и политического действия.

Есть виды деятельности, которые ощущают себя тем более комфортно, чем меньше вокруг них света. Чиновничья деятельность по-прежнему стоит в этом ряду. На мой вопрос от имени Экспертно-аналитического совета при Президенте Российской Федерации – где, когда и в каких аудиториях обсуждался предложенный образовательными ведомствами законопроект «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "Об образовании"», ответ Министерства образования, датированный 23 мая 1994 года, был грациозно лапидарен: «Проект закона ни в каких аудиториях не обсуждался». Поскольку проект нельзя было не прислать в Экспертно-аналитический совет, я оказался единственным человеком, имевшим честь и возможность с ним ознакомиться.

Знакома ли с проектом педагогическая общественность? Какие пережитки! Зачем? Чиновники вновь в седле и правят бал сами.

Это была и останется одна из самых серьезных опасностей – **вырождение демократии в структурах власти**. А жестче – вырождение многих демократических лидеров как следствие почти повального «заболевания властью». Наркотик власти деформирует личность. Для основной части «новой номенклатуры», которую вынес на поверхность не собственный наработанный потенциал, а случай или рычаг приятельских, либо «командных» связей и которая более всего боится выпасть из кресел в прежнее социальное качество, власть (на всех ее уровнях) – не категория деятельности и общественного долга, а распределительный кран, используемый в целях обогащения. Не случайно многие бывшие реформаторские команды давно рассыпались или

превратились во враждующие волчьи стаи, стремящиеся только к одному – оторвать свой кусок пирога.

Не менее страшна и другая сторона олицетворенного в ведомственном законопроекте вопиющего пренебрежения к общественности.

Известно, что министры, читающие, а тем более пишущие проекты законов, – большая редкость. Эти проекты творит аппарат – безликий и безответственный. А зачастую и малопрофессиональный. И, следовательно, он творит политику. Приехали. Туда, откуда так долго и так тщетно пытались отъехать. Министры царствуют, представительствуют. Правит и властвует аппарат.

Блаженная иллюзия: лучший способ не промахнуться – не занимать позицию. Иллюзия, во многом порождаемая ожиданиями многих сегодняшних дельцов от политики – кто придет завтра.

И здесь мы подошли, наконец, к *главной из опасностей*, которая была чревата весьма драматическим финалом начавшейся деятельности по пересмотру Закона «Об образовании».

Сколь напряжены ни были коллизии вокруг этого закона в период его подготовки и принятия, сколь острой ни была тогда борьба вокруг него представителей образования в исполнительной и законодательной структурах власти, – исход этих коллизий и этой борьбы был очевиден. **Закон не мог не быть прогрессивным и демократическим**, как бы ни обкусывали его господа «верховники» и какими бы пороками они его ни снабжали. **Не мог, – потому что готовился и принимался в полосу общественного подъема** и с опорой на этот подъем исполнительной власти, в частности Министерства образования.

В 1994–1995 годах ситуация была иная. Ситуация **спада общественной волны**, политической усталости общества, дряблости многих органов самой исполнительной власти.

Более того, – уже иная была «эпоха на дворе», иное историческое время. Иной идеологический и политический ландшафт. Иной духовный климат. На политической и идеологической карте общества было уже не два цвета, а целый спектр – от голубого и зеленого до красно-коричневого. Можно было выбрать любую идеологию – по вкусу или ту, за которую больше платят.

Общество становилось все более разноликим, гетерогенным. И это в принципе нормально. Ненормально, хотя и объяснимо, было лишь то, что оно нередко утрачивало политический, а следовательно и жизненный иммунитет, что засвидетельствовали парламентские выборы 1995 года. И этим легко могли воспользоваться силы, заинтересованные в пересмотре реформаторских законов, в том числе и Закона «Об образовании». Воспользоваться таким образом, что педагогическое сообщество окажется на кладбище его идей. Если, конечно, оно будет спать или передоверять определяющее нашу жизнь законотворчество властям предрекающим.

Итак, в 1994 году мы имели два несогласованных между собой, отдельно подготовленных одноименных законопроекта «О внесении изменений и

дополнений в Закон Российской Федерации "Об образовании"». Первый по времени был внесен в правительство образовательными ведомствами, которое рассмотрело его 30 июня 1994 года и после частичного исправления представило 13 июля в Государственную Думу. Второй проект был выдвинут Советом Федерации, который своим постановлением от 23 июня внес его на рассмотрение Государственной Думы.

Ведомства и господа сенаторы не потрудились поработать совместно над одним проектом и даже согласовать результаты своей несовместной работы. В этом было отчетливо слышно эхо былого противостояния властей, при всей видимости их тогдашнего замирения.

Возможной, правда, была и такая гипотеза: сенаторы, как и министры, редко читают свои (а тем более чужие) законопроекты и еще более редко пишут их. У них это – тоже привилегия аппарата. Тогда многое становилось яснее. Ибо в аппарате Совета Федерации, как и Госдумы, было немало прежних законотворцев из почившего в Бозе Верховного Совета, отказавшихся покинуть первопрестольную и вернуться в свои пенаты, к своим избирателям. Судя по эху противостояния, по характеру, духу законопроекта, предложенного Советом Федерации, так оно и было. Но ведь, в сущности, нет разницы, какой чиновник, какой аппарат – исполнительной или представительной власти – творит политику. Важно, – что творит. И важно, – что чиновник. Отсюда и почерк, метод один – поверх голов или за спиной образовательной общественности.

Так оно и будет до тех пор, пока эта образовательная общественность не возьмает своего голоса, своего органа, который представлял бы не ведомственные или аппаратные, а общественно-государственные интересы в образовании. «Умные» страны давно придумали нечто подобное. К примеру, в США – Совет по реализации национальных целей образования при Президенте, объединяющий образовательные усилия и исполнительной и представительной власти и общества, определяющий стратегию развития образования, пути ее осуществления.

Мы более десяти лет думали о создании и у нас аналогичного, весьма эффективного механизма, который мог бы решать целый ряд фундаментальных задач – от реализации президентского патроната над образованием и координации разрозненных усилий разных ветвей власти, а также более двух десятков ведомств, имеющих в своем подчинении образовательные учреждения, до учета общественных потребностей и интересов в сфере образования, в том числе потребностей и интересов образовательного сообщества. И наконец, в 2006 году, додумались до «подключения» образования к Совету по науке и технологиям при Президенте РФ. Подключения в виде нескольких ректоров, которые дружно поют свою вузовскую песнь, не имея почти никакого представления о других звеньях системы образования. И никакого интереса к ним. Тем более к их образовательному сообществу. Это нагляднейшее доказательство того, что и сегодня отсутствует сколько-нибудь серьезная государственная образовательная политика.

Все названные выше опасности, связанные с пересмотром Закона «Об образовании», были столь велики, что нельзя было не согласиться с мнением

тех немногих здравых представителей образовательной власти и отраслевого профсоюза, которые считали целесообразным вовсе воздержаться пока от пересмотра Закона «Об образовании». Они полагали, что недостатки закона можно нейтрализовать другими, более безопасными способами.

Во-первых, – принятием целенаправленных локальных законодательных или нормативных актов. Например, в сфере негосударственного образования – отдельным законом, Указом Президента Российской Федерации или Положением о негосударственных образовательных учреждениях, утвержденном правительством. Кстати сказать, поручение президента, данное еще в июле 1992 года, по подготовке особого законопроекта «О развитии негосударственного образования» так и осталось невыполненным. Хотя первый вариант этого законопроекта осенью того же года был подготовлен Министерством образования.

И во-вторых, Закон «Об образовании» можно и должно было заставить работать в полную силу и в нужном направлении, создав обеспечивающие его механизмы с помощью целостного, комплексного пакета нормативных актов. План подготовки такого пакета был представлен Министерством образования правительству, которое одобрило его еще 6 августа 1992 года. Но этот план так и остался нереализованным.

Однако, как говорится, «процесс пошел». Оставалось защищать Закон «Об образовании» от всевозможных – слепых и обдуманных – ударов, чреватых для него летальным исходом.

ПОПРАВКИ К ЗАКОНУ, ПОДГОТОВЛЕННЫЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМИ ВЕДОМСТВАМИ И СОВЕТОМ ФЕДЕРАЦИИ

Два принципиальнейших различия легко было увидеть между одобренным правительством проектом поправок к Закону «Об образовании», который представили образовательные ведомства (Министерство образования и Госкомвуз), и проектом Совета Федерации. Эти различия в значительной мере определяли разный дух этих документов, разную степень «даруемой» ими свободы и их заинтересованности в развитии образования. Речь идет о характере решения в проектах, во-первых, вопроса, связанного с порядком создания и регламентации деятельности образовательных учреждений, и, во-вторых, проблемы негосударственного образования.

Различие первое. В противоположность более либеральным правительственным поправкам Совет Федерации в своем проекте не только оставил в нетленном виде, но значительно усугубил громоздкую бюрократическую процедуру лицензирования, аттестации и аккредитации образовательных учреждений, обогатив ее еще более суровой аппаратной регламентацией (п. 10 ст. 33 проекта Совета Федерации). Против этого были направлены поправки образовательных ведомств, которые значительно упрощали данный процесс (ст. 33, 38 ведомственного проекта). Этот процесс в ведомственном проекте выстраивался более оптимально. Упрощалась регистрация образовательных учреждений. Их аттестация как самостоятельная, доаккредитационная проце-

дура исключалась. Снимались рожденные охранительным инстинктом искусственные временные ограничения прохождения образовательных учреждений сквозь строй надуманной бюрократической регламентации (новая редакция ст. 33 в ведомственном проекте) и т.д. Иными словами, ведомственный проект в этом отношении делал шаг вперед и предполагал более совершенные процедуры лицензирования, аттестации и аккредитации образовательных учреждений.

Второе принципиальнейшее и более существенное различие представленных законопроектов. Проект сенаторов еще более ужесточал все законоположения, связанные с деятельностью негосударственных образовательных учреждений. Он устранял из Закона «Об образовании» основную часть того, что его разработчикам удалось-таки, несмотря на все противодействия бывших законодателей, внести в окончательный текст этих законоположений.

Напомню. При разработке концепции современной российской образовательной реформы и проекта Закона «Об образовании» я и мои коллеги по ВНИКу «Школа» (а позже – по Министерству образования) в решении не тривиального для советской эпохи вопроса о негосударственном образовании исходили из того, что умное государство, если оно хочет развиваться, должно создавать себе конкурента. В том числе, – на данном этапе реформы образования, и конкурента в образовательной сфере. В дальнейшем, когда будут сняты оковы огосударствления и монополизации образования, негосударственные образовательные учреждения естественно перейдут из качества конкурента и альтернативы государственной системе образования в качество параллельной, дополнительной образовательной структуры.

В идеологию российской образовательной реформы, и соответственно Закона «Об образовании», закладывались *пять фундаментальных позиций*, обеспечивающих развитие негосударственного образования. Против них резко возражало бывшее Гособразование СССР, которое ничего подобного не предусматривало в своем проекте новых «Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании». На этом примере (как уже отмечалось ранее) нагляднейше видна суть так называемой войны законов России и Союза в 1990–1991 годах.

Первая позиция – гарантированные права ребенка по возмещению государством затрат на его полное среднее общее и начальное профессиональное образование в объеме государственных стандартов. Независимо от того, где он получает это образование – в государственном или негосударственном образовательном учреждении, на производстве или дома. Эта позиция получила закрепление в пункте 4 статьи 5 закона. (Правда, в несколько урезанном виде.)

Вторая позиция – гарантированные социальные права педагога (на отпуск, пенсию, сохранение трудового стажа и т.д.). Независимо от того, работает ли он в государственном или негосударственном образовательном учреждении. Это также закреплено Законом «Об образовании» в статье 55, где не различались права педагогических работников тех и других образовательных учреждений.

Третья позиция – гарантированные права самого негосударственного образовательного учреждения на государственное, муниципальное финансирование после его государственной аккредитации (в размерах, определяемых нормативами финансирования обучения по государственным образовательным стандартам). Законом это определено в статье 33, пункт 16 и статье 41, пункты 6, 7.

Четвертая и пятая позиции не прошли в Закон «Об образовании». Здесь предусматривались право негосударственного образовательного учреждения на льготный, экспериментальный режим работы в течение первых двух лет с момента его создания (с тем, чтобы облегчить его становление) и возможность организации так называемых **смешанных**, государственно-общественных или общественно-государственных образовательных учреждений, финансируемых как государством, так и другими учредителями. В других странах мира – это один из наиболее распространенных видов негосударственных, частных школ.

Прежние законодатели не приняли два последних предложения разработчиков проекта закона. Теперь же Совет Федерации в своем проекте отметил еще два из указанных пяти принципиальных положений – первое и третье. Из закона устранились: предусмотренное возмещение государством затрат гражданина на обучение в прошедших государственную аккредитацию негосударственных образовательных учреждениях – в размере установленных государственных нормативов (ст. 5, п. 4 закона) и право этих учреждений на получение бюджетного финансирования после получения свидетельства о государственной аккредитации (ст. 33, п. 16; ст. 41, п. 7).

Отличие от сенаторского проекта, проект, предложенный образовательными ведомствами и поддержанный правительством, сохранял первые три из указанных выше важнейших позиций, которые обеспечивали развитие негосударственного образования. Более того, этот проект попытался было предпринять и мужественную попытку преодоления навязанного закону разрыва государственного и негосударственного в образовании. Но, увы, лишь попытался...

Важнейшее достоинство первоначального варианта ведомственного законопроекта состояло в том, что он предусматривал возможность более широких организационно-правовых форм образовательных учреждений, которые могли быть как государственными и негосударственными, так и **смешанными** (ст. 12, п. 4 первоначального варианта ведомственного проекта). Минфин и Минюст мгновенно уловили здесь «опасность». Оба министерства в один голос заявили в своих замечаниях, что это неприемлемо. В других сферах государственной и общественной жизни названные ведомства считали расширение организационно-правовых форм учреждений, организаций, предприятий, а также форм собственности не только приемлемым, но и необходимым. В образовании же – нет. Оно, вероятно, до этого еще не доросло...

В конечном итоге в представленном Министерством образования и Госкомвузом в правительство законопроекте указанной мужественной поправки не оказалось. Трудно сказать, почему: под давлением ли Минфина и Минюста или из-за боязни собственной тени. Но на этот раз в защиту многоукладно-

сти в образовании выступил Государственный комитет Российской Федерации по управлению государственным имуществом, который предложил собственную, достаточно широкую и емкую редакцию рассматриваемой статьи закона: «Образовательные учреждения могут быть различных видов и типов, иметь различную организационно-правовую форму и быть основаны на различных формах собственности».

Такая расширительная трактовка уже явно не понравилась образовательным ведомствам. Они решительно выступили против. Хотя в их отвергающих аргументах сквозил скорее ведомственный, нежели государственный и общественный интерес.

Посмотрим на эти аргументы: «Формулировка, предложенная Госкомимуществом России, позволяет вести образовательную деятельность предприятиям, организациям и учреждениям практически без ограничений. Например, вести подготовку по программе высшего образования на заводе или в товариществе с ограниченной ответственностью. Подобного рода практики нет ни в одной образовательной системе развитых стран. Данное положение размывает систему образования. Его принятие в перспективе может привести систему образования к развалу и резкому снижению качества подготовки. Кроме того, включение данной формулировки в закон приведет к освобождению от налогов любого предприятия, организации и учреждения, осуществляющих образовательную деятельность».

А теперь рассмотрим эти, с позволения сказать, аргументы повнимательнее. Не слишком ли много в них передержек и подмены понятий? Не сводится ли основной их пафос к отстаиванию ведомственной монополии на образование?

Первое. Верно ли то, что предприятия, организации и учреждения будут вести образовательную деятельность «практически без ограничений»? Ведь лицензии на эту деятельность выдают им образовательные ведомства и их местные органы. А то, что субъектов образовательной деятельности станет больше, – что ж в том плохого? Даже если они будут «вести подготовку по программе высшего образования».

Второе. Указание на отсутствие подобного рода практики в развитых странах мира, по меньшей мере, лукаво. Вспомним хотя бы наши заводы-вузы. Что же касается товариществ с ограниченной ответственностью, часть которых и сегодня занимается образовательной деятельностью, то их действительно нет в мировой образовательной практике. Но ведь эту «теневую» форму образовательной деятельности мы породили сами. Точнее – ее породил реальный образовательный спрос. И не от хорошей жизни. А из-за наших промахов и боязливых недоговорок в Законе «Об образовании».

Третье. Ведомства запугивали законодателей возможным «размыванием системы образования», ее «развалом» и «снижением качества подготовки». Но размывается и разваливается в данном случае не система образования, а ведомственная монополия на образование. Качество же подготовки гарантируется соответствующими статьями закона: например, статьей 33 – «Порядок создания и регламентации деятельности образовательного учреждения» и

статьей 49 – «Возмещение ущерба, причиненного некачественным образованием».

Наконец, *четвертое* – относительно «освобождения от налогов любого предприятия, организации, учреждения, осуществляющих образовательную деятельность». Здесь тоже – лукавство или передержка. Ведь очевидно, что освобождению от налогов или льготному налогообложению (которых до сих пор нет) подлежит лишь та часть инвестиций названных юридических лиц, что вкладывается в образование. На привлечение таких вложений и был направлен пункт 4 статьи 40 закона, которая всегда вызывала ненависть Министерства финансов и в конечном итоге была уничтожена им в 2004 году в ходе подготовки печально знаменитого закона № 122 о все той же «монетизации» льгот.

Итак, ведомственный проект поправок, решая вопрос о негосударственном образовании, попытался было вдохнуть полной грудью. Но выдох оказался много слабее вдоха. Более того, образовательные ведомства, испугавшись радикализации их предложений со стороны Госкомимущества, незамедлительно дали полный ход назад.

Однако пойдем по порядку, оценивая достоинства и недостатки двух представленных законопроектов и взяв за основу рассмотрения первый, ведомственный проект как более полный и развернутый.

ШАГ ВПЕРЕД

Оба законопроекта 1994 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "Об образовании"» предпринимали (хотя и в разной мере и с разным успехом) определенную попытку привести закон в соответствие с требованиями жизни.

Первое из основных достоинств обоих законопроектов состояло в том, что они *устраняли расплывчатость формулировки*, приведенной в пункте 3 статьи 5 закона *о государственных гарантиях* в области образования. Именно эта расплывчатость, непоясненность того, в какой мере и на каких уровнях, ступенях образования гарантируется его бесплатность, явилась важнейшей причиной появления пресловутой 43 статьи новой Конституции Российской Федерации. Статьи, которая обескровила эти гарантии и резко сузила их сферу.

Пункт 2 этой статьи гласил: «Гарантируется общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и предприятиях». Но, во-первых, дошкольное образование никогда и ранее не было полностью бесплатным. И, во-вторых, – главное – из сферы названных гарантий каким-то чудом выпали учреждения среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования. Как видим, вторая основная причина рождения данной статьи – образовательная неграмотность ее авторов, их элементарное незнание или непонимание структуры образовательной системы (что также, как будет показано ниже, в значительной мере было предопределено весьма неясными, если не безграмотными формулировками закона).

Второе важное достоинство обоих законопроектов – **устранение из Закона «Об образовании» крайне вредного положения о конкурсном наборе в старшую ступень средней общеобразовательной школы.** Положение, которое неизбежно вызывало весьма тяжелые социальные последствия и которое, как уже отмечалось, было рождено буйной фантазией бывших господ депутатов (ст. 16, п. 3). Проект Федерального Собрания предлагал отныне установить конкурсный набор только в вузы. Образовательные ведомства полагали возможным сохранить такую систему набора и для средних общеобразовательных учреждений «с углубленным изучением предметов», то есть для профильных школ.

Это было действительно серьезное исправление закона. Но вместе с тем, в соответствии с принципом всеобщности образования, следовало бы подчеркнуть, что власти на местах **обязаны** обеспечить доступность полной средней общеобразовательной школы. Иными словами, – помимо профильных школ старшей ступени, школ с углубленным или повышенным изучением предметов, они должны обеспечить и создание в надлежащем числе школ данной ступени с общим образовательным курсом. (Необходимость такого подхода к построению старшей ступени школы подчеркивалась мною и А.В. Петровским в нашей совместной статье, опубликованной в «Известиях» еще в январе 1988 года¹⁴¹.)

Выдумка о конкурсном наборе на третью ступень школы и, с другой стороны, – полная непрямолинейность в законе различий между **обязательным и всеобщим** образованием, позволили местным властям, под прикрытием законодательства, по сути сворачивать именно данный, основной, общеобразовательный тип старшей школы. Отсюда – и тот огромный отсев учащихся, о котором говорилось ранее.

Ни ведомственный проект, ни проект Совета Федерации не заметили и соответственно не устранили этот коренной порок Закона «Об образовании» – отсутствие в нем различия понятий «*всеобщности*» и «*обязательности*» образования. Что также явилось следствием соответствующего белого пятна в государственном и быденном сознании. Между тем таковое различие было давно и доступно разъяснено, в частности и в известных документах ВНИКа «Школа» 1988 года, определивших идеологию и стратегию реформы российского образования.

Повторение – мать учения. Вспомним. **Обязательное образование** – это та ступень школы (в ряде стран – срок обучения), которые должны быть пройдены всеми гражданами. (У нас сегодня – обязательно основное общее среднее, то есть девятилетнее образование.) **Всеобщее образование** – та образовательная ступень, доступность которой гарантируется государством. Но при этом личность сохраняет за собой право воспользоваться или не воспользоваться данной гарантией. Воспользоваться сразу после завершения обязательного образования, либо позже.

До принятия новой Конституции Российской Федерации, с ее более чем спорной 43 статьей, мы имели *всеобщее (доступное и бесплатное) полное среднее образование.* Безграмотная *эта статья, все перемешав, фактически*

¹⁴¹ Всеобуч: от иллюзий к реальности // Известия. 1988. 9 января.

уравнивала обязательность и всеобщность образования на уровне основной средней школы. Эту мешанину еще предстоит расхлебывать, – надо только подобрать соответствующие юридические инструменты. Но первые важные шаги уже были сделаны. Общество и правительство оказались умнее законотворцев. И потому в Договоре об общественном согласии 1994 года было записано, что «органы государственной власти в субъектах Федерации обязуются содействовать сохранению системы бесплатного полного среднего, среднего специального и профессионально-технического образования...» (раздел II, п. 3 Договора об общественном согласии). Это краеугольное положение государственных гарантий в образовании в итоге должно быть учтено при переработке и 43 статьи Конституции и Закона «Об образовании».

На основании Договора об общественном согласии Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин сделал следующий, чрезвычайно весомый и значимый шаг к исправлению ошибки, допущенной в 43 статье Конституции. 8 июля 1994 года президент издал Указ, который, в силу его крайней важности и актуальности, следует воспроизвести полностью.

У К А З
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
О гарантиях прав граждан Российской Федерации
на получение образования

В целях реализации Договора об общественном согласии, обеспечения гарантий прав граждан Российской Федерации на получение образования, сохранения интеллектуального потенциала страны и социальной защиты обучающейся молодежи **постановляю:**

1. Сохранить до принятия Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "Об образовании"» порядок получения бесплатного среднего (полного) общего и начального профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, предусмотренный Законом Российской Федерации «Об образовании» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 30, ст. 1779).

2. Обязать органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления совместно с родителями или лицами, их заменяющими, создать условия для получения детьми среднего (полного) общего образования.

3. Настоящий Указ вступает в силу с момента его опубликования.

Президент Российской Федерации
Б. Ельцин

Москва, Кремль,
8 июля 1994 года, № 1487

Третье продвижение рассматриваемых законопроектов «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "Об образовании"» – **попытка решения острого вопроса о приватизации образовательных учреждений**. Что было более чем своевременно в связи с начавшейся хищнической «прихватизацией» этих учреждений.

Авторы проектов предпочли, однако, самый простой вариант решения этого вопроса – категорический запрет приватизации (ст. 39, п. 13 обоих проектов). При этом они упустили из виду то, что, несмотря на такой запрет,

приватизацию образовательных учреждений достаточно легко провести окольным путем – через их реорганизацию (ст. 34, п. 1) или ликвидацию, – например, «по решению учредителя или совета образовательного учреждения» (ст. 34, п. 4а). Желающие оплатить подобные операции всегда найдутся.

Правительство и здесь оказалось мудрее, понимая, что «прихватизацию» надлежит незамедлительно остановить, но нельзя останавливать процесс *разгосударствления образования*, который должен быть введен в нормальное, цивилизованное русло. Посему оно подправило образовательные ведомства и указало, что образовательные учреждения приватизации, в традиционном смысле этого слова, не подлежат до нормального законодательного решения вопроса о принципах, путях и механизмах разгосударствления и монополизации системы образования.

Помимо устранения указанных коренных пороков Закона «Об образовании», представленные проекты вносили в закон и ряд локальных, но важных усовершенствований.

В проекте Совета Федерации наиболее значимым из них было закрепление за государственными, муниципальными образовательными учреждениями земельных участков «в бессрочное бесплатное пользование» (ст. 39, п. 1 проекта). Второе по значимости усовершенствование – введение ответственности работодателей «за повышение профессиональной квалификации работников, с которыми они находятся в трудовых отношениях», и положения о минимальных нормативах финансовых затрат предприятий на эти цели (ст. 40, п. 2).

Этим же проектом предусматривались: государственные гарантии «развития сети учреждений дополнительного образования для детей и юношества» и оказание им «материальной, в том числе финансовой поддержки» (ст. 40, п. 9 проекта); права регионов на установление дополнительных налогов и льгот, стимулирующих развитие образования (ст. 31, п. 2, подпункт «м»); защита от изъятия у образовательных учреждений не только неиспользованных годовых, но и квартальных и даже отпущенных на месяц финансовых средств (ст. 43, п. 3); четкое обозначение продолжительности рабочего времени педагогических работников – 36 часов в неделю (ст. 55, п. 5); введение (правда, ограниченного) права образовательных учреждений на установление испытательного срока для педагогов, принимаемых на работу (ст. 56, п. 2); возможность создания попечительских советов образовательных учреждений (ст. 35, п. 2).

Ведомственный проект тоже вводил ряд частных усовершенствований. К примеру, стремясь сохранить действенность вертикали исполнительной власти, он предлагал узаконить предложенный постановлением правительства от 9 января 1992 года порядок назначения и увольнения руководителей органов управления образованием субъектов Федерации по согласованию с Министерством образования (ст. 28, п. 20 ведомственного проекта).

Проект также давал новую, более соответствующую реалиям современной жизни трактовку дополнительного образования, включая в него дополнительное профессиональное образование и «переподготовку граждан в целях получения ими дополнительных знаний», необходимых «для выполнения но-

вого вида профессиональной деятельности». При этом более адекватным становился и взгляд на каналы получения дополнительного образования. Помимо традиционных учреждений дополнительного образования, в качестве таких каналов признавались теперь и обычные образовательные учреждения, и «образовательные подразделения предприятий, организаций, и учреждений» (здесь явное противоречие с упомянутыми ранее возражениями образовательных ведомств Госкомимуществу), и индивидуальная педагогическая деятельность (новая редакция ст. 26 в ведомственном проекте).

Таким образом, шаг вперед в исцелении Закона «Об образовании» от благоприобретенных в ходе его законодательного оформления пороков и недостатков очевиден. Вносимые усовершенствования были значимы и весомы. Они во многом восстанавливали идеологию, концепцию и первоначальный текст закона, предложенные его разработчиками весной 1991 года. И одновременно – учитывали некоторые из требований, выдвинутых в последнее время жизнью. Однако сделанные мной оговорки – «во многом» и «некоторые» – не случайны. И восстановление исходной концепции закона, и учет требований жизни в рассматриваемых проектах были паллиативны, а потому – неполноценны.

ОСТАНОВКА

Основное отличие существовавшего текста закона от его изначального варианта, представленного в 1991 году разработчиками, – громоздкость этого текста, его перенасыщенность ограничениями и регламентациями, которых не было в исходном законопроекте. Разработчики этого законопроекта, как уже отмечалось, исходили из презумпции вменяемости субъектов образования и из посылки, что чем больше ограничений в законодательстве, тем скорее оно умирает. И напротив, чем более в нем воздуха, тем дольше оно живет. Кроме того, разработчики не могли не учитывать внутренние закономерности функционирования и развития образования, специфику живой образовательной ткани, которая в советские времена всегда воспринималась лишь как пассивный объект социальной, политической и идеологической хирургии.

Эти закономерности и эта специфика, напротив, вовсе не учитывались законодателями, которые работали с Законом «Об образовании» сугубо технократически, – как с машиной, жестко выстраивая ее металлическую конструкцию, ее отдельные механические элементы. Эти элементы имели большей частью характер административно-ограничительных норм, регламентирующих положений. Впрочем, данное стихийное бедствие не стоило драматизировать, ибо существует определенная «диалектика нормы». Любую норму можно рассматривать и как ограничение инициативы «низов» и как предохранитель от произвола «верхов». Важно было сделать акцент на последнем. И, кроме того, важно было устранить в ходе пересмотра закона излишние ограничения и одновременно – непроясненность, спорность, а подчас и безграмотность многих дефиниций закона, его понятийного и терминологического аппарата.

Об одной из таких непроясненностей выше уже шла речь – отсутствие различия «всеобщего» и «обязательного» образования. Не менее существенной была и другая – искусственное смешение уровней, ступеней образования с «образовательными программами» (ст. 8, 9, 17, 19, 20, 27 и др. Закона «Об образовании»). Это скорее уже даже не непроясненность, а следствие безответственного законодательного волюнтаризма, когда при раскрытии понятия «система образования» ирреальное – образовательные программы и государственные стандарты (которые существовали еще только в воображении или на бумаге) смешивалось с реальным – сетью образовательных учреждений, органами управления образованием и т.д. (ст. 8). Другой столь же опасной стороной такого волюнтаризма было искусственное ограничение каждого типа образовательного учреждения только одной «образовательной программой», что в итоге привело к преследованиям, например, ПТУ за попытки выйти за пределы программы начального профессионального образования в сферу программы средней специальной школы (о чем речь пойдет далее).

Все это упускали рассматриваемые законопроекты. Как упускали они и многое другое из того, что неоправданно было внесено бывшими законодателями в исходный текст Закона «Об образовании». Приведу только три примера.

Пример первый. В пункте 3 статьи 41 Закона была введена порочная установка на **самофинансирование** (хорошо еще, что не самоокупаемость) образовательных учреждений. Это – чистой воды «южаковщина» (если вспомнить предложения С.Н. Южакова о самофинансировании так называемых сельских гимназий для крестьян, высказанные им в 1897 году в сборнике «Вопросы просвещения»). Это одновременно – и поле для злоупотреблений, в частности, – для выталкивания государственных и муниципальных образовательных учреждений из бюджета. Неплохой подарок «экономическим рационалистам» из Минфина.

Второй пример – вопрос о так называемой защищенности расходных статей образовательного бюджета. В законе предусматривалась защищенность «соответствующих» расходных статей этого бюджета (ст. 40, п. 2). Каких именно – оставалось неясным. Но, во-первых, понятие «защищенности» и «незащищенности» расходных статей уже утвержденного бюджета – не более чем плод хитроумной аппаратной фантазии финансистов. А во-вторых, если уж защищать, то не утвержденные расходные статьи бюджета, а социально гарантированные нормативы на обучение одного учащегося (воспитанника) в соответствующем типе образовательного учреждения. Что и было предусмотрено в исходном варианте закона.

Третий пример. Определение гарантий государства на выделение фиксированной доли расходов на образование. В исходном законопроекте предусматривался так называемый релейный метод защиты образовательной системы. С одной стороны, устанавливались социально гарантированные нормативы на одного учащегося (воспитанника), с другой, – нижний предел фиксированной доли государственного бюджета, выделяемой на нужды образования. Таким образом, если сокращался бюджет, уменьшить расходы на обра-

зование было затруднительно, ибо тому препятствовали установленные социально гарантированные нормативы.

В принятом в 1992 году тексте закона доля расходов на образование исчислялась не от бюджета, а от национального дохода – не менее 10% (ст. 40, п. 2). В первоначальных поправках образовательных ведомств 1994 года предлагалось вести отсчет уже не от национального дохода (это понятие устарело), а от валового внутреннего продукта – не менее 7%. (Правительство, рассмотрев проект, в итоге вернулось к национальному доходу.) Одновременно в тех же поправках для высшей и средней профессиональной школы устанавливалась иная система отсчета. На нее намечалось выделять не менее 4% от федерального бюджета (ст. 42, п. 2 ведомственного проекта). Эта двойная бухгалтерия, необъяснимый «долевой дуализм» свидетельствовали лишь о несогласованности действий образовательных ведомств, и ничего, кроме сумбура, в порядок финансирования системы образования не вносили.

Аналогичная ситуация с двойной системой отсчета воспроизводилась и в проекте Совета Федерации. Но здесь все было еще более запутано и замудрено. Определяя порядок выделения ассигнований для высшей школы, проект предлагал финансировать за счет средств федерального бюджета обучение в государственных вузах «не менее 160 студентов на каждые 10 тысяч человек, проживающих в Российской Федерации» (ст. 40, п. 2 проекта). Кто провел и обосновал эти расчеты? Или они – среднестатистические? Почему 160, а не 150 или 170 студентов «на 10 тысяч человек»? Это оставалось неясным. В итоге в окончательном тексте исправленного закона указывалась цифра 170 (п. 2 ст. 40 закона).

Говоря о системе отсчета доли расходов на образование, нельзя было не учитывать, что размер и национального дохода, и валового внутреннего продукта определяется в основном по итогам года. Бюджет же имеет установочный характер, и потому все расчеты целесообразнее вести, ориентируясь на него. Не случайно в Рекомендациях парламентских слушаний от 14 июня 1994 года был восстановлен изначальный смысл данной статьи Закона «Об образовании» и предусмотрено исчисление доли расходов на образование именно от бюджета – на федеральном уровне не менее 6% расходной части федерального бюджета (п. 3.1 Рекомендаций).

К такой же системе отсчета первоначально склонялось и правительство. Хотя при этом оно выражало сомнения в том, надо ли вообще фиксировать долю расходов бюджета на образование. В своем постановлении от 30 июня 1994 года, в основном одобрявшем представленные образовательными ведомствами поправки к Закону «Об образовании», правительство поручило «решить вопрос о целесообразности установления данным законом фиксированной доли расходов из федерального бюджета на образование». В итоговом тексте закона 1996 года сохранялся принятый ранее отсчет доли расходов на образование от национального дохода (п. 2 ст. 40).

Теперь о том, как и в какой мере предложенные проекты решали актуальные вопросы, поставленные жизнью.

В проектах не было ни слова, к примеру, о таких насущных проблемах, как:

– необходимость введения органов управления образованием в состав учредителей образовательных учреждений, что следовало бы записать в пункт 1а статьи 11 закона и что крайне важно в связи с нарастающими притязаниями Госкомимущества на перевод этих учреждений в свою собственность;

– не менее острая необходимость четкого разъяснения вопроса об аренде собственности, закрепленной за образовательными учреждениями (ст. 39, п. 11), где обнажилась в последнее время масса злоупотреблений;

– открытие путей для совмещения бюджетов разных уровней, без чего невозможно многоканальное финансирование системы образования и использование региональных средств для поддержки и развития образовательных учреждений федерального подчинения (возможное дополнение к ст. 41 закона);

– устранение надуманного, невыполняемого и не выполнимого в реальной жизни ограничения, которое внесено в пункт 2 статьи 50 Закона «Об образовании», где говорится, что только «совершеннолетние граждане Российской Федерации имеют право на выбор образовательного учреждения и форм получения образования». А как же с этой точки зрения расценивать тот выбор, который делают несовершеннолетние выпускники основной общеобразовательной школы, поступая в старшую ступень школы разного профиля, в ПТУ и т.д.? Или – разрешенное законом право на домашнее образование, самообразование, экстернат (ст. 10, п. 1 закона)?

Обходили законопроекты и давно назревший вопрос о переводе оперативного управления и финансирования системы профессионально-технического образования с федерального уровня на уровень субъектов Федерации. Такой перевод, способствующий оптимизации деятельности профессионально-технических учебных заведений в соответствии с быстро меняющимися условиями жизни и повороту этих заведений лицом к потребностям регионов, был предусмотрен постановлением правительства от 29 октября 1992 года и отчасти осуществлен. Однако это решение правительства подверглось отмене (не без участия нового руководства Министерства образования) постановлением бывшего Верховного Совета от 29 января 1993 года.

ДВА ШАГА НАЗАД

Впрочем, в предложенных законопроектах были очевидны не только остановка и отставание от жизни. Хуже – очевидно было явное попятное движение, что не могло не настораживать.

Возьмем, к примеру, уже неоднократно упоминавшееся **нормативное финансирование** на одного учащегося (воспитанника). Ведомственный проект отказывался от этого основополагающего элемента Закона «Об образовании» и образовательной реформы в целом (ст. 41, п. 2). Но возможны ли тогда введение нового экономического механизма в образование и сама образовательная реформа в ее базисном, экономическом основании? Вряд ли.

Министерство финансов в своих замечаниях выступило против этого явного контрреформаторского шага. Не предусматривал его и проект Совета Федерации.

В той же экономической части закона ведомственные поправки делали еще один, вопиющий шаг назад. Вместо предусмотренного законом *освобождения образовательных учреждений от уплаты всех видов налогов* (ст. 40, п. 3), предлагалось лишь льготное налогообложение. Что, естественно, с готовностью подхватывало Министерство финансов.

Это предложение в конечном итоге было изъято из текста ведомственного законопроекта при внесении его в правительство. Вероятно, не без влияния резкой критики данной поправки автором настоящей книги на парламентских слушаниях 13–14 июня 1994 года и не менее резкой критики Е.А. Ямбурга, В.С. Иловского и других участников слушаний в адрес правительства за бездействие в решении общей проблемы налогов применительно к образованию. Однако Минфин тогда продолжал настаивать, а сегодня, как уже отмечалось, и вовсе устранил из закона все положения, которые касаются налоговых льгот для сферы образования (ст. 40, пп. 3, 4, 5, 6).

Существенный шаг назад – в сторону унитаризма в образовании – делал ведомственный проект поправок, снимая в законе понятие *«национально-региональный компонент»* государственных образовательных стандартов и заменяя его «региональным компонентом» (ст. 7, п. 1; ст. 29, п. 2е). Эта тенденция прослеживалась и в утвержденном Министерством образования в 1993 году Базисном учебном плане (аббревиатура – БУП, которая, в силу чрезмерной регламентации названного плана, расшифровывалась некоторыми острословами как «боевой устав пехоты»). Но об этом – отдельный разговор.

Указанная тенденция была тем более, мягко говоря, странна, что в соответствии с новой Конституцией Российской Федерации значительно расширились права ее субъектов в сфере образования. Оба рассматриваемых проекта не учитывали эту новую реальность, не отражали существенных изменений, происходивших в конституционном и федеративном устройстве страны. Мало того, оба проекта шли против течения этих изменений. Хотя каждый – по-своему. Проект Совета Федерации, например, существенно урезал компетенцию субъектов Федерации, исключая из закона их полномочия по «принятию правовых актов в области образования» (ст. 29, п. 26).

Нетрудно и далее приводить примеры попятного движения рассматриваемых проектов. Но отмечу еще лишь одну тенденцию – *тяготение к возврату административно-командных норм в образование и в управление образованием*. Чтобы убедиться в этом, достаточно было просмотреть новую редакцию статьи 42 закона в ведомственном проекте, с ее «контрольными цифрами» по приему студентов и др. (Вообще предложенная редакция этой статьи весьма мало напоминала положение закона. Она скорее была похожа на лоскутное нормативное одеяло, сшитое из сиюминутных мер, которые либо уже реализованы, либо могут быть реализованы указами президента и постановлениями правительства.)

Или сделанная ведомствами, казалось бы, безобидная вставка одного слова – «*только*» – в пункт 2 статьи 24 Закона «Об образовании». Теперь этот пункт звучал так: «Высшее профессиональное образование может быть получено *только* в образовательных учреждениях высшего профессионального образования (высших учебных заведениях)». А как же, к примеру, экстернат (о котором говорилось в п. 1 ст. 10 закона)? Смог бы при новых условиях, например, В.И. Ульянов сдать экстерном экзамены в университете?

Не менее красноречива была и новая редакция статьи 37, включенная в тот же ведомственный проект. Образовательные ведомства здесь форсированно наращивали свою экспансию в сферу полномочий других министерств и ведомств. Эти другие министерства и ведомства теперь не могли создавать органы управления подчиненными им образовательными учреждениями без согласования с «экспансионерами», которые, помимо того, устанавливали (!) и компетенцию этих органов (ст. 37, п. 3 и 6 ведомственного проекта).

Стоило ли затевать поправки к Закону «Об образовании», глядя и шагая назад? Можно, конечно, было предположить, что это – оплошность, недоразумение. Но можно было и спросить, – кому все это выгодно?

Итак, в какую же сторону шагали представленные в 1994 образовательными ведомствами и Советом Федерации проекты поправок к Закону «Об образовании»? Вперед или назад?

Традиционно: «шаг вперед – два шага назад». Посему нельзя было не согласиться с Комитетом по образованию, науке и культуре Государственной Думы в том, что и тот, и другой законопроект неприемлемы, что необходимо готовить третий вариант проекта поправок.

Но еще более необходимо было другое – главное: перевести начавшийся процесс пересмотра Закона «Об образовании» из разрушительного, антидемократического, контрреформаторского русла в русло дальнейшего развития, укрепления, углубления образовательной реформы. А это было возможно только при широком включении образовательной общественности в этот процесс.

ОТКЛОНЕНИЕ ПРЕДЛОЖЕННЫХ ПОПРАВOK. ПРОЕКТ СОГЛАСИТЕЛЬНОЙ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ

Итак, было очевидно, что новый, третий вариант проекта поправок мог быть удачнее лишь при одном условии – устранении келейности, закрытости его подготовки, привлечении к работе над ним общественных сил, в том числе и из сферы образования. Это условие было соблюдено. И в начале 1995 года мы имели новый, подчеркну, **принципиально новый** законопроект (хотя и с тем же названием), который **кардинально** отличался от двух предшествующих. Рассмотрение этого законопроекта было проведено 24 февраля 1995 года на совместном заседании Комитета Государственной Думы по образованию, науке и культуре, Комитета Совета Федерации по вопросам науки, культуры и образования и представителей правительства, с участием экспертов и представителей образовательной общественности.

Участники заседания в подавляющем своем большинстве поддержали новый законопроект. И это было знаменательно, поскольку он не только со-

хранял идеологию и основные принципы существовавшего закона, не только значительно очищал его от деформаций и напластований, внесенных бывшим Верховным Советом, возвращая текст закона к исходному замыслу, но и существенно продвигал его вперед. Продвигал, исходя из логики развития образовательной реформы и требований жизни.

Правда, в этом отношении было сделано не все, что можно было сделать. Присутствовал и ряд ухудшений текста закона, причем весьма существенных. Сохранялись и многие из прежних опасностей, особенно в тех вариантах поправок, на которых настаивал Совет Федерации, – это относилось опять же прежде всего к обузданию негосударственных образовательных учреждений. Но пойдем по порядку, рассмотрев сначала то, что удалось, а потом, – что не удалось сделать.

РАСЧИСТКА ЗАВАЛОВ

Для того, чтобы был ясен подход к подготовке нового законопроекта «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "Об образовании"», есть смысл привести *основные принципы его разработки*, сформулированные согласительной рабочей группой. (В ее состав вошли представители Государственной Думы, Совета Федерации, образовательных ведомств и педагогической общественности.) Вот эти принципы:

Закон Российской Федерации в своей основе остается прогрессивным законом. Поэтому при работе над внесением изменений и дополнений следует исходить из этого закона и его структуры.

1. Образование должно осуществляться в интересах личности, общества и государства. Поправки не должны превращать нормы закона в декларации, особенно там, где вопрос касается государственных гарантий не просто выживания, а развития образования.

2. В законе задаются политические направления развития системы образования, прежде всего, приоритетность сферы образования и обеспечение социальных гарантий реализации прав граждан на образование.

3. Поправки не должны ущемлять прав и возможностей граждан, содержащихся в действующем законе.

4. Поправки не должны ущемлять демократических свобод образовательных учреждений в осуществлении образовательного процесса.

5. Закон должен четко определять отношения между субъектами системы и оптимальное взаимодействие всех ее элементов.

6. Закон должен отражать автономность и саморазвитие субъектов образовательной системы.

7. Закон должен предполагать полномочия разного уровня компетенции.

8. В законе должны быть четко прописаны отношения собственности, арендных (экономических) отношений.

9. Все, что мешает развитию системы образования и ее элементов, субъектов, должно встретить труднопреодолимый фильтр.

10. В законе не должно быть заведомо невыполнимых формулировок.

Скажу сразу: эти принципы были в основном выдержаны. И потому – закон выжил, шагнул вперед. Однако работа по реализации названных принципов в законодательном тексте была не из легких. Согласительной рабочей группе предстояло прежде всего расчистить завалы на подходах к за-

кону. Эти завалы были созданы главным образом **ведомственными поправками, основная часть которых имела, повторю, явно неконструктивный, реставрационный характер.**

Об объеме проделанной работы свидетельствовала элементарная арифметика. Из 130 ведомственных поправок было принято 19, оставлено как вариант 8 статей, не принято 103, то есть 79,2% предложенных поправок.

О качестве же этой работы можно судить по характеру отклоненных ведомственных поправок (к указанным ниже статьям). **Не состоялись, к примеру, попытки образовательных ведомств, предполагавшие:**

- отстранение законодательной, представительной власти от ключевых вопросов управления образованием (формирование и осуществление федеральной образовательной политики, правового регулирования отношений в области образования и др. – преамбула к ст. 28) и экспансию в сферу полномочий других министерств и ведомств (предложенная редакция ст. 37, пп. 3, 6). Как видим, приватизировав государственную политику в сфере образования, образовательные ведомства вошли во вкус;

- отказ от нормативного финансирования на одного учащегося (ст. 28, п. 166 и ст. 41, п. 2) и от освобождения образовательных учреждений от всех видов налогов, включая плату за землю (ст. 40, п. 3);

- унитаризацию образования, нивелирование его национальных особенностей путем замены «национально-регионального компонента» государственных образовательных стандартов только «региональным компонентом» (ст. 7, п. 1; ст. 29, п. 2е);

- ограничение компетенций региональных государственных и местных органов управления образованием (предложенная редакция ст. 37, п. 5), в частности, устранение права передачи на места функций по лицензированию образовательных учреждений – ст. 33, п. 7. (Хотя и в новом законопроекте вариант ведомств продолжал настаивать только на своем праве лицензирования этих учреждений (ст. 28, п. 8.);

- ограничение прав образовательных учреждений за счет: а) придания «типовому положению о соответствующем типе и виде образовательного учреждения» (то есть примерному, ориентировочному документу) законодательной силы (ст. 32, п. 1; ст. 35, п. 1); б) замены инспектирования контролем (предложенная редакция ст. 38, п. 2 вместо действующей ст. 30, п. 7, которую намеревались снять); в) законодательного закрепления жесткой регламентации порядка разработки учебных планов, годовых календарных учебных графиков, расписаний занятий только «на основе примерных (базисных) учебных планов» (ст. 15, п. 1) и т.д.

В последнем предложении ведомств был, что называется, – «двойной нонсенс». По закону и по жизни. Во-первых, коль скоро базисные учебные планы – **примерные**, как они могут закрепляться законом? И, во-вторых, в реальной жизни школы эти планы, мягко говоря, вызывали огромное количество вопросов, к которым давно пора было бы прислушаться.

Новый проект поправок к закону устранял и множество других, скажем так, неадекватных предложений ведомств. Например: попытки введения неопределенных правовых норм типа «государственные требования» (ст. 7, п. 3; ст. 33, п. 16; ст. 38, п. 2), которые можно толковать широко и вольготно,

вплоть до оправдания любого произвола; намерение отказаться от ежегодного представления палатам Федерального Собрания и публикации Доклада правительства о ходе реализации Федеральной программы развития образования, что сужало сферу ответственности ведомств, а заодно – и поле информированности общественности о состоянии образования (к слову, за все годы существования Закона «Об образовании» такие доклады не представлялись и не публиковались *ни разу*); стремление министерств снять с себя заботы за «организацию и координацию» материально-технического обеспечения этой программы (ст. 28, п. 9) и многое другое.

Можно было бы и далее удлинять этот список. Но остановимся, пожалев читателя. И так, здесь и далее, реестр перечисляемых статей и утомительно сверяемых поправок безмерно пространен. Но не могу, однако, в этой связи не вспомнить следующие слова редакции газеты «Первое сентября» в предисловии к одной из многих статей в защиту Закона «Об образовании»: «Мы редко читаем законы, они далеки от нас и хитроумны. Но... незачем говорить, как важны для нас каждая строчка, каждое слово в Законе "Об образовании"»¹⁴².

Важны. Ибо они определяют нашу образовательную жизнь. Если хотите, – судьбу образования. И потому рискну еще раз утомить читателя. Рискну, дабы показать, от каких реальных угроз ушел в тот период Закон «Об образовании», а с ним – и само образование. (Но через десять лет, повторю, антисоциальное правительство М.Е. Фрадкова догнало и оскотило закон.)

ПРОТИВОСТОЯНИЕ

В 1995 году в ходе борьбы вокруг нового законопроекта образовательные ведомства вынуждены были согласиться с очистительными усилиями согласительной рабочей группы и принять текст нового проекта, выдвинув лишь восемь замечаний. Главное из этих замечаний – расхождение ведомств во взглядах с Федеральным Собранием на Государственную аттестационную службу, о чем речь пойдет ниже.

Из остальных замечаний три следовало признать правомерными: 1) предложение принять более полную и развернутую редакцию статьи 42 – «Особенности экономики высшего и среднего профессионального образования»; 2) включение средних специальных учебных заведений в предлагаемую квоту федеральных расходов на вузы (ст. 40, п. 2), что было выгодно и ССУ-Зам и бюджету; 3) изменение порядка расчета денежной компенсации, предусмотренной пунктом 8 статьи 55 закона с целью содействия обеспечению педагогических работников книгоиздательской продукцией и периодическими изданиями. Ведомства предлагали исчислять эту компенсацию не в процентах к должностному окладу (зарплате) – 10%, а в размерах минимальной оплаты труда: для работников вузов – полтора минимума, для остальных – один. И это было более оптимально.

¹⁴² Первое сентября. 1994. 20 августа (выделено мной. – Э.Д.).

Предложение образовательных ведомств о разделении в пункте 4 статьи 12 закона учреждений дополнительного образования на два типа – «учреждения дополнительного профессионального образования» и «учреждения дополнительного образования детей» также было оптимальным и уже получило реализацию в тексте законопроекта. Что же касается трех остальных предложений, то они вызывали существенные сомнения.

Два из этих предложений, связанные с лицензированием образовательных учреждений, так или иначе ограничивали их права и ужесточали процедуру лицензирования. Ведомства пытались ввести в пункт 9 статьи 33 закона отсутствующую норму – об экспертизе при лицензировании соответствия «уровня предлагаемых образовательным учреждением основных и дополнительных образовательных программ целям и задачам обучения». Хотя в этом пункте закона было однозначно записано, что «содержание, организация и методики образовательного процесса предметом экспертизы не являются». С другой стороны, ведомства предлагали снять пункт 10 той же статьи как якобы неработающий в условиях «многообразия типов и видов образовательных учреждений».

Между тем этот пункт статьи 33 закона существенно защищал образовательные учреждения от возможных злоупотреблений при их экспертизе. Напомню его: «Требования экспертизы не могут превышать среднестатистических показателей для территории, на которой зарегистрировано образовательное учреждение». Нужны ли комментарии, кому было выгодно устранение из закона этого положения?

Последнее замечание образовательных ведомств было направлено против предложенного Советом Федерации варианта пункта 1 статьи 20 «Реализация профессиональных образовательных программ». Можно было спорить по поводу этого варианта, но содержательно. Мне лично он не представлялся неприемлемым. (Он был шире, чем в законе, поскольку включал в себя проблему переподготовки кадров, и его можно было бы принять хотя бы с тем, чтобы увеличить поле компромисса с проектом Совета Федерации при устранении главного расхождения – в вопросе о негосударственных образовательных учреждениях.) Но мне представлялся абсолютно неприемлемым основной аргумент ведомств, используемый для отторжения этого варианта. Вот сей аргумент: «Вариант Совета Федерации ведет к получению высшего образования в образовательных учреждениях дополнительного профессионального образования, что противоречит ст. 24 Закона "Об образовании"».

Во-первых, что же плохого в том, что возможности получения высшего образования расширялись? А во-вторых, ведомства явно лукавили: никакого противоречия с законом здесь не было. Если бы в пункт 2 указанной статьи им удалось внести то, что они предлагали ранее, – безобидное словечко «только», тогда высшее образование надлежало бы получать **только** в вузах. Но эта маленькая хитрость не прошла, и посему, повторю, никакого противоречия с законом в данном случае не имелось.

Но все это, однако, частности. Принципиальным оставалось только одно – расхождение – ведомств и Совета Федерации в вопросе о **Государственной аттестационной службе**. Впрочем, и оно не казалось мне принципиальным.

Это было, скорее, расхождение в вопросе о том, когда создавать такую службу – сейчас или позднее, после проработки ее концепции, ее целей, задач, функций, принципов организации и т.д.

Безусловно, **независимая** аттестационная служба необходима. Это подтверждает и мировая практика. Но у меня простой вопрос – *должна ли эта служба быть чисто государственной?* Могут ли одни чиновники защищать, спасать, как некоторые говорят, образование от других чиновников. Ведь, перефразируя известную мысль основоположника ленинизма, можно сказать, что у разных чиновников между собой гораздо больше общих интересов, чем у них всех с образованием...

Другое дело, если **независимая** аттестационная служба будет иметь **государственно-общественный характер**. Но именно этого-то и не было в существующем тексте закона (в отличие от изначального его варианта), равно как – и в новом думском варианте законопроекта о поправках. А ведь этот момент – **ключевой**. От того, принимаем мы его или нет, зависит сама суть дела: создаем ли мы в образовании еще одну бюрократическую структуру – контролеров над контролерами, инспекторов над инспекторами или развиваем столь трудно восходящие на нашей промерзлой почве ростки общественного участия в управлении образованием.

Да, в искаженном, чисто государственно-чиновническом виде положения о Государственной аттестационной службе вошли в утвержденный в 1992 году текст закона. Субъективные мотивы этого очевидны и отчасти извинительны: многие бывшие депутаты видели в этой службе для себя запасной аэродром. Я понимаю, что эти мотивы – вечны. Но какова объективная реальность? Во-первых, явно порочной была сама «государственно-чиновническая», а точнее бюрократическая идея такой службы. И во-вторых, на основе именно этой идеи такая служба в весьма кургузом виде, по сути, внутри самого образовательного ведомства, была создана только десять лет спустя – в 2004 году.

Невозможность создания «вдруг» названной службы понимали и депутаты в 1992 году, отложив «вступление в силу» касающихся ее статей на неопределенный срок – «по мере развертывания государственной аттестационной службы». (Постановление Верховного Совета Российской Федерации «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации "Об образовании"» от 10 июля 1992 года, № 3267-1, п. 2.) Это же хорошо понимали и депутаты в 1995 году, предполагавшие развернуть ее «где-то годика через три». Но при этом они выдвигали в защиту такой службы следующий аргумент: надо сохранить ее хотя бы в идеале, иначе к ней трудно будет вернуться.

Однако и замысел, и конечный результат – создание указанной службы были весьма далеки от идеала. Нам ли забывать, к чему ведут разного рода навязываемые сверху идеалы в реальных условиях российской жизни?

Каков же вывод? Он был очевиден. Не спешить с навязыванием сверху аттестационной службы и детально проработать все аспекты ее создания, – но не в государственной, а *в независимой государственно-общественной логике*. И после этого вводить ее либо отдельным законом, либо путем поправок к Закону «Об образовании».

Этот подход представлялся продуктивным, особенно если опираться на те десять названных выше принципов работы над законопроектом, которые провозгласила сама согласительная рабочая группа Думы. Перечитаем их еще раз. Первый из этих принципов гласил: «Поправки не должны превращать нормы закона в декларации». Десятый: «В законе не должно быть заведомо невыполнимых формулировок».

Полагаю, что такой подход, помимо содержательного, имел еще и существенное тактическое значение. Во-первых, он помогал снять все более назревавший клинч Думы и образовательных ведомств, который способен был похоронить всю проделанную, огромную работу, что вновь поставило бы Закон «Об образовании» под угрозу. И во-вторых, он способствовал объединению думских и правительственных усилий на главном, к сожалению, еще остававшемся фронте борьбы – борьбы за сохранение **негосударственных образовательных учреждений**.

Здесь позиции Комитета по образованию, науке и культуре Государственной Думы и правительства были едины. Но варианты поправок, предложенных в 1994 году, на которых продолжали настаивать некоторые представители Совета Федерации (о них мы говорили ранее), сохраняли опасность похорон негосударственников по первому разряду.

ПРОДВИЖЕНИЕ ВПЕРЕД

Итак, новый законопроект, подготовленный согласительной рабочей группой, не только расчистил завалы прежних ведомственных поправок, не только вступил в противостояние с предложениями Совета Федерации, уничтожающими негосударственное образование. Он оказался открытым для внесения в Закон «Об образовании» лучшего из того, что предлагали ведомственный и сенатский проекты. И кроме того, этот законопроект сделал самостоятельный, внушительный шаг вперед, что особенно важно.

В первую очередь необходимо отметить, что из прежних проектов в новый вошли две фундаментальные поправки, которые были предложены и образовательными **ведомствами и Советом Федерации**. *Первая*, – *закрепляющая гарантии прав граждан в области образования* и устраняющая расплывчатость формулировки этих гарантий, данной в пункте 3 статьи 5 существовавшего текста закона, о чем говорилось ранее. И *вторая* фундаментальная поправка – *устранение* из Закона «Об образовании» крайне вредной новации, внесенной бывшими депутатами, которой не было в исходном тексте закона. А именно – *положения о конкурсном наборе в старшую ступень средней общеобразовательной школы* (ст. 16, п. 3). Последствия этого шага, в том числе социальные, как уже отмечалось, были очевидны: огромное поле злоупотреблений, массовая селекция учащихся, их возрастающий отток из школы. В итоге сокращение доступности школы привело к социальным напряжениям, к снижению общего уровня образованности молодежи.

Из предшествующего проекта **Совета Федерации** в новый законопроект были введены и такие две важнейшие поправки: 1) закрепление за государст-

венными, муниципальными образовательными учреждениями земельных участков «в бессрочное бесплатное пользование» (ст. 39, п. 1) и 2) введение в пункт 4 статьи 40 положения об ответственности работодателей «за повышение профессиональной квалификации работников, с которыми они находятся в трудовых отношениях». (Правда, оставалось неясным, о какой ответственности будет идти речь.)

Из этого же проекта в новый текст были включены: государственные гарантии «развития сети учреждений дополнительного образования для детей и юношества» и оказание им «материальной, в том числе финансовой поддержки» (ст. 40, п. 9); права регионов на установление дополнительных налогов и льгот, стимулирующих развитие образования (ст. 31, п. 2, подпункт «м»); защита от изъятия у образовательных учреждений не только неиспользованных годовых, но и квартальных и даже отпущенных на месяц финансовых средств (ст. 43, п. 3); введение права образовательных учреждений на установление испытательного срока для педагогов, принимаемых на работу (ст. 56, п. 2); возможность создания попечительских советов образовательных учреждений (ст. 35, п. 2) и др.

Из ведомственных предложений, сохранных в новом тексте законопроекта, в содержательном плане следует отметить еще две поправки, которые согласительной рабочей группой были оставлены как вариант статей закона (остальные поправки имели большей частью редакционный характер).

Первая существенная поправка – расширение сферы социальных гарантий работников образования, в частности, закрепление за ними права «на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), преимущественное предоставление жилой площади» (ст. 55, п. 5).

Вторая поправка снимала надуманное положение, которого не было в изначальном тексте проекта Закона «Об образовании», о включении руководителя государственного, муниципального учреждения «в штат государственного, муниципального органа-учредителя образовательного учреждения» (ст. 35, п. 5). Позитивный смысл этой поправки был очевиден. И о ней, может быть, даже не стоило бы упоминать, если бы Совет Федерации в своем варианте этой статьи закона не настаивал на сохранении данного противоестественного положения, направленного только на раздувание штатов управленческого персонала.

Вместе с тем, помимо включения в свой корпус всего наиболее ценного из предшествующих проектов, *новый законопроект*, как уже отмечалось, *добился собственного, крупного продвижения вперед*. Здесь прежде всего необходимо отметить *следующие вновь вносимые поправки*: введение ежеквартальной индексации нормативов и, что не менее важно, абсолютных размеров финансирования образовательных учреждений (ст. 40, п. 2); предоставление права этим учреждениям самостоятельно устанавливать не только размеры доплат, надбавок и премий своим работникам, но и размеры их должностных окладов, ставок (ст. 54, п. 4); допустимость платных и других дополнительных образовательных услуг только на договорной основе (ст. 13, п. 1.5 ж; ст. 14, п. 6); защита студентов средних и высших профессиональных образова-

тельных учреждений в случае прекращения деятельности этих учреждений (ст. 50, п. 18); введение права на неоднократное бесплатное получение профессионального образования «по направлению службы занятости, в случае потери возможности работать по профессии, специальности вследствие профессионального заболевания и(или) инвалидности» (ст. 50, п. 7) и т.д.

В целом новый законопроект был направлен на устранение различных ограничений прав граждан и образовательных учреждений. Единственное, пожалуй, исключение из такого, безусловно плодотворного подхода представляла собой поправка, вносимая в пункт 20 статьи 33 закона. Она предусматривала, что «первая аттестация вновь созданного образовательного учреждения может проводиться по его заявлению после первого выпуска обучающихся, но не ранее, чем через три года после получения лицензии». Кроме этой поправки, все остальные имели разрешительный, а не запретительный характер.

ТОРМОЖЕНИЕ И СРЫВЫ

Можно было, конечно, исходить из известной посылки: хорошего понемножку. Но, очевидно, здесь не тот случай. И потому есть смысл остановиться на том, *что было недоделано и что явно провалено в новом законопроекте.*

Главное – это отказ от преодоления жесткого разделения государственного и негосударственного в образовании, отсутствие указания на то, что по своим организационно-правовым формам образовательные учреждения **могут быть** как государственными и негосударственными, так и **смешанными** (ст. 12, п. 3). Хотя в пункте 1 статьи 11 сохранялась норма действующего закона, допускающая «совместное учредительство образовательных учреждений». Это было очевидное противоречие, если не стремление спрятать голову под крыло.

На первый взгляд могло показаться, что данное предложение – мелочь. Подумаешь, только одно слово вставить в перечень организационно-правовых форм образовательных учреждений – «**смешанные**». Но на самом деле, как уже отмечалось, это – **фундаментальная поправка**, закрепляющая и стимулирующая те позитивные процессы, которые уже идут в жизни. Поправка, укрепляющая одну из ключевых позиций общей идеологии российской образовательной реформы – всемерное содействие развитию государственно-общественных и общественно-государственных форм в образовании.

Кроме того, в новом законопроекте, как и в проектах 1994 года, вновь: весьма прямолинейно решался вопрос о приватизации в сфере образования, при этом приватизация опять неправомерно отождествлялась с разгосударствлением образования; сохранялась введенная бывшими депутатами Верховного Совета установка на самофинансирование образовательных учреждений (п. 1 ст. 41), а также надуманное, невыполнимое и невыполняемое в реальной жизни ограничение в пункте 2 статьи 50 Закона «Об образовании», где право «на выбор образовательного учреждения и форм получения образования»

предоставлялось только «**совершеннолетним** гражданам». Хотя известно, что выбор дети делали с первых своих шагов в школе.

Был и еще один момент, на который целесообразно обратить внимание. В новом тексте законопроекта осталась, пожалуй, *единственная отсылочная норма* – в статье 53 «Занятие педагогической деятельностью». Здесь речь шла о том, что «к педагогической деятельности в образовательных учреждениях допускаются лица, имевшие образовательный ценз, определяемый типовыми положениями о соответствующих типах и видах образовательных учреждений». Во-первых, было не ясно, что значит «имевшие»? А имеющие? Но главное – данная норма, отсылающая к подзаконным актам, то есть типовым положениям, несла в себе опасность искусственного ограничения в этих положениях круга лиц, способных успешно работать на ниве образования. И эта опасность была реальной.

Так, в статье 62 нового «Типового положения об общеобразовательном учреждении», утвержденного Правительством Российской Федерации 31 августа 1994 года, была записана весьма туманная формулировка: «на педагогическую работу принимаются лица, имеющие необходимую профессионально-педагогическую квалификацию, соответствующую требованиям квалификационной характеристики по должности и полученной специальности, подтвержденную документами об образовании». Между тем строкой выше в той же статье указывалось, что «порядок комплектования персонала общеобразовательного учреждения регламентируется его уставом».

Здесь налицо явная коллизия. Типовое положение одной рукой предоставляло образовательному учреждению права по комплектованию персонала, другой рукой – их ограничивало. Чтобы такого не происходило, следовало бы в статье 53 закона расширить сферу компетенций образовательных учреждений. А именно – предоставить им право самостоятельно определять в своих уставах образовательный ценз или квалификационные требования, необходимые для допуска к педагогической деятельности конкретно в том или ином образовательном учреждении.

Такой подход соответствовал бы и общему демократическому духу закона и современным требованиям жизни. В то время в образование устремлялся все больший поток интеллектуального потенциала из других сфер деятельности. Это было обусловлено, во-первых, возрастающей привлекательностью педагогического творчества, освобожденного от прежних ограничений; и во-вторых, значительным высвобождением квалифицированных кадров из различных отраслей народного хозяйства. Необходимо было всемерно закреплять эти позитивные тенденции, расчищать им дорогу, привлекая в образование новые силы, в том числе – мужчин, что немаловажно в свете все более нарастающей феминизации образования.

Теперь, наконец, – о двух **крупных провалах**, допущенных в новом законопроекте, об изъятии в нем двух важнейших норм действовавшего закона. Изъятии, которое шло вразрез и с требованиями жизни, и с усилиями самой Думы, и даже с Конституцией.

Прежде всего – это устранение из закона (как и в рассмотренном ранее ведомственном проекте 1994 года) пункта 4 статьи 40, где шла речь о введе-

нии, с целью привлечения инвестиций в образование, «специальной системы **налоговых льгот** предприятиям, учреждениям и организациям независимо от их организационно-правовых форм, а также физическим лицам, в том числе и иностранным, вкладывающим свои средства... в развитие системы образования Российской Федерации».

Вторая важная утраченная позиция – резкое **сужение компетенций субъектов Российской Федерации** в сфере образования, лишение их полномочий по «принятию правовых актов в области образования» (п. 26 ст. 29 закона). Новый законопроект пошел на поводу у проекта Совета Федерации 1994 года, предлагавшего снять названный пункт.

Данное предложение, исходившее из Совета Федерации (который, казалось бы, должен стоять на страже интересов субъектов этой Федерации) было необъяснимо. Федералисты предстали здесь большими централистами, чем сам центр. Что это было – их оплошность или происки «агентов влияния» центра? Но самому центру, если бы он был реформаторский, демократический, этого не нужно. Кроме того, Конституция страны предполагала максимальную передачу полномочий в сфере образования на места. О том же говорило и Послание президента Федеральному Собранию на 1995 год, где особо выделялась необходимость «продолжения работы по разграничению компетенции органов управления образованием различных уровней»¹⁴³. В этой связи поправка Совета Федерации, перекочевавшая в новый законопроект, вызвала более чем удивление.

Итак, к февралю 1995 года мы имели принципиально новый законопроект, который в целом улучшал и продвигал вперед Закон «Об образовании», защищал его от большей части вносимого в него ведомственного мусора. Это продвижение и очищение были бы еще более значимы, если бы удалось устранить те оставшиеся недостатки и срывы, о которых речь шла выше.

24 февраля 1995 года, как уже отмечалось, было проведено совместное заседание Комитета по образованию, культуре и науке Государственной Думы, Комитета по вопросам науки, культуры и образования Совета Федерации, руководителей образовательных ведомств и представителей педагогической общественности. На этом заседании был в основном одобрен новый законопроект, подготовленный согласительной рабочей группой с учетом замечаний образовательного сообщества. В ходе заседания обозначились **две главные линии противостояния. Одна – по вопросу о Государственной аттестационной службе**: здесь Дума и Совет Федерации находились в оппозиции точке зрения образовательных ведомств, настаивая на сохранении в законе статей, касающихся этой службы. **Вторая – по несравнимо более важной и животрепещущей проблеме – о судьбе негосударственного образования в России**: здесь Дума и образовательные ведомства противостояли Совету Федерации. Точнее – отдельным членам Комитета по вопросам науки, культуры и образования Совета Федерации, поскольку значительная часть этого комитета заняла более взвешенную и дальновидную позицию, соли-

¹⁴³ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. О действенности государственной власти в России. М., 1995. С. 75.

даризируясь с думским комитетом и образовательными ведомствами. Эта солидарность также не замедлила дать свои плоды. Спустя короткое время названный комитет Совета Федерации под давлением общественности снял все свои поправки направленные против негосударственных образовательных учреждений (к чему мы еще вернемся позднее – в главе о негосударственном образовании), равно как и другие поправки, затруднявшие развитие образования.

Итак, **общественное вмешательство в процедуру пересмотра Закона «Об образовании» оказалось решающим в судьбе этого закона.** Трижды за год газета «Первое сентября» публиковала мои статьи в защиту закона, многократно самостоятельно выступала против его ревизии, против аппаратных методов его пересмотра, поднимала общественное мнение на поддержку идеологии и основных направлений реформы образования в России. В итоге большая часть общественных замечаний и предложений по поправкам к закону, в том числе и те, которые приведены выше, были учтены согласительной рабочей группой.

Казалось бы, ситуация разрядилась. Основное, принципиальное согласие достигнуто. Над законом – чистое небо. На дворе апрель 1995 года. Через несколько недель – первое слушание нового законопроекта в Госдуме. Сам законопроект близок к оптимальному и можно с облегчением вздохнуть. Но не тут-то было. На законопроект вдруг обрушилось два новых шквала – в виде атаки правительства с подачи Министерства финансов и еще одного проекта поправок к Закону «Об образовании», выдвинутого думской фракцией «Выбор России».

ВЗРЫВ НА ФИНИШНОЙ ПРЯМОЙ

4 апреля 1995 года внезапно появилось письмо правительства, направленное в Государственную Думу, в котором реанимировались предложения Минфина, высказанные им 6 мая 1994 года в ходе рассмотрения ведомственного проекта к Закону «Об образовании». В этих предложениях, как отмечалось в начале данной главы, под корень подрезались экономические основания закона. Тогда правительство не учло мнение Минфина. И позже, в ходе годичных дискуссий, оно также официально не вносило подобных поправок к Закону «Об образовании». Теперь же правительство вдруг изменило позицию и стало на сторону Министерства финансов. **Предваряя свои усилия в 2004 году, оно предложило устранить из Закона «Об образовании»:** норму о гарантированных расходах на образование «в размере не менее десяти процентов национального дохода»; «защищенность соответствующих расходных статей бюджетов всех уровней» на образование; нормативное финансирование образования и индексацию этого финансирования «в соответствии с темпами инфляции» (ст. 40, п. 2).

Одновременно вместо предельно четких и внятных формулировок действовавшей статьи 40 закона, правительство дало новую ее редакцию, где было предложено невнятное бормотание по поводу того, что «финансирование развития образования производится не ниже уровня, обеспечивающего

приоритетность сферы образования и выполнение конституционных гарантий прав граждан на бесплатное образование».

«Приоритетность сферы образования» здесь уже звучала даже не как голая абстракция, а как прямая насмешка. В дополнение ко всему правительство извлекло из запасников заготовленную Минфином еще год назад новую редакцию 54-й статьи закона, в которой устранялись четкие и однозначные положения Указа № 1 Президента России и Закона «Об образовании» о порядке определения уровня оплаты труда работников образования: для профессорско-преподавательского состава вузов – «в два раза превышающем уровень средней заработной платы работников промышленности», «для учителей и других педагогических работников – не ниже заработной платы работников промышленности» (ст. 54, п. 3). Вместо этого давалась следующая предельно размытая, аморфная формулировка, оставляющая неограниченный простор для произвола: «Размеры ставок и окладов педагогических работников образовательных учреждений и профессорско-преподавательского состава учреждений высшего профессионального образования устанавливаются Правительством Российской Федерации в зависимости от квалификации работников и сложности труда **с учетом** средней заработной платы в промышленности, индекса потребительских цен и исходя из приоритетности сферы образования». Каким будет этот «учет», никому не известно. Как не известно было, что же теперь скрывалось за словами о «приоритетности» образования.

Скорее всего ничего, кроме декламации и декларации. Ранее эту ***приоритетность***, можно было если не ощутить, то хотя бы увидеть и в Указе № 1 президента и в Законе «Об образовании». Увидеть, ***как цель, как планку государственной образовательной политики***, как стремление достичь желаемого. О том, что это – желаемое, убежденно говорил президент Б.Н. Ельцин в ходе встречи с учителями в начале 1995 года, обещая им сохранить в нетленности основоположения своего первого Указа. Но как будто ничего этого не было. Правительство не слышало президента. (Это становилось и уже стало своеобразной традицией правительственной политики.) Предложенная правительством формулировка статьи 54 Закона «Об образовании» являлась прямым вызовом образовательному сообществу.

Это была, по меньшей мере, политическая близорукость власти. Вкупе с постоянными задержками выплаты заработной платы работникам образования, с урезанием коэффициентов оплаты труда по Единой тарифной сетке, о чем ранее шла речь, эта новая законотворческая инициатива правительства вела к нагнетанию социальной напряженности в сфере образования. И при этом – накануне новых президентских выборов. Естественен был вопрос: кому это выгодно?

На состоявшемся 13 апреля 1995 года заседании Комитета по образованию, культуре и науке Государственной Думы было принято решение: выступить совместно с родственным комитетом Совета Федерации против вброшенных правительством в последний момент взрывоопасных поправок и отстаивать согласованный законопроект на предстоящем обсуждении в Государственной Думе. Это было единственно верное решение, всецело поддержанное педагогической общественностью.

Мы много наверно рассуждали до этого о необратимости реформ, в том числе и реформы образования. Теперь мы стояли перед фактом обратимости закона, защищающего эту реформу. А значит – и обратимости самой реформы образования. И надо было отчетливо представлять себе, что это – *только начало*. Достаточно выбить одну сваю, чтобы свалить дом. Достаточно вырезать одну-две статьи в законе, чтобы пустить и его и реформу образования под нож контрреформ.

Вторая внезапно возникшая опасность – выдвинутый 18 апреля 1995 года (т.е. за три дня до первого чтения согласованного законопроекта в Государственной Думе) новый проект «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "Об образовании"», подготовленный на этот раз и внесенный в Госдуму фракцией «Выбор России». Этот проект нагляднейше раскрывал теснейшую взаимосвязь, взаимозависимость содержания документа, способов его подготовки и характера его появления на свет Божий.

Именно такой и только такой проект мог появиться при келейной его подготовке на фракционной кухне, при полном небрежении не только мнением образовательного сообщества, но и усилиями образовательных ведомств и родственных им комитетов Госдумы и Совета Федерации, которые вот уже более года, совместно с общественностью, работали над пересмотром Закона «Об образовании». Такая очевидная снобистская отстраненность «младореформаторов» от этого общего процесса, более того, – противостояние ему, не могли не породить некий «фракционный междусобойчик» на темы, чрезвычайно далекие от реальной образовательной жизни.

Аналитическое рассмотрение выборосовского проекта – дело явно неблагодарное. Проект был на редкость невнятен и труден для усвоения. Конечно, юридический документ – не беллетристика. Однако четкость законодательной мысли имеет свойство отливаться в столь же четкие и внятные формулировки. В данном же документе ни того, ни другого не было. И потому для его постижения требовались гигантские усилия, абсолютно неадекватные его содержанию.

Самым интересным в этом проекте было то, что он достаточно наглядно показывал, откуда «растут уши» пресловутой 43-й статьи Конституции. В отличие от проекта Госдумы, Совета Федерации и образовательных ведомств выборосовский документ пытался жестко привести Закон «Об образовании» в соответствие с данной статьей, ущемляющей права граждан и государственные гарантии в сфере образования. Это выглядело особенно странным в свете как раз обратных усилий Президента Российской Федерации, который, как уже отмечалось, своим Указом № 1487 от 8 июля 1994 года фактически наложил мораторий на названную статью Конституции и предложил поставить все на свои места в новой редакции Закона «Об образовании». Чем была вызвана такая позиция выбороссов – оставалось неясным. Может быть, их уязвленным авторским самолюбием, если они были авторами данной печально известной конституционной статьи? В любом случае эта позиция была ретроградна, что бы за ней ни стояло – авторское самолюбие, образователь-

ная неграмотность или «экономический рационализм», пытающийся сэкономить на образовании.

Традиционный для многих наших рыночных реформаторов «экономический монизм», претендующий на абсолютное знание всех сфер общественной жизни и открывающий все эти сферы одним и тем же «экономическим» ключом, сыграл и на этот раз с ними скверную шутку. Как оборотная сторона этого псевдометазнания в выбороссовском проекте предстали: элементарная образовательная некомпетентность; весьма сомнительные и небезобидные финансовые упражнения и эксперименты в сфере образования; утилитарные финансово-фискальные инструкции, опутывающие образование новой сетью бессмысленных регламентации и т.д. Создавалось впечатление, что проект писался «макроэкономистом» в соавторстве с фининспектором, и притом оба они были страшно далеки от образования. В конечном счете проект, представленный «демократической фракцией» «Выбор России», отчетливо проявлял очевидную истину: **непрофессиональный демократизм, а точнее псевдodemократизм, ничем не лучше профессионального недемократизма.**

21 апреля 1995 года Государственная Дума отклонила этот проект. В первом чтении был принят законопроект, подготовленный согласительной рабочей группой. Но тем не менее была реальная опасность похоронить всю проделанную за год плодотворную работу, поскольку Дума была вынуждена рассматривать два альтернативных законопроекта: один – взвешенный, обдуманный и отработанный со всех сторон единый проект, о котором ранее шла речь, и другой – кавалерийский проект выбороссов. А в подобных ситуациях – когда появляется два альтернативных законопроекта, – как правило, не проходит ни один. К счастью, в данном случае, во многом благодаря усилиям председателя Госдумы И.П. Рыбкина и его заместителя М.А. Митюкова, мы наблюдали исключение из правила.

В итоге 12 июля 1995 года Государственная Дума приняла Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "Об образовании"». Месяц спустя, 17 августа Президент Российской Федерации наложил вето на этот закон. Однако, в отличие от исходных ведомственных поправок, замечания президента были направлены не на ухудшение, а на улучшение и развитие Закона «Об образовании»: на расширение гарантий получения образования; дальнейшую демократизацию управления образованием – в частности, на четкое разграничение полномочий и компетенций центральных и региональных органов власти и управления; расширение прав субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, к чему мы позже вернемся.

После долгих размышлений Дума не стала дорабатывать закон, поскольку, учитывая предшествующий опыт, не без оснований опасалась его ухудшения в ходе этой «доработки». 11 октября 1995 года она преодолела президентское вето. 5 января 1996 года закон был одобрен Советом Федерации, и 15 января президент подписал его. Закон вступил в силу.

ИСПЫТАНИЕ НА ПРОЧНОСТЬ

Длившаяся в течение 1994–1995 годов законодательная эпопея была испытанием на прочность Закона «Об образовании», а с ним – и самой образовательной реформы и, что не менее важно, образовательной общественности. Итоги этой эпопеи подвела редакционная статья газеты «Первое сентября» от 6 марта 1996 года. Вот ее текст:

ЗАКОН УДАЛОСЬ ОТСТОЯТЬ И УЛУЧШИТЬ

Наша газета не раз публиковала статьи в защиту Закона «Об образовании». И вот после долгой борьбы в Думе изменения утверждены президентом.

Полторагодовой марафон по разработке и утверждению поправок к закону в Государственной Думе закончился полной победой общественности и нашей газеты.

Закон и до доработки был признан одним из самых демократичных в мире, и в принципе по нему можно было неплохо жить и работать. Но, как обычно, жизнь показала, что некоторые корректировки необходимы. Когда же начался процесс необходимой правки, оказалось, что он, как говорится, просто опасен для жизни. Он открыл возможность для ведомств вмешаться с такими исправлениями, от которых школе бы не поздоровилось. Уже тогда у многих появилась мысль, что, пожалуй, не стоило и рисковать.

Марафон по переделке начался в апреле 1994 года. Тогда на свет появился проект поправок, подготовленный образовательными ведомствами. Одобренный правительством, он, надо сказать, существенно ухудшал и бюрократизировал Закон «Об образовании». Совет Федерации внес собственный вариант, который тоже закон не улучшил. Но самую хищную позицию в этом отношении заняло Министерство финансов. Оно предлагало ослабить или отменить пункты проекта, направленные на то, чтобы финансово обеспечить сферу образования, юридически обязать государство оплачивать педагогический труд на достойном уровне.

Всего ведомствами было предложено 130 поправок, ужесточающих закон, разрушающих его идеологию свободы, сотрудничества и развития.

Все эти атаки двух министерств и Совета Федерации удалось отбить. Наша газета не раз публиковала статьи члена Президиума РАО Э. Днепров, которые повлияли на обсуждение закона в Думе. И новый законопроект об изменениях готовился думским Комитетом по образованию, науке и культуре не келейно, а открыто, с привлечением педагогов, социологов и правоведов. В результате из ведомственных поправок принято всего девятнадцать. Еще восемь оставлены как варианты. Сто три совершенно неприемлемые контрреформаторские поправки отклонены.

Если бы в этой борьбе победила не общественность, а ведомства (а такой риск был), пришлось бы констатировать, что реформаторский законотворческий процесс в области образования остановился и повернул вспять, что в очередной раз не удалась попытка освободить российское учительство от того, что мешает нормально жить и творчески работать в школе, избавить детей от школьной неустроенности и неполноценности учебного процесса. Но этого не произошло. Марафон длиной в полтора года закончился полной победой над чиновниками.

Какие реальные последствия будет иметь это для учителей? Теперь есть юридическая база для того, чтобы заставить правительство выполнять свои обязательства перед школой. Есть основания для того, чтобы не допускать снижения уровня финансирования и, наоборот, поднимать его. В связи с невыплатой зарплаты профсоюз может подать в суд на правительство и выиграть процесс.

Собственно говоря, эта возможность была декларирована законом и раньше, но ведомства сделали попытку отнять и саму декларацию.

Слава Богу, нам удалось отстоять закон и еще приблизить его к оптимальному. Теперь осталось немного – наладить жизнь по этому закону.

В законе закреплено:

– упрочение государственных гарантий в сфере образования, что особенно значимо в целях коррекции печально известной 43-й статьи Конституции РФ, ко-

торая не гарантировала бесплатное получение образования в полной средней школе;

- устранение конкурсного набора в старшую ступень школы;
- закрепление за образовательными учреждениями земельных участков в бессрочное бесплатное пользование;
- введение ежеквартальной индексации нормативов и, что не менее важно, абсолютных размеров финансирования образовательных учреждений;
- введение порядка предоставления платных образовательных услуг только на договорной основе;
- установление ответственности работодателей за повышение профессиональной квалификации работников, с которыми они находятся в трудовых отношениях;
- запрещение изъятия у образовательных учреждений не только неиспользованных годовых, но и квартальных и даже отпущенных на месяц финансовых средств;
- предоставление им права самостоятельно устанавливать как размеры доплат, надбавок и премий своим работникам, так и размеры их должностных окладов, ставок;
- неоднократное бесплатное получение профессионального образования по направлению службы занятости, в случае потери возможности работать по профессии, специальности вследствие профессионального заболевания и(или) инвалидности;
- введение обязательных на территории РФ минимальных ставок заработной платы и должностных ставок заработной платы, и должностных окладов работников образовательных учреждений;
- предоставление субъектам Федерации права на установление дополнительных налогов и льгот, стимулирующих развитие образования;
- защита студентов средних и высших профессиональных учреждений в случае прекращения деятельности этих учреждений;
- государственные гарантии развития учреждений дополнительного образования для детей и юношества и оказание им материальной, в том числе финансовой, поддержки.

Такова была эпопея пересмотра Закона «Об образовании», которая завершилась успешно **только благодаря вмешательству педагогической общественности**. Но ведь одновременно с этой эпопеей образовательные ведомства в своих кабинетах тихо перерабатывали и создавали заново еще десятки различных положений о разных видах образования и типах образовательных учреждений. Об этой деятельности ведомств ничего не было известно общественности? Эта работа, как и первоначальная подготовка поправок к Закону «Об образовании», велась закрыто, аппаратно, в глухих министерских стенах. И из этих стен новые положения попадали прямоком на правительственный стол, где и утверждались. Но все ли из прежнего, внесенного в 1991 году, оставалось целым в этих положениях? Далеко не все.

Возьмем, к примеру, основной из этих документов – новое «Типовое положение об общеобразовательных учреждениях», утвержденное правительством 31 августа 1994 года. Здесь отчетливо видны те же тенденции, что и в ведомственных поправках к Закону «Об образовании». **Унитаристская тенденция:** устранение из прежнего положения 1991 года ориентации образования на национальные традиции и региональные культурно-исторические особенности. **Тенденция к унификации и стеснению свободы выбора в образовании:** ранее этот выбор постепенно начинался с первой ступени образования, с начальной школы, теперь оставлен только для старшей ступени. **Тенденция к регла-**

ментации и бюрократизации в образовании: устранены право поступления и перехода в любое образовательное учреждение в любое время года, свобода выбора продолжительности учебной недели, длительности урока, право выхода за пределы традиционной классно-урочной системы; не акцентированы, как прежде, роль и ответственность школьных советов; принцип самоуправления вовсе выпал из общей системы принципов управления школой и т.д.

В новом Положении о школе, в отличие от прежнего, вовсе были упущены задачи воспитания, проблема детских, подростковых, юношеских организаций, принципы педагогики сотрудничества и проч.

Все это – лицо ущербной ведомственной образовательной политики, ее явно негативных тенденций. Но для обычной жизни, впрочем, многочисленные ведомственные Положения практически не имеют значения. Кто в жизненных трудах и заботах читает все эти Положения? Есть Закон «Об образовании» – на него в основном и опираются. А далее – каждый поступает по собственному разумению. Благо, эти «собственные разумения» по большей части много разумнее ведомственных. Благо, Закон «Об образовании» – и в первом и во втором варианте – дал для них достаточную свободу. И одновременно – поставил предельную планку ведомственному нормотворчеству.

В заключение, небольшое отступление. Принятые в 1996 году поправки к Закону «Об образовании» в целом вызвали у меня не только деловое, но и личностное удовлетворение. Будучи министром образования, я писал первый текст проекта этого закона в больнице на Открытом шоссе как завещание перед операцией на сердце. В середине 90-х годов меня удовлетворяли два обстоятельства: что этому тексту не пришлось сыграть роль завещания и что основная часть работы, проделанной над рассмотренными выше поправками к закону, соответствовала духу и смыслу его первоначального замысла.

Однако время течет. И все больше и дальше утекают гуманистически-демократические ценности начала 90-х годов. В том числе – и в образовании. Новый призыв «младореформаторов» 2000-х годов оскотил Закон «Об образовании», достаточно быстро, все также келейно, без особых трудов преодолев разрозненное общественное сопротивление. Все это – явное свидетельство **нарастания в России трех драматических, разрушительных процессов:** рыночного экстремизма; оскудения государственной мысли (в правительстве и Думе – уже до уровня пародии); общественного спада (и это главное), разложения иммунной системы гражданского сопротивления под натиском новой идеологии наживы и духовной поспы.

В этих условиях говорить об осмысленной образовательной политике не приходится. Разве, что классическими словами: *«она утонула»*.

Впрочем, поскольку осмысленной образовательной политики уже давно нет, а с 2004 года возник ее антисоциальный суррогат, то по отношению к нему правильнее было бы сказать: «его утопили». Утопили вдруг собравшиеся в кулак общественные и педагогические силы, поскольку этот суррогат превысил допустимый уровень политического маразма. Вот почему президенту страны накануне саммита «большой восьмерки» пришлось предпринять немалые усилия, чтобы хоть как-то реанимировать подобие образовательной политики. Но об этом – в последней части книги.

Частные школы должны быть передовым авангардом, разведочными отрядами в общем движении школьного дела. Этой своей функцией они входят необходимым звеном в систему образования... и исполняют общественное дело огромной важности. Важность этого дела требует, чтобы на его пути не было никаких тормозов, чтобы широкая общественная инициатива была вполне гарантирована и ценилась той высокой ценой, которую она имеет в действительности.

В.И. Чарнолуский

Параллельно с антиреформаторской атакой на Закон «Об образовании» новая образовательная политика, при поддержке реваншистских сил, уже с 1994 года развернула жесткую борьбу против негосударственного образования, возрожденного в ходе образовательной реформы 1992 года.

Негосударственное образование изначально задумывалось как гибкая и динамичная система, ориентированная на образовательный спрос населения и *альтернативная* единообразной, застывшей в своем развитии государственной школе. При нормальной образовательной политике негосударственное образование могло стать инновационным мотором развития государственного образования и перейти из альтернативного ему состояния в состояние его *органичного дополнения*. Как это и имеет место быть во всем цивилизованном мире. Но этого не случилось. Ибо случился слом эпох. Именно поэтому, несмотря на локальные масштабы негосударственного образования в нашей стране, с точки зрения политической истории образования, оно представляет особый интерес. По меньшей мере, по следующим причинам.

Во-первых, это абсолютно новое за последние семьдесят лет социально-педагогическое явление в нашей образовательной жизни, активно способствующее переводу этой жизни в принципиально иное качество – обобществления образования и его оздоровления за счет общественных усилий. Точнее, – это восстановление давних отечественных традиций частного образования, которое в свое время было создано передовыми общественно-педагогическими силами и всегда было двигателем российской школы, лабораторией по отработке передовых педагогических идей и технологий, местом сосредоточения лучших педагогов России. Эта традиция была оборвана в 1923 году, с принятием «Устава единой трудовой школы», в котором однозначно указывалось, что отныне «существование частных школ не допускается».

Во-вторых, развитие негосударственного образования, будучи одним из важнейших направлений российской образовательной реформы, является од-

новременно и своеобразным индикатором состояния этой реформы, одним из наиболее очевидных показателей наличия или отсутствия демократизации и демонополизации образования.

И в-третьих, именно на данном направлении образовательной реформы в 1994–1995 годов были предприняты наиболее жесткие контрреформаторские шаги, имеющие целью де-юре и де-факто свернуть негосударственное образование в России.

ВОЗРОЖДЕНИЕ ЧАСТНОЙ ШКОЛЫ

За годы подготовки и проведения российской образовательной реформы негосударственное образование в своем развитии прошло три этапа:

1. Этап «подполья», нелегального и полуполигального существования – 1988–1990 годы;

2. Этап интенсивного развития и даже расцвета негосударственной школы при активной поддержке нового, демократического российского государства в лице его образовательной политики – 1991–1992 годы;

3. Этап инерции саморазвития негосударственного образования, при стагнации образовательной политики в этой (и не только в этой) сфере, прямых и косвенных попытках его удушения – с 1993 года.

Напомню почти забытую хронику первых двух этапов, которая воспроизводится мною по материалам журнала «Частная школа» с незначительными фактическими уточнениями¹⁴⁴.

Первый этап

1988, 29 декабря	Постановление Совмина СССР № 1468, приложение I. Запрет на организацию общеобразовательных школ как части кооперативного движения (наряду с изготовлением оружия, содержанием игорных заведений, производством винно-водочных изделий).
1989–1990 гг.	Появление первых частных школ – в основном в виде репетиторских кооперативов или полуподпольных домашних (межсемейных) мини-школ для малышей.
1990, февраль	Первая статья-исследование В.В. Жукова (в дальнейшем – ведущего организатора движения в поддержку негосударственного образования в России, создателя и редактора журнала «Частная школа»), посвященная частной инициативе в образовании – «Школа под домашним арестом, или Свет и тени "теневой" педагогики» (Учительская газета. № 8).
1990, февраль	Гособразование СССР предложило для обсуждения в Комитете по науке и образованию Верховного Совета СССР подготовленный ВНИКом «Школа» проект Основ законодательства Союза ССР и союзных республик. Из статьи 10 проекта: «Отдельные виды учебно-воспитательных учреждений могут находиться в ведении кооперативных и других общественных организаций». Проект принят не был.
1990, сентябрь	Первый выпуск подготовленной В.В. Жуковым полосы «Альтерна-

¹⁴⁴ Частная школа. 1994. № 1. С. 14–17.

тива» в «Учительской газете», посвященной прежде всего развитию частного образования (№ 36). С мая 1991 г. выходила еженедельно. В январе – июне 1992 г. выпуск был прекращен в связи с изменением концепции газеты.

1990, 25 декабря Принят Закон РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности». Формальная легализация деятельности частных школ и начало их регистрации на общих основаниях с частными коммерческими структурами.

Второй этап

1991,
28–29 марта I Встреча частных школ в Москве, в Министерстве образования РСФСР (организаторы – «Учительская газета» и группа «Альтернатива»). 160 участников. Из выступления заместителя министра образования РСФСР Е.Ф. Сабурова (будущего министра экономики РФ): «Я восхищаюсь вашим оптимизмом...»

1991, 5 мая Гособразованием СССР подготовлен и направлен в Кабинет Министров СССР проект постановления «О порядке организации и функционирования частных школ» (Учительская газета. № 37). Проект принят не был.

1991, 13 мая Коллегия Министерства образования России рассмотрела и одобрила проект «Временного положения о порядке организации и функционирования частного образовательного учреждения в РСФСР» (Учительская газета. № 31). Проект направлен в правительство РСФСР и на согласование с Минюстом и Минфином.

1991, июнь Выход в свет сборника документов и материалов «Частная школа» Научно-методического объединения «Творческая педагогика» – первого издания такого рода.

1991,
12 июля Издан Указ № 1 Президента РСФСР «О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР». Впервые за всю историю России ее правительству поручалось предусмотреть в Государственной программе развития образования поддержку негосударственных образовательных учреждений (п. I ст. I).

1991,
2–4 октября II Встреча частных школ в Москве, в Министерстве образования РСФСР (организаторы – «Учительская газета» и группа «Альтернатива» при участии Минобразования РСФСР). Около 400 участников. Выступления председателя Гособразования СССР Г.Я. Ягодина, министра образования РСФСР Э.Д. Днепрова. Из выступления Э.Д. Днепрова: «Умное государство должно создавать себе конкурента...» Из резолюции: «Существование и дальнейшее развитие сети негосударственных образовательных учреждений (НОУ) является необходимым условием повышения эффективности всей системы образования».

1991, октябрь В «Учительской газете» образован отдел альтернативного образования во главе с В.В. Жуковым. Упразднен в январе 1992 г. в связи с реорганизацией структуры редакции.

1991, 9 ноября В Москве учреждена Российская ассоциация негосударственного образования (РАНГО). В феврале 1993 г. деятельность ассоциации временно приостановлена – до выработки концепции деятельности РАНГО.

1991,
12–15 ноября III Встреча частных школ в Новгороде (организаторы – Европейское отделение Американской ассоциации христианских школ, РАНГО, отдел альтернативного образования «Учительской газеты»). 30 участников.

1991, декабрь В Министерстве образования РФ образовано Главное управление под-

	держки инновационных и негосударственных программ. Упразднено в конце 1992 г. в связи с приходом нового руководства министерства.
1992, январь – май	Цикл передач на Российском телевидении «Частная школа: за и против». Завершен в связи с реорганизацией структуры РостВ.
1992, февраль	Московский Департамент образования выдал частной Московской учебной фирме «Рекорд» первую лицензию на ведение общеобразовательной деятельности для учащихся I–II классов.
1992, 29 апреля	Коллегия Министерства образования РФ по вопросу «О государственной политике в сфере негосударственного образования» с участием 25 руководителей НОУ, рассмотрела и одобрила новый вариант «Положения о негосударственных образовательных учреждениях в Российской Федерации», переработанный с учетом замечаний ведомств и образовательной общественности. «Известия» (30 апреля 1992 г.) назвали это заседание коллегии историческим.
1992, 20–30 июня	I Всероссийская школа-семинар «Как организовать частную школу» в пос. Джубга Краснодарского края (организаторы – фирма «Частное образование» и Краснодарский экспериментальный центр развития образования).
1992, июль	Вышел первый номер информационно-методического журнала «Частная школа».
1992, 7 июля	Подписание министром образования РФ Э.Д. Днепровым Соглашения о плане совместных действий с администрацией Сахалинской области по развитию региональной системы образования в условиях СЭЗ «Сахалин». Создание на Сахалине экспериментальной площадки по развитию негосударственного образования (см.: Частная школа. 1992. № 2).
1992, 10 июля	Принятие Закона РФ «Об образовании».
1992, август	В Министерстве образования РФ разработана и направлена в правительство среднесрочная программа развития и поддержки негосударственного образования на 1992–1996 гг.
1992, сентябрь	Создание на местах центров (комиссий) по лицензированию и аккредитации НОУ.
1992, сентябрь	В Министерстве образования РФ во исполнение постановления правительства № 602 от 19.08.92 г. начата работа над проектом Закона о развитии негосударственного образования. Проект был отложен в 1993 году.
1992, 15 сентября	Приказ министра образования РФ Э.Д. Днепров «Об опорных центрах по развитию негосударственного образования» – «в целях поддержки системы негосударственного образования в России». Создание 7 опорных центров (3 – в Москве, по одному – в Обнинске, Южно-Сахалинске, Саратове, Екатеринбурге).
1992, 20–28 сентября	II Всероссийский семинар «Закон об образовании и частная школа» в г. Цимлянске Ростовской обл. (организаторы редакция журнала «Частная школа» и негосударственный Межрегиональный естественно-гуманитарный центр г. Волгодонска). Резолюция семинара с конкретными предложениями была направлена в Комитет Верховного Совета РФ по науке и народному образованию на имя его председателя В.П. Шорина. Комитет на просьбу высказать свое отношение к предлагаемым поправкам и дополнениям к Закону РФ «Об образовании» не ответил.
1992, 8–11 октября	Всероссийский семинар «Развитие негосударственного образования в Российской Федерации» в Обнинске Калужской обл. (организатор Главное управление поддержки инновационных и негосударственных программ МО РФ). Из выступления заместителя минист-

ра образования РФ А.Г. Асмолова: «Вы – моисей в школе...»

Как видно из приведенной хроники, первые шаги к правовому оформлению негосударственного образования и его законодательной поддержке были предприняты весной 1991 года. В мае этого года почти одновременно и союзное и российское образовательные ведомства представили в свои правительства проекты нормативных актов о частной школе. Однако, как справедливо подчеркивала тогда «Учительская газета», эти «два аналогичных документа» содержали «взаимоисключающие позиции по принципиальным вопросам»¹⁴⁵.

На данном примере, как уже отмечалось, наглядно видна суть «войны законов» Союза и России, в том числе и в сфере образования. Россия в своих законодательных актах энергично пыталась провести то, что тормозилось союзным правительством. Она начинала свое реформаторское движение там и тогда, где и когда союзное правительство останавливалось в своей обычной, мягко говоря, нерешительности.

Подготовленный Гособразованием проект постановления Кабинета Министров СССР «О порядке организации и функционирования частных школ» имел жестко регламентирующий, ограничительный характер. Частные школы могли открываться исключительно с разрешения местных властей и, следовательно, закрываться ими же. Вводился безоговорочный запрет на организацию частных школ на базе школ государственных, что, по сути, означало «закамуфлированный курс Госкомитета на сохранение собственных монополистических позиций»¹⁴⁶. К тому же в этом проекте государство отказывало учащимся частных школ в финансовой помощи, их учителям – в гарантировании социальных прав (минимум зарплаты, право на отпуск, пенсионное обеспечение и т.д.), а самим частным школам – в праве на самостоятельную работу, ставя их под жесткий административный надзор.

Наш проект «Временного положения о порядке организации и функционирования частного образовательного учреждения в РСФСР» стоял на принципиально иных позициях, о чем подробно говорилось в предыдущей главе. Как там отмечалось, в идеологию российской образовательной реформы закладывались *четыре фундаментальные позиции, обеспечивающие развитие негосударственного образования*: 1) не разрешительный, а регистрационный принцип открытия негосударственных образовательных учреждений; 2) гарантированные права ребенка по возмещению государством затрат на его полное среднее общее и профессиональное образование в объеме государственных стандартов (независимо от того, где он получает это образование – в государственном или негосударственном образовательном учреждении, на производстве или дома); 3) гарантированные социальные права педагога – на отпуск, пенсию, сохранение трудового стажа и т.д. (независимо от того, работает ли он в государственном или негосударственном образовательном учреждении); 4) гарантированные права самого негосударственного образовательного учреждения на государственное, муниципальное финансирование после его государственной

¹⁴⁵ Жуков В. В объятиях Госкобра // Учительская газета. 1991 15 сентября.

¹⁴⁶ Там же.

аккредитации (в размерах, определяемых нормативами финансирования обучения по государственным образовательным стандартам).

В дальнейшем, при переработке Временного положения, мы внесли, о чем также говорилось, еще *две существенные позиции*, облегчавшие становление и развитие негосударственной школы. Они предусматривали, *во-первых*, право негосударственного образовательного учреждения на льготный, экспериментальный режим работы в течение первых двух лет с момента его создания и, *во-вторых*, возможность организации так называемых *смешанных*, государственно-общественных или общественно-государственных образовательных учреждений, финансируемых как государством, так и другими учредителями. (Во многих странах мира – это один из наиболее распространенных видов негосударственных, частных школ.) Рецензируя новый вариант нашего Положения, «Известия» особо отметили это обстоятельство, подчеркивая, что теперь государство «в соответствии с Положением может быть одним из учредителей негосударственной школы, только доля его не должна превышать 49%»¹⁴⁷.

В отличие от четырех перечисленных выше, данные две позиции позднее не были пропущены бывшим Верховным Советом в Закон «Об образовании». Однако и то, что вошло в этот закон, стало весомым завоеванием, облегчавшим жизнь негосударственной школы.

В новом варианте Положения об этой школе, который теперь назывался «Положение о негосударственных образовательных учреждениях в Российской Федерации», как и в разрабатываемом одновременно проекте Закона «Об образовании», мы ушли от термина «*частная школа*». И не только потому, что предпочитали, как уже отмечалось, действовать в «зоне ближайшего развития» общественного сознания и учитывали идиосинкразию этого сознания ко всему «частному», но и потому, что понятие «*негосударственное образовательное учреждение*» является значительно более широким. Оно включает в себя как собственно частные учебные заведения, так и учебные заведения, создаваемые различными общественными организациями, предприятиями и другими учредителями.

Этот *новый термин и само явление – «негосударственные образовательные учреждения»* были легитимизированы в инициированном Министерством образования *Указе № 1 Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина от 11 июля 1991 года*. В первом же пункте первой же статьи этого указа правительству поручалось «разработать и представить до конца 1991 года на утверждение Верховного Совета РСФСР Государственную программу развития образования в РСФСР, *предусмотрев в программе создание негосударственных образовательных учреждений*»¹⁴⁸.

Во исполнение этого последнего поручения Министерством образования уже в августе 1991 года была разработана и представлена в правительство среднесрочная программа развития и поддержки негосударственного образования на 1992–1996 годы. В сентябре того же года с нею были ознакомлены

¹⁴⁷ Овчинникова И. Государство разрешает частные школы // Известия. 1992. 30 апреля.

¹⁴⁸ Учительская газета. 1991. 12 июля (выделено мной. – Э.Д.).

участники проходившей в министерстве II Встречи частных школ. Тогда же был сформирован общественный совет директоров негосударственных школ, который стал координирующим органом при министерстве. Этот совет сыграл важную роль в развитии и поддержке негосударственного образования как в организационном, так и в методическом плане. Он выступил инициатором проведения многочисленных семинаров, встреч, конференций руководителей негосударственных образовательных учреждений, способствовал развитию неформального взаимодействия государственных и негосударственных образовательных структур. Члены этого совета активно участвовали и в разработке проекта Закона «Об образовании».

При подготовке этого проекта мы отказались от того, чтобы давать в нем вопросы негосударственных образовательных учреждений единым блоком, разделом закона (как это сделано во многих аналогичных законах зарубежных стран). При этом мы исходили из двух тактических соображений. *Во-первых*, такой блок или раздел, при желании, легче было выкинуть из закона господам законодателям, среди которых явный перевес имело консервативное, мягко говоря, крыло. И, *во-вторых*, рассматривая в законе рядоположенно вопросы государственной и негосударственной школы, мы тем самым стремились подчеркнуть их полное равенство во всех правах.

Наши опасения оказались не напрасны. Как уже отмечалось, законодатели хорошо потрудились, чтобы устранить из Закона «Об образовании» последние две из шести названных ранее фундаментальных позиций поддержки негосударственного образования, которые предусматривались разработчиками законопроекта.

Кроме того, бывшие депутаты Верховного Совета также существенно затруднили деятельность негосударственных образовательных учреждений, предусмотрев «отсроченную», как минимум на три года, их аттестацию, а соответственно – и возможность их финансирования со стороны государства (п. 20 ст. 33 Закона «Об образовании»). Это вынуждало и вынуждает негосударственную школу в целях выживания поддерживать достаточно высокую плату за обучение, что существенно сужало социальную базу потребителей ее услуг, объективно деформировало ее и в результате – во многом настраивало против нее общественное мнение.

Указанные депутатские новации встретили резко негативное отношение президента Б.Н. Ельцина, как и внесенные бывшим Верховным Советом нормы, ущемляющие права субъектов Федерации в области образования. Б.Н. Ельцин поначалу даже хотел наложить вето на закон (о чем речь подробнее пойдет в следующей главе). Убедив президента не делать этого, я получил от него распоряжение незамедлительно подготовить особый законопроект «О развитии негосударственного образования в России». В исполнение этого распоряжения правительство издало упоминавшееся ранее Постановление № 602 от 19 августа 1992 года о разработке данного законопроекта.

К концу ноября того же года этот законопроект был подготовлен Министерством образования, и, помимо него, разработаны еще четыре документа: «Положение о государственной аккредитации негосударственных образовательных учреждений», «Положение о Федеральном экспертно-консультатив-

ном совете» (в задачу которого входила поддержка инновационных, в том числе и негосударственных школ), проект постановления правительства «О мерах по развитию сети негосударственных образовательных учреждений России» и проект «Программы поддержки и развития негосударственного образования». В декабре 1992 года все эти документы были переданы мною «по смене» новому руководству министерства. Но они, в связи с начавшимися изменениями в образовательной политике, легли под сукно.

Правда, спустя три месяца, обстоятельства, на короткое время, заставили вспомнить об этих документах – в ходе проходившей в Москве 29 марта – 1 апреля 1993 года IV Встречи частных школ. Но отыграв их, как первоапрельскую шутку, новая образовательная политика окончательно предала забвению все, что касалось негосударственной школы.

ПЕРВЫЙ РАУНД БОРЬБЫ

ПРОТИВ

НЕГОСУДАРСТВЕННОГО ОБРАЗОВАНИЯ

За время, прошедшее между IV и V Встречами частных школ, да и на самой пятой встрече, которая проходила в Москве 8–10 ноября 1994 года, работники этих школ, по словам журнала «Частная школа», «убедились, что *никакой такой "государственной политики в сфере негосударственного образования" на деле не существует*. Ни одного документа федерального уровня, ни одного реального шага в поддержку НОУ – одни проекты, обещания, декларации». Что *«закончилась целая эпоха в жизни российской частной школы*. Эпоха, начавшаяся в марте 91-го в актовом зале Минобразования РСФСР. Тогда мы вошли в реку, а теперь вышли из нее уже в другой стране, при ином общественно-политическом строе».

«Мы ощутили себя, – писал журнал, – как бы отброшенными на несколько лет назад. В то, казалось бы, безвозвратно далекое время, когда партийно-ведомственный аппарат уже не мог открыто противостоять новому, но еще был достаточно силен, чтобы действовать скрыто, исподтишка. То было время широковещательных деклараций "в духе времени" и одновременно – скрытого саботажа реформ, расцвета телефонного права, подметных писем. Время, когда каждый шаг вперед давался невероятным усилием. И только солидарная воля идущих рядом придавала силы... Что нас ждало впереди? Очевидно было лишь то, что сегодня, как и тогда, частная школа должна рассчитывать только на собственные силы. И что реальные резервы для нового этапа развития частной инициативы в образовании кроются прежде всего в ней самой. Об этом, собственно, и сказали делегаты Встречи в своей резолюции»¹⁴⁹.

V Встреча частных школ проходила в условиях уже начавшихся прямых атак на негосударственное образование. Эти атаки, спровоцированные Советом Федерации, и стали главной темой обсуждения участников встречи.

Как уже отмечалось, в ходе начавшегося весной 1994 года процесса пересмотра Закона «Об образовании» Совет Федерации предложил свой вари-

¹⁴⁹ Частная школа. 1995. № 1. С. 119–127.

ант проекта поправок к закону, который 23 июня того же года был внесен им в Государственную Думу. Этот проект резко ужесточал все законоположения, связанные с негосударственным образованием, и, по существу, ставил на нем крест. Проект вырезал из Закона «Об образовании» основную часть того, что его разработчикам удалось-таки, несмотря на все противодействия бывших законодателей, внести в окончательный текст этих законоположений. Из закона устранялось главное: предусмотренное возмещение государством затрат гражданина на обучение в прошедших государственную аккредитацию негосударственных образовательных учреждениях – в размере установленных государственных нормативов (ст. 5, п. 4 закона) и право этих учреждений на получение бюджетного финансирования после получения свидетельства о государственной аккредитации (ст. 33, п. 16; ст. 41, п. 7).

Хуже того, проект Совета Федерации вносил в пункт 10 статьи 33 Закона «Об образовании» капитальное дополнение, по сути, ликвидировавшее негосударственное образование. Это дополнение заслуживает того, чтобы процитировать его дословно:

...Лицензия образовательному учреждению любой организационно-правовой формы может быть выдана лишь при наличии собственной учебно-материальной базы, а также при условии, что количество педагогических работников, принятых по совместительству, составляет не более 30% от общей численности педагогических работников данного образовательного учреждения.

Нужны ли комментарии к этой драконовской, запредельной норме? В те годы рассуждать о «собственной учебно-материальной базе» негосударственных образовательных учреждений – это даже не фантазия, а прямое провоцирование их закрытия: более чем 90% таких учреждений вынуждены были арендовать помещения. Столь же провокационной выглядела и предлагаемая норма совместителей в негосударственной школе. Тогда в этой школе более 70% педагогов являлись совместителями.

Авторы сенатского законопроекта, в духе давней советской традиции, были предельно строги ко всему негосударственному. Им, как и их предшественникам из бывшего Верховного Совета, была абсолютна чужда мысль о государственно-общественном характере образования. Их «государственническое» мышление было озабочено больше возведением пограничных столбов между государственным и негосударственным в образовании, нежели вопросом о разработке и запуске новых механизмов его развития и саморазвития.

Парадокс ситуации состоял в том, что само понятие и сам термин «государственно-общественное» были возрождены в 1988 году во властном и социальном сознании именно усилиями сферы образования (а точнее – созданной тогда Концепцией общего среднего образования), и здесь же, в этой сфере они были ликвидированы четыре года спустя Законом «Об образовании». Закон разорвал пуповину между обществом и государством в образовании. Он разделил глухой стеной государственные и негосударственные образовательные учреждения, сохранив, правда, как уже отмечалось, возможность

определенного государственного финансирования обучения ребенка в аккредитованной негосударственной школе и самой этой школы. Теперь же Совет Федерации предлагал убрать из закона и это, окончательно перекрывая кислород негосударственному образованию.

Упоминание о бывшем Верховном Совете в связи с рассматриваемым проектом Совета Федерации отнюдь не случайно. Именно там, в Верховном Совете впервые зарождались и вынашивались реакционные идеи этого проекта. Именно бывшие господа депутаты, вынужденные покинуть Белый дом и перейти в аппарат Совета Федерации (как в аппарат Государственной Думы), стали теперь главными носителями и реализаторами этих идей. Известно, сенаторы, как и думцы, более представительствуют, нежели правят. Правит и властвует аппарат.

Вот этот-то аппарат и подготовил сенатский законопроект, который, по свидетельству очевидцев, был слегка отредактированным слепком проекта, разработанного еще весной 1993 года (в недрах Комитета по науке и народному образованию бывшего Верховного Совета), в ряду других проектов, направленных на уничтожение едва родившегося негосударственного образования в России. Все эти законопроекты готовились конфиденциально, в обстановке сугубой тайны и были известны лишь узкому кругу «заинтересованных лиц».

«Единственный проект в этой цепи, который был принят, – отмечалось в журнале "Частная школа", – печально знаменитое постановление бывшего Верховного Совета "О некоторых мерах, связанных с исполнением Закона РФ "О воинской обязанности и военной службе" от 19 мая 1993 года, которое попыталось в обход Закона "Об образовании" надеть на студентов негосударственных вузов армейские погоны, буквально вырывая людей из студенческих аудиторий. Остальная цепочка законопроектов... осталась в рабочих папках исключительно по причине известных событий сентября – октября 1993 года. Но ничего никуда не исчезло»¹⁵⁰.

И вот теперь, спустя год, еще одно детище Комитета по науке и народному образованию бывшего Верховного Совета увидело свет, но уже под грифом Совета Федерации. Возникал естественный вопрос, сформулированный журналом «Частная школа»: «Была ли случайной эта попытка устроить маленькую чечню в отдельно взятой отрасли? Или же то была сознательная провокация, некий пробный шар – для наступления антирыночных, антидемократических сил в обществе по всему фронту?»¹⁵¹.

Проект сенаторов вызвал бурную реакцию прессы и общественности, в том числе, естественно, и работников негосударственных образовательных учреждений. 31 августа 1994 года они провели пикетирование у здания Совета Федерации с протестом против реакционного проекта, который, по словам пикетчиков, ставил негосударственную школу «вне закона»¹⁵².

В самый разгар борьбы против этого законопроекта, 18–19 июля 1994 года в Москве состоялся «III Всемирный конгресс образования – частные

¹⁵⁰ Частная школа. 1994. № 1. С. 6–7.

¹⁵¹ Там же. С. 119.

¹⁵² Частная школа. 1995. № 2. С. 34.

школы» (его подготовка началась в Министерстве образования еще летом 1992 года совместно с Всемирной Конфедерацией частного образования (СОМЕР). Проведение этого конгресса, в котором приняло участие большое число зарубежных специалистов и деятелей образования, представителей российской образовательной общественности, в том числе – негосударственной школы, руководители образовательных ведомств и депутаты Государственной Думы, сыграло немалую роль в отстаивании интересов негосударственного образования в России. Принятая Конгрессом декларация, раскрывавшая взгляд цивилизованного мира на образование, в том числе – частное, которая приводится ниже, была направлена в адрес российского правительства и Федерального Собрания.

Московская декларация

Представители региональных, национальных и континентальных организаций и ассоциаций Всемирной Конфедерации частного образования (СОМЕР), собравшиеся на Конгресс в Москве 18–19 июля 1994 года, доводят до сведения всех государств, правительств и народов основные решения III Всемирного Конгресса по частному образованию и провозглашают в своей Московской декларации следующие принципы образования во имя свободы:

1. Человек рождается свободным.
 2. Борьба за свободу учить и учиться – это борьба за свободу человека и за его всестороннее развитие.
 3. Свобода учить предполагает право на создание и руководство учебными центрами.
 4. Свобода учиться предполагает свободный выбор модели обучения.
- Обе эти свободы основываются на неотъемлемом праве учащихся и их семей на образование.
5. Принципы свободы учить и учиться предполагают как существование частных и государственных школ, так и свободу поступления и обучения в любой из них.
 6. Деньги не могут принадлежать государству и правительству, а только обществу, народу. Государство и правительство всего лишь призваны разумно распоряжаться этими средствами.
 7. Следовательно, они должны подходить к этому с ответственностью, с тем, чтобы средства, получаемые от налогов, использовались с наибольшей рентабельностью.
 8. В интересах подлинной социальной справедливости государство и правительство не имеют права быть одновременно судьей и истцом при принятии решения о выделении субсидий учащимся.
 9. Вследствие этого, средства, выделяемые на обучение ученикам частных школ, должны быть такими же, как и в государственных школах.
 10. Принципы социальной справедливости и свободного выбора учебного заведения подразумевают прямое финансирование из государственного бюджета учеников частных школ или их семей.
 11. Субсидирование учеников частных школ и их семей – это минимальная помощь, которую должно оказывать государство.
 12. Вклад общества в образование, научные исследования и культуру стимулируется освобождением от налогов и льготами в налогообложении.
 13. Сравнительные показатели затрат на образование, без сомнения, это один из самых наглядных показателей прогресса или регресса любой страны, общества и народа.
 14. Развитие частных учебных центров на всех уровнях означает прямое обеспечение этих организаций как настоящих учебных «предприятий».

15. Образование – это не расходы, а самое выгодное вложение капитала.

16. Из Москвы, города, который является символом стремления человека к свободе, Всемирная Конфедерация частного образования заявляет о готовности к постоянному сотрудничеству со всеми частными и общественными организациями для развития и совершенствования образования во всем мире.

Москва, 19 июля 1994 года

Не без влияния перечисленных энергичных общественных усилий Государственная Дума, правительство и образовательные ведомства отмежевались от проекта, предложенного Советом Федерации, и высказали свое несогласие с ним. Все это вместе заставило Комитет Совета Федерации по вопросам науки, культуры и образования снять в конечном итоге инициированные им поправки к Закону «Об образовании», направленные против негосударственной школы.

Подводя итоги длительной, упорной борьбы вокруг сенатского законопроекта, журнал «Частная школа» отмечал: «Можно ли и в самом деле считать победой "белый флаг", выброшенный нашими твердолобыми оппонентами из последнего окопа? Пожалуй, только отчасти. Не столько мы победили – сколько проиграли они. Признаемся, что нам просто повезло: чиновникам разных структур и ведомств помешали договориться взаимные счеты и амбиции». Сенаторы «просто остались в меньшинстве... и прагматично рассудив, что лучше малой кровью проиграть в кулуарах, чем сесть в лужу в Думе, они с кривой миной отошли на заранее подготовленные позиции»¹⁵³.

Однако это было завершение лишь первого раунда борьбы против негосударственной школы России. Вскоре, а точнее – почти одновременно – начался второй ее раунд, но уже под видом поддержки этой школы.

ВТОРОЙ РАУНД

Весной 1995 года был опубликован новый законопроект – «О негосударственном образовании в Российской Федерации», разработанный некоторыми депутатами Государственной Думы во главе с членом фракции «Женщины России» Л.В. Бабух, при участии руководства Министерства образования. Разработке законопроекта предшествовала подготовка «Концепции развития негосударственного образования в России», предпринятая, как скромно значилось на титуле концепции, «по инициативе депутата Государственной Думы» – все той же Л.В. Бабух.

Эта концепция, авторским коллективом которой руководили высшие министерские чины (три заместителя министра образования и заместитель председателя Госкомвуза), характерна во многих отношениях и заслуживает того, чтобы на ней остановиться особо. Она являла собой, по сути, единственный теоретический документ, вышедший с 1993 года из недр образовательных ведомств. Документ, не только показывающий теоретический уровень этих ведомств и их крайне противоречивые, мягко говоря, позиции, но

¹⁵³ Частная школа. 1995. № 3. С. 4.

главное – раскрывающий их весьма специфические представления об образовательной политике, о современной образовательной действительности и о месте в ней негосударственной школы.

Первая показательная позиция данного документа – позиция унтер-офицерской вдовы, которая сама себя высекла: вынужденно-добровольное признание, что **никакой государственной политики в области негосударственного образования ныне нет.**

*«Продуманная политика по отношению к негосударственному образованию, – отмечалось в концепции, – к настоящему времени отсутствует. Государство так и не определилось в своем отношении к негосударственному образованию и, признавая сам факт его существования и по сути дела считаясь с этим фактом, не понимает его реальной ценности для образовательной системы, не вырабатывает эффективных мер взаимодействия с негосударственным образованием. Проблема соотношения "государственное–негосударственное" образование как на федеральном, так и на местном уровне управления принципиально не решена и, видимо, при существующих сегодня подходах к негосударственному образованию решена быть не может»*¹⁵⁴.

Отсюда – и второе показательное признание: *«принципиальная невозможность создания и эффективного функционирования в нынешней ситуации большинства негосударственных учреждений»*, находящихся на грани или за гранью «выживания»¹⁵⁵.

Но возникал естественный вопрос: кто же определяет существующие сегодня подходы к негосударственному образованию и политику в этой сфере? Не образовательные ли ведомства? Или они признаются в собственной вине? Не тут-то было. Концепция отвечала на этот вопрос однозначно: «Региональные структуры, отвечающие за выработку такой политики, либо разрушены, либо по существу не имеют ясного понимания роли и функций негосударственного образования в рамках целостной системы и не имеют действенных законов, необходимых для укрепления того позитивного, что несет в себе негосударственное образование для всей социокультурной сферы. Сложившиеся на местах стереотипы в оценке деятельности учреждений образования зачастую приводят к рассмотрению появляющегося негосударственного образовательного учреждения как своего рода конкурента в борьбе за и без того малую долю скудного "общего пирога", выделяемого в настоящее время на сферу образования»¹⁵⁶.

Вот они истинные виновники нынешнего положения дел с негосударственным образованием – «региональные структуры» и «сложившиеся на местах стереотипы». Сама федеральная образовательная политика здесь абсолютно ни при чем. Она, например, никак не отвечала за то, что негосударственное образование «не имеет действенных законов». Она только фиксировало status quo. (В том числе, и то, что региональные структуры образователь-

¹⁵⁴ Концепция развития негосударственного образования в России // Учительская газета. 1994. 20 декабря (курсив мой. – Э.Д.).

¹⁵⁵ Там же.

¹⁵⁶ Там же.

ных ведомств «либо разрушены», либо мало что понимают.) Но тогда вновь возникает вопрос, – зачем эти ведомства?

Впрочем, концепция не только отстраненно фиксировало существующее. Она кое-что пыталось теоретически обосновать. Например, – «объективную невозможность быстрой реакции государственной системы образования на изменяющуюся социально-экономическую и политическую ситуацию в стране».

Но так ли это на самом деле? Не кроется ли за этой «объективной невозможностью» нечто другое, весьма субъективное, – к примеру, полная импотентность, бездеятельность образовательной политики? В очередном припадке откровения авторы концепции фактически отвечали на этот вопрос утвердительно. Концепция наглядно обнажала ее несостоятельность, отмечая полное «отсутствие в рамках существующей системы образования структур управления, научно-исследовательских и научно-практических центров, определяющих условия и механизмы внедрения в образовательную практику наиболее перспективных отечественных моделей обучения и воспитания»¹⁵⁷.

Что можно сказать на это сплошное «отсутствие»? Все то же: а где были и что делали руководители ведомственной образовательной политики? И возможна ли при таком «отсутствии» не то что «быстрая», а хоть какая-либо «реакция системы образования на изменяющуюся ситуацию в стране»?

Самое поразительное и, быть может, самое показательное во всех этих чиновно-концептуальных откровениях – это ведомственная «внеаходимость» (не путать с терминологией М.М. Бахтина). Это – абстрактно-пустой, бесплодный взгляд на систему образования как на нечто внешнее по отношению к себе. Образование – отдельно, ведомства, не несущие за него никакой ответственности, – отдельно. Но тогда опять все тот же риторический вопрос: зачем эти ведомства?

Не менее показательно и другое. *Ставя традиционный вопрос о различении функционирования и развития системы образования, ведомственные концептуалы все задачи развития образования цинично переключали в своем документе только на плечи негосударственной школы.* Более того, они выдвигали сомнительную идею «селективной поддержки» лишь «тех негосударственных образовательных учреждений, которые не декларативно, а содержательно» будут эти задачи решать.

Хитроумию чиновника и его стремлению ускользнуть от работы воистину нет предела. Горстка едва встающих на ноги негосударственных школ должна решать глобальные задачи всей системы образования, которые образовательной политикой ни перед собой, ни перед этой системой даже не ставятся.

Судите сами. *Согласно концепции негосударственным школам предстоит:* «задавать зону ближайшего развития образования», «удовлетворять реальные нужды региона», создавать «среду, способствующую развитию способностей и интересов ребенка в области определенных ремесел и производств», «выступать как основа для поиска системы инновационных техноло-

¹⁵⁷ Там же.

гий», обеспечивать «интеграцию культурного и образовательного пространства», «самоопределение личности» и «условия для ее самореализации», «разумную интеграцию различных типов образовательных учреждений», создавать «рынок образовательных услуг» и т.д. и т.п. *А государственная школа, – что? Она в стороне от всех этих задач? Ее все это не волнует, не касается? Она будет просто функционировать?*

Помимо названного выше, чиновные авторы концепции ставили перед негосударственной школой *еще и задачи удовлетворения национальных, профессиональных, земляческих потребностей. И даже – нужд «сословного воспитания»*¹⁵⁸. Таким образом, новая образовательная политика вернулась на сотню лет назад.

За всем этим валом *псевдозадач*, которые руководители ведомственной образовательной политики обрушивали на голову негосударственной школы, без труда обнаруживалось по меньшей мере три достаточно пикантных момента.

Первое. Попытка решить свои собственные и государственные задачи за негосударственный счет. Иными словами – усилиями негосударственных образовательных учреждений достичь того, на что должны работать, не щадя живота, государственные ведомства и вся государственная система образования или, по крайней мере, ее инновационный отряд.

Второе. Полное непонимание сути как негосударственного образования, так и инновационной деятельности в образовании, абсолютное невнимание к ней, сведение ее лишь к вопросам негосударственной школы. Но эта школа не обязана быть в принципе только инновационной. Она может решать и вполне традиционные задачи, используя при этом гуманные, но традиционные методы (комфортный уклад школьной жизни, снижение наполняемости классов, углубленное изучение предметов, введение новых дисциплин и т.д.). Впрочем, я не исключаю здесь и еще одного хитроумного ведомственного хода – попытку вывести все инновационное за пределы государственной школы с тем, чтобы ничем не травмировать ее столь возлюбленное чиновниками функционирование.

Третье. Стремление перегрузить, если не надломить негосударственную школу, в любом случае – существенно ограничить ее за счет декларируемого в концепции намерения «поднять планку государственных требований к негосударственным школам»¹⁵⁹. Прием весьма тривиальный: хочешь подсесть прыгуна, – бесконечно поднимай планку.

В итоге, сверхидея концепции представала в предельно обнаженном виде: «В данном случае должен быть поставлен вопрос не только о предоставлении учреждениям негосударственного образования равного с государственными учреждениями правового и экономического статуса, финансирования и пр., но по сути дела нивелирование формально негосударственного характера этих учебных заведений, то есть о признании того, что соответствующее негосударственное учреждение является органическим звеном госу-

¹⁵⁸ Там же.

¹⁵⁹ Там же.

дарственной системы, ибо отвечает целям и задачам развития ее образовательного пространства»¹⁶⁰. Приехали.

В этой пространной тираде ключевые слова – «*нивелирование формально негосударственного характера негосударственной школы*». Не случайно на V Встрече частных школ руководители образовательного ведомства «бесхитростно предложили отказаться от термина "негосударственное образование": зачем, мол, противопоставлять?»¹⁶¹.

Сначала отказаться от термина, потом – покончить и с самим явлением. Концепция, сотканная под руководством заместителей глав образовательных ведомств, предоставляла для того «теоретические» услуги.

На этом можно было бы и закончить разговор об убогом концептуальном детище образовательной политики в сфере негосударственного образования. Но не могу обойти стороной еще один, характернейший тезис этого документа, с которого он, по сути, и начинался.

Объясняя «появление и формирование в России негосударственных образовательных учреждений» «целым рядом факторов и обстоятельств», авторы концепции на первое место среди этих «факторов и обстоятельств» поставили следующее: «несовпадение общественной и государственной стратегий развития образования, действующее в качестве постоянного источника движения и реформирования системы образования»¹⁶².

Казалось бы, мне ли против данного тезиса возражать, поскольку еще пятнадцать лет назад я подчеркивал и показывал на обширном материале, что противостояние общества и государства было ведущей движущей силой развития российского образования на протяжении XIX – начала XX веков¹⁶³. И все же этот тезис не может не обратить на себя внимание. По крайней мере, по двум причинам.

Во-первых, в конкретно-историческом плане (а все историческое – конкретно), применительно к современной реальности зарождения и развития негосударственного образования в России, *данный тезис попросту ложен*. Не «несовпадение», а именно уникальное совпадение «общественной и государственной стратегий развития образования», более того – обобществление государственной стратегии, превращение ее в общественную в начале 1990-х годов и привело к рождению и разворачиванию нынешних негосударственных образовательных учреждений. Отражая прежде всего общественные интересы, новое, молодое российское государство своей образовательной политикой не только снимало семидесятилетний запрет на существование негосударственной школы, но и всячески стимулировало ее развитие. Что и нашло отражение в Законе «Об образовании».

¹⁶⁰ Там же (курсив мой. – Э.Д.).

¹⁶¹ Частная школа. 1995. № 1. С. 131.

¹⁶² Концепция развития негосударственного образования в России // Учительская газета. 1994. 20 декабря.

¹⁶³ См.: Днепров Э.Д. Самодержавие и народное образование в пореформенной России // Школа и педагогическая мысль России периода двух буржуазно-демократических революций. М., 1984. С. 49–96; The Autocracy and Public Education in Postreform Russia // Soviet Studies in History. Winter 1986–87. Vol. XXV. № 3. P. 31–77.

Мало того, это государство исходило при том и из своих собственных, государственных интересов. Поскольку оно тогда полагало, как уже дважды отмечалось, что умное государство, если оно хочет жить и развиваться, должно создавать себе конкурента, в частности – и в образовательной сфере.

Сегодня некоторые государственные мужи, в том числе и в сфере образования, смотрят на данный вопрос по-иному. И это – *второй момент*, делающий процитированный выше тезис концепции весьма показательным. Ибо, как уже отмечалось с 1993 года ситуация изменилась, и прямое противостояние «общественной и государственной стратегий развития образования» вновь явно налицо.

Фиксируя этот факт, сановные авторы концепции доподлинно расписывались в своем «несовпадении» с обществом. Чьи же интересы они тогда выражали? Интересы приватизированной ведомствами государственной образовательной политики. Вот в этом-то – и вся суть. *А ведомственные интересы*, как мы уже неоднократно имели возможность убедиться, *зачастую расходятся с интересами не только общества, но и государства*. «К сожалению, – отмечал в журнале "Частная школа" В. Черничка, директор негосударственной школы "Петербургский стандарт", – приходится констатировать, что видя это расхождение, Минобр озабочен не реформами, сближающими интересы общества и ведомства, а созданием новых хитроумных механизмов, консервирующих старую систему, то есть по сути, *контрреформами*»¹⁶⁴.

Вот этот контрреформаторский дух и пронизывал насквозь как всю «Концепцию развития негосударственного образования в России», так и основанный на сей концепции упомянутый ранее законопроект «О негосударственном образовании в Российской Федерации» (внесенный, сразу же после его публикации, все той же Л.В. Бабух в Государственную Думу). Этот законопроект, по справедливому замечанию журнала «Частная школа», «не решая ни одной из наболевших проблем частной школы... существенно ущемлял ее права на существование и, по сути, призван был способствовать *ее тотальному огосударствлению*. Особо циничной стала попытка представить проект как некий отклик на запросы самих негосударственных образовательных учреждений»¹⁶⁵.

Названный законопроект, как и упоминавшийся ранее проект поправок Совета Федерации к Закону «Об образовании», вызвал резко негативную реакцию образовательной общественности. О сути и характере этой реакции можно судить по приводимым ниже выводам общественной экспертизы законопроекта¹⁶⁶.

Дух и буква преамбулы и общих положений законопроекта мало соответствуют его конкретным нормам, а то и полностью им противоречат. В частности, в тексте п. 1 ст. 4 говорится, что политика РФ представляет собой «целенаправленную деятельность органов государственной власти РФ и органов ме-

¹⁶⁴ Черничка В. Когда «верхи» не могут и не хотят // Частная школа. 1995. № 3. С. 23–24.

¹⁶⁵ Частная школа. 1995. № 4. С. 95 (выделено мной. – Э.Д.).

¹⁶⁶ Полностью результаты общественной экспертизы законопроекта – см.: Частная школа. 1995. №2. С. 22–26.

стного самоуправления по обеспечению динамичного развития системы негосударственного образования».

На деле же экспертируемый документ не решает ни одной из острейших проблем частной школы (аренда, налоговые льготы, бюджетное финансирование). Мало того, он в значительной мере ухудшает ее положение практически по всем позициям: свобода в выборе содержания образования, управление школой, собственность, лицензирование и аккредитация, права граждан на получение образования и пр. Пожалуй, уместно говорить об обеспечении государством процесса динамичного свертывания системы негосударственного образования в России.

Также можно сделать вывод, что законопроект дополняет и конкретизирует «Закон РФ "Об образовании" не столько с учетом негосударственного сектора», сколько с учетом претензий государственных органов на управление этим сектором. Ключевое средство тотального огосударствления негосударственной системы образования – принудительное внедрение госстандартов и бесцеремонный контроль за их соблюдением.

Приведенные выводы общественной экспертизы законопроекта «О негосударственном образовании в Российской Федерации» столь же суровы, сколь и справедливы. ***Проект фактически превращал негосударственное образование в государственную вотчину***, причем вотчину периферийную, докучливую, второразрядную. Это нагляднейше подтверждали статьи проекта, связанные с управлением негосударственным образованием и контролем над ним (ст. 21, 22, 25 и др.).

7 апреля 1995 года работники негосударственных образовательных учреждений провели по улицам Москвы «Марш молчания частных школ России» в знак протеста против реакционного законопроекта, который они оценивали как «очередную попытку чиновников удушить свободу в образовании»¹⁶⁷. Тогда же участники Марша приняли следующее обращение¹⁶⁸.

ОБРАЩЕНИЕ

участников Марша молчания частных школ к деятелям образования, науки и культуры, к средствам массовой информации

Мы, учителя и руководители негосударственных школ, обращаемся к интеллигенции России.

В аппарате Федерального Собрания подготовлен уже второй по счету законопроект, направленный на удушение свободы в образовании. На этот раз он именуется «О негосударственном образовании в Российской Федерации». Разработанный по инициативе депутата Государственной Думы Л.В. Бабух при участии аппарата Комитета по образованию, науке и культуре Госдумы и высокопоставленных чиновников Минобразования РФ, Госкомвуза РФ и Московского Департамента образования, этот документ предусматривает принудительную стандартизацию обучения детей в негосударственных школах, фактическое уничтожение наиболее ярких, самобытных учебных заведений, подавление учительского свободомыслия.

Так, в законопроекте вводится понятие «перечень запрещенных методов преподавания и научных исследований», определять который для частной школы сможет теперь любой чиновник районного масштаба. Становится невозможным свободный переход детей из государственной школы в негосударст-

¹⁶⁷ Там же. С. 34.

¹⁶⁸ Частная школа. 1995. № 3. С. 13–14.

венную и обратно. Студентов частных вузов законопроект де-юре поголовно отправляет в казармы. И т.п.

По сути, речь идет о превращении негосударственных школ в интеллектуальное гетто для инакомыслящих в сфере образования. Тем самым чиновник отчаянно пытается отвлечь внимание общественности от собственной неспособности вывести ведомственную систему образования из кризиса. Спекулируя на прежних идеалах социального равенства, он стремится настроить общественное мнение против частной школы, сформировать из нее образ недобросовестного лавочника.

Подобные действия часто объясняют «государственной заботой» о защите прав детей. Между тем ни одна из государственных структур до сих пор не проявила интереса к масштабному изучению качества обучения в негосударственных школах, уровня социальной адаптации ее выпускников. И уж тем более не было проведено сравнительного анализа их опыта с опытом массовой государственной школы.

В этом свете вызывает понятный протест дискриминационная политика государства по отношению к частной школе. Так, упомянутый законопроект навязывает нам процедуру обязательной сертификации и аккредитации. Что же касается государственных школ, то их Министерство образования РФ объявило аккредитованными автоматически, вне зависимости от результатов их профессиональной деятельности. Особо подчеркнем, что временные государственные образовательные *стандарты*, введенные министерством в качестве основы для государственной аккредитации, *приняты без обсуждения педагогической общественностью*.

За появлением очередного репрессивного законопроекта просматривается и чрезмерная предвыборная активность наиболее беспринципных политиков от образования. Достаточно сказать, что преамбула документа изобилует демагогическими лозунгами о плюрализме в образовании, о гарантиях свободы педагогического творчества.

Негосударственная школа участвует сегодня в выращивании интеллектуальной элиты будущей России. В решении этой важной общенациональной задачи мы выступаем за паритетное сосуществование негосударственных и государственных учебных заведений, за цивилизованную конкуренцию и вместе с тем – за взаимообогащение опытом педагогических новаций, за более полное удовлетворение образовательных потребностей ребенка и его семьи. Мы хотели бы видеть частную школу в России свободной и доступной – прежде всего для семей среднего достатка, для детей, нуждающихся в особых условиях обучения и развития, которые пока не в состоянии предоставить им массовая школа.

Кому мешает наше существование? Откуда столько враждебности к нам со стороны государства и его слуг?

Вспомним: наступление реакции в последние десятилетия всегда начиналось у нас с интеллигенции, с создания в ее лице образа врага. Сегодня пришли за нами. Чья очередь наступит завтра? Врачей? Ученых? Журналистов?

В июне 1995 года той же группой депутатов во главе с Л.В. Бабух, но уже без участия Министерства образования, в Государственную Думу был официально внесен новый, второй вариант законопроекта, который теперь уже назывался «О негосударственном секторе системы образования Российской Федерации». Этот законопроект кардинально отличался от своего предшественника; практически все прежние ограничения были в нем сняты. Возникал естественный вопрос, который и сформулировал журнал «Частная школа»: «Каковы были мотивы столь безоглядного поворота Бабух и К° на

180?», что заставило инициаторов проекта отказаться от услуг «велеречивого, но патологически импотентного Минобра?»¹⁶⁹.

Ответ на этот вопрос был достаточно прост – начавшаяся предвыборная кампания. Создав общественно-политическое движение «Образование – будущее России», сопредседателем-координатором которого была все та же Л.В. Бабух – «бабушка частного образования», как ее именовали журналисты¹⁷⁰, – она на этот раз более всего была озабочена завоеванием электората и потому поспешила снять в проекте все, что вызывало общественную аллергию.

Это был действительно «образец политической мимикрии»¹⁷¹. Но как и всегда в подобных случаях, детали выдавали лживость «смены лица». В новом варианте проекта таких деталей было немало. Для примера приведу лишь два поистине уникальных момента, *две беспрецедентные нормы, перекочевавшие из первого варианта законопроекта во второй*. И парадоксально, что обе они включены не куда-нибудь, а в статью 6 – «Профессиональные свободы участников научно-педагогической деятельности». После прочтения этих норм невольно складывалось впечатление, что у авторов законопроекта, были, мягко говоря, весьма специфические представления о «профессиональных свободах».

Первая новация состояла во введении в законодательство нового понятия – «запрещенные методы проведения образовательного процесса», перечень которых устанавливался государством (п. 2 ст. 6; п. 2 ст. 21). В этом «понятии» отчетливо слышалось эхо 30-х годов, например, известных постановлений ЦК ВКП(б) о «методическом прожектерстве» или «О педологических извращениях в системе наркомпросов». Что войдет в такой перечень? Как он будет изменяться со временем – не будет ли вновь в нем «абстрактного гуманизма» В.А. Сухомлинского, многих методов современных педагогических новаторов? Кто конкретно будет этот перечень составлять? И кем он будет реализовываться? Все это – вопросы, на которые лучше бы не слышать ответов, похоронив на корню саму эту бредовую идею, непонятно как взошедшую из нашего, увы, тоталитарного подсознания.

Вторая новация – еще хлеще. Вчитайтесь: «Органы государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации вправе определять направления, формы и способы использования результатов интеллектуальной деятельности, созданных в негосударственном секторе образования за счет средств государственного и (или) муниципального бюджета...» (п. 4 ст. 6).

Здесь уже – прямое законодательное закрепление либо кражи, либо конфискации интеллектуальной собственности, продуктов интеллектуальной деятельности. Воистину правы те, кто с горечью говорит, что для «совковой» ментальности эти продукты ничего не стоят и что такое положение сохранится до тех пор, пока не изменится эта ментальность или пока не будет создан соответствующий закон об охране интеллектуальной собственности.

¹⁶⁹ Частная школа. 1995. № 4. С. 59, 64.

¹⁷⁰ Частная школа. 1995. № 2. С. 31; № 5. С. 66.

¹⁷¹ Частная школа. 1995. № 4. С. 10.

Последующие полгода образовательной общественности пришлось усиленно потрудиться, чтобы устранить из законопроекта эти и другие нормы, ущемлявшие права и сдерживавшие развитие негосударственной школы. Особенно плодотворную роль в этой очистительной работе сыграл консультант Комитета по образованию, культуре и науке Государственной Думы Ю.Б. Зотов, которому и Закон «Об образовании» обязан многими усовершенствованиями, внесенными в ходе его пересмотра.

В конечном итоге, к моменту первого чтения в Государственной Думе (которые были намечены на 22 ноября 1995 года, но так и не состоялись) законопроект о негосударственной школе обрел относительно приличный вид. Однако в нем, по справедливым словам Ю.Б. Зотова, все так же отсутствовало главное – движущие силы и механизмы развития этой школы, без чего законопроект оставался, по существу, декларативным. В этом своем виде проект в конце ноября 1995 года был разослан на экспертизу в регионы, где фактически потерялся, поскольку в последующем о нем не было ни слуха, ни духа. Но, как говорится, нет худа без добра. У образовательной общественности появилось время подумать над вопросом, который задавал журнал «Частная школа»: «Теперь, когда почти вся шелуха самостоятельного законотворчества с реакционным душком оказалась с документа соскоблена, с новой остротой встает прежний вопрос: а нужен ли частной школе *такой* закон? А если нет, то кому он тогда вообще нужен? Что он реально дает *нового*?»¹⁷². А может быть, действительно, вполне достаточно того, что есть в сохраненном от контрреформаторской ревизии Законе «Об образовании»?

С этим трудно не согласиться. Поскольку наш законотворческий опыт последних десятилетий убедительно доказывает, что основная часть новых законов – это новые удавки, новые ограничения.

ДАЛЬНЕЙШАЯ СУДЬБА

НЕГОСУДАРСТВЕННОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Что же касается дальнейшей судьбы негосударственного образования (или негосударственных образовательных учреждений – НОУ), то она была и остается трудной. Единственное, что его выручало – оно не входило в сферу интересов и деятельности образовательной политики. Может быть поэтому число негосударственных школ с 1993 по 2004 год возросло с 400 до 700 (1,05% от общего числа школ), а количество учащихся с 32 до 69 тыс. человек (3,8% от общего количества школьников¹⁷³). Это, конечно, мизер. Заброшенные или связанные по рукам и ногам социальные структуры быстро не растут.

Кроме того, общая установившаяся в стране торгашеская атмосфера и идеология «купи – продажи» не могла не деформировать и первоначальную идею, и содержание работы НОУ. НОУ – подвижников (школ и детских садов), например, для детей с отклонениями в развитии, инвалидов, одаренных

¹⁷² Частная школа. 1995. № 6. С. 4, 6.

¹⁷³ Там же.

детей оставалось не так много. Основная часть НОУ обслуживала детей «кошелевой элиты», причем нередко в явно антипедагогическом духе, что вполне соответствовало запросам данной категории потребителей.

Особую страницу в короткой истории новейшего российского негосударственного образования представляют **негосударственные вузы** (в дореволюционной России это был один из наиболее мощных секторов неправительственного образования, успешно конкурировавший с государственной высшей школой¹⁷⁴).

Поскольку в нашу задачу входит рассмотрение не «истории образования», а «истории образовательной политики» в новейшей России и поскольку негосударственным вузам посвящено немало специальных работ¹⁷⁵, ограничимся лишь несколькими замечаниями.

Первое. Все, что говорилось ранее о негосударственных образовательных учреждениях, – об их важнейшей общественной значимости, об их всемерной поддержке на заре 90-х годов и о попытках их последующего удушения – все это в полной мере относится и к негосударственным вузам.

Второе. В отличие от негосударственных школ, преимущественно весьма слабосильных, многие негосударственные вузы оказались крепкими, устойчивыми структурами, способными: а) вполне успешно конкурировать с государственными вузами и б) восполнить многие лакуны на поле высшего образования и тем самым – соответствующий образовательный спрос.

Третье. Именно это обстоятельство обусловило динамичный рост негосударственных высших школ (только с 1995 по 2004 год их число возросло более чем в два раза – со 193 до 392, а число обучающихся в них студентов – более чем в шесть раз – с 135,5 тыс. до 859, 5 тыс. человек¹⁷⁶). С другой стороны, это же обстоятельство породило, мягко говоря, ревностное к ним отношение государственных вузов, которые сами активно вступили на путь коммерциализации (как известно, число платных студентов в госвузах уже превышает количество студентов, принятых на бюджетной основе).

Четвертое. Несмотря на внешне сдержанное отношение государственных вузов к своим негосударственным собратьям, по существу, идет скрытая борьба на их уничтожение. Чему отчасти помогают сами негосударственные вузы, некоторые из которых находятся ниже всякой критики.

Пятое, что для нас представляет особый интерес. Во всей этой истории (которая при наличии государственной мудрости и воли могла бы развернуться в мощную двухсекторную систему инновационного высшего образования, взаимодополняющую и обогащающую друг друга) образовательная политика более десяти лет пребывает в стороне, то есть, как всегда, на обочине развития образования. Она не только не способствует этому развитию. Она даже не стоит у него в хвосте. Именно – в стороне. Откуда подчас доно-

¹⁷⁴ См.: *Иванов А.Е.* Высшая школа России в конце XIX – начале XX века. М., 1991.

¹⁷⁵ См. например: *Солоницын В.А.* Негосударственное высшее образование в России. М., 1998; *Ильчиков М.З.* Негосударственные вузы России: история, состояние и перспективы // Россия в третьем тысячелетии. Научные труды ИМПЭ им. А.С. Грибоедова. М., 2001. С. 326–348; и др.

¹⁷⁶ Образование в Российской Федерации. Статистический ежегодник. М., 2005. С. 252.

сятся редкие ее всхлипы о помощи негосударственным вузам – их участии в госзаказе, в конкурсах проектов НИР и т.д. Всхлипы, которые, по сути, не слышны, ибо глушатся дружным гулом государственных вузов.

Шестое. Пока федеральная образовательная политика уклонялась от решения проблем негосударственной школы, многие регионы, обвиненные, как мы видели ранее, в непонимании проблем этой школы, делали серьезные шаги по ее поддержке. В Краснодарском крае, например, была проведена (вопреки Закону «Об образовании») досрочная аттестация и аккредитация негосударственных образовательных учреждений по упрощенной процедуре, выделены им средства из краевого Фонда развития образования, переданы в аренду на льготных условиях здания ведомственных дошкольных учреждений и т.д.

В отличие от руководства образовательного ведомства многие регионы сегодня требуют решить для негосударственных образовательных учреждений вопросы: установления льгот по аренде зданий, земли, оборудования, льготных тарифов на коммунальные услуги; льготного налогообложения на начальном этапе их становления (до пяти лет), выдачи им на этом этапе единовременных дотаций, субсидий, беспроцентных ссуд; выделения им в первоочередном порядке пустующих зданий и т.д.

Эти настойчивые действия регионов по поддержке негосударственного образования, которые являют собой лишь часть пробуждающейся региональной образовательной политики, вселяют (несмотря на, пожалуй, уже неизлечимую дряблость образовательного ведомства), тройной оптимизм: веру в будущее регионов, в будущее негосударственного образования и отечественного образования в целом. Регионами будет сильна Россия и в частности – российское образование. Но это уже – следующая глава данной книги.

11. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ДИСТРОФИЯ ЦЕНТРА И ФЕДЕРАЛИЗАЦИЯ ОБРАЗОВАНИЯ

Школа в такой разнородной, разнородной и огромной территории, как Россия, не может быть правильно организована из одного центра, как бы этот центр ни был идеально устроен. Централистическое заведение народным образованием неизбежно привело бы к тем же самым последствиям, пример которых дало нам дореволюционное бюрократическое управление.

В.И. Чарнолуский

Изменения политического курса федеральной власти не могли не сказаться на деятельности регионов. Но далеко не все регионы однозначно воспринимали эти изменения. Построить их в одну шеренгу дезорганизованная центральная власть уже была не способна. Посему многие позитивные демократические процессы сместились на места. На фоне политической дистрофии Центра все более набирала силу *федерализации* регионов.

Те же процессы разворачивались в образовательной сфере, причем все более и более выходя на поверхность. При буксующей, крайне деформированной ведомственной образовательной политике многие регионы в своей трезвой, реальной работе далеко обогнали Министерство образования и давно уже шли «вперед паровоза». Шли твердо, раскованно, принимая самостоятельные решения по всем вопросам образовательной жизни. Это особенно ярко проявилось на заседании министерской коллегии 17 мая 1994 года при сравнении опыта работы школьного ведомства и Московского департамента образования по развитию вариативных педагогических систем общего образования. «Учительская газета» посвятила этому заседанию коллегии целый разворот под показательным названием – «Москве Министерство образования не нужно. Почему?»

«Министерство как таковое, – отмечалось в газете, – сегодня Департаменту образования Москвы *не нужно*, оно ничего не может департаменту дать... Если бы Москва надеялась на министерство, то, вполне вероятно, ее уже обогнали бы в развитии даже сельские школы в глубинке. Но Москва надеется только на себя, она решает все проблемы самостоятельно и плывет по волнам бытия вполне автономно... Министерство говорит, что не хватает денег, департамент об этом не говорит никогда, потому что у него деньги есть. И это не только потому, что мэр такой добрый, умный, умеет прогнозировать будущее или чрезвычайно любит детей, но и потому, что департамент умеет работать с правительством, делать единомышленниками государственных деятелей, отстаивать интересы образования на любых уровнях».

В этом вся суть. В этом – одно из основных предназначений образовательной политики и образовательных политиков: уметь работать с правительством, делать его единомышленником и отстаивать интересы образования. А если этого нет и нет лидирующей роли в образовании, тогда начинается каскад риторических вопросов, которые и не преминула задать «Учительская газета»: «Но если есть орган, в котором практически не нуждаются, то, может быть, он и не нужен? Если министерство, двигаясь за регионами, которым нынче дана большая власть, большие полномочия, свобода, только констатирует их достижения, то, может быть, оно в конце концов, подобно хвосту, отомрет, как рудиментарный орган?.. А что если и дальше регион за регионом докажут, что их самостоятельность – дело вполне реальное и им то же *министерство (такое, какое оно есть, в таком виде, качестве, с таким уровнем управленческой деятельности) не нужно?* Что будет?»¹⁷⁷.

¹⁷⁷ Учительская газета. 1994. 27 мая (выделено мной. – Э.Д.).

Ответ на этот вопрос последовал спустя два года. Министерство образования подошло к пределу самоизживания и было объединено с Государственным комитетом по высшему образованию в одно Министерство общего и профессионального образования. Правда, от этого образованию лучше не стало. А подчас – и много хуже. Но об этом – в своем месте.

ОТ РЕГИОНАЛИЗАЦИИ ОБРАЗОВАНИЯ К ОБРАЗОВАТЕЛЬНОМУ ФЕДЕРАЛИЗМУ

Федерализация как новое качество начавшегося в 1991 году процесса регионализации образования знаменует переход российской образовательной системы в новое качество: от образовательного унитаризма через регионализацию образования к **образовательному федерализму**. Последний органически сочетает в себе два встречных потока – *регионализацию* и *интеграцию* образования, повышение уровня самостоятельности, комплексности образовательного развития регионов и закрепление единства, целостности образовательного пространства России.

Образовательный федерализм на современном этапе выступает как идеологическая платформа не только регионализации образования, но и его развития в целом. Он предполагает поиск и поддержание единства в богатом пространственном многообразии российского образования, гармонию общероссийских и региональных образовательных интересов.

Движение к регионализации образования, активно развернувшееся на первом этапе образовательной реформы, во многом опередило общий процесс регионализации российских реформ. Оно началось в то время, когда реформы еще только «заваривались» наверху, когда большая часть ведомств продолжала не только противостоять регионам, но даже вести с ними энергичную борьбу, когда еще не было сделано никаких шагов к созданию правовой базы нового российского федерализма, когда Центр еще боялся усиления регионов. Даже спустя два года после начала активной, опережающей региональной образовательной политики, в начале 1993 года премьер В.С. Черномырдин однозначно заявлял, что «при сильных регионах сильной России не будет»¹⁷⁸.

Наша точка зрения была абсолютно противоположной: сильной Россия, и в частности российское образование, могут быть только при сильных регионах. Сегодня это – уже азбука, аксиома реформ. Но пять-семь лет назад эту азбуку не хотели усваивать ни «верхи», ни «низы», привыкшие жить под «зонтиком» центра. Когда в конце августа 1990 года на совещании руководителей управлений образования регионов, проходившем в Министерстве образования, мы предложили им полную самостоятельность в организации региональной образовательной жизни (министерство оставляло за собой только

¹⁷⁸ Ваш выбор. 1993. № 1. С. 4. Спустя два года В.С. Черномырдин уже смотрел на это совсем по-другому. «Мы должны предоставить регионам все необходимые полномочия, – говорил он на одной из пресс-конференций в ноябре 1995 года. – В регионах не хуже, лучше знают проблемы, и при наличии этих полномочий будут действовать лучше».

контрольные измерения – температуры, давления и пульса этой жизни), полную самостоятельность в выработке собственных стратегий и программ развития образования в регионах, нас встретила глухая стена молчания. Только 6 из 89 региональных руководителей образования согласились подумать об этом.

Год спустя, летом 1991 года на объявленный министерством образования конкурс региональных образовательных программ такие программы представили уже 46 регионов. Согласитесь, процесс регионального созревания, пробуждения регионального образовательного самосознания пошел довольно быстро. А это и было основной целью нашей региональной образовательной политики. В «Программе стабилизации и развития российского образования в переходный период», одобренной Всероссийским совещанием работников образования в марте 1991 года, **задача регионализации образования была выделена как одно из приоритетных направлений образовательной реформы.**

Выделяя это направление как приоритетное, мы исходили из следующих соображений.

Первое. Стартовый шаг к регионализации образования – регионализация самой образовательной реформы, то есть обретение ею реальной региональной жизни. Реформа может зарождаться «наверху», но реально живет она только на местной почве. Она либо приживается и развивается на этой почве, либо отторгается и умирает.

Второе. Реальная реформа не может ограничиваться программой действий по всей России в целом. Она не может всюду проводиться по одной и той же схеме, исходить из одинакового набора целей, средств, темпов ее осуществления. Унифицированные подходы, игнорирование специфики, более того, – огромного различия регионов обрекают реформу на неудачу, если не на полный провал.

Третье. Унитарная реформа, вне пространственного плюрализма, многообразия, многоукладности – бюрократическая иллюзия. В каждом регионе может и должна быть своя, региональная интерпретация реформы. С другой стороны, сама реформа становится реальностью только там и тогда, где и когда она обретает региональное лицо, учитывает особенности региона, приоритетные направления его развития, систему его запросов и интересов.

Четвертое. Успешное проведение реформы возможно только при сочетании разнообразия конкретных подходов в отдельных регионах и единых принципов реформы. В ходе реформы неизбежно появление регионов-локомотивов и регионов-аутсайдеров, но все они должны двигаться в одном, а не в противоположных направлениях.

Наконец, **пятое.** Важно понимать, что государственный интерес в реформе отнюдь не тождественен ведомственному, как нередко его трактуют в последнее время. Это – органическое единство отраслевых и региональных интересов. В конкретной управленческой практике – это органическое совмещение отраслевого и регионального принципов развития образования и управления образованием.

Указанные соображения дополнялись также взглядом на *регион* как на *основной интегральный, опорный элемент образовательной жизни и развития образования*.

В административно-политическом плане регион представляет собой четко определенную структуру, концентрирующую в себе главные рычаги планирования, управления, распределения ресурсов, контроля за их использованием и т.д., что делает координацию образовательной политики наиболее эффективной на региональном уровне.

В экономическом плане в регионе, которой являет собой целостную, хотя и разнородную экономическую структуру, наиболее полно решается задачи увязки образования и народно-хозяйственных потребностей, приспособления образовательной системы к региональному рынку труда и решению проблем занятости.

В социокультурном плане именно на уровне региона прежде всего решаются задачи учета в образовании местных культурно-исторических особенностей и традиций, специфики общественных образовательных запросов, связи образования с другими сферами общественной жизни и соответственно – задачи превращения образования в фактор социокультурного развития региона.

В организационно-педагогическом плане региональные образовательные системы представляют, а точнее – должны представлять собой *единый, целостный образовательный комплекс* (разорванный в настоящее время по многим, большей частью ведомственным причинам), который мобилизует, интегрирует в себе весь образовательный потенциал региона, его финансово-экономические, материально-технические, кадровые, научно-методические и прочие составляющие.

Отмеченные соображения и определили *основную цель региональной образовательной политики* на первом этапе реформы образования – *связать на региональном уровне основные идеи, задачи и направления реформы со стратегией развития каждого отдельного региона*. Эта связка с 1991 года материализовывалась с помощью таких механизмов, как региональные образовательные программы, создание региональных центров развития образования, стимулирование регионального образовательного творчества, подписание соглашений между Министерством образования и администрацией того или иного региона, каждое из которых имело свое, особое лицо. В этих соглашениях каждый из регионов брал на себя экспериментальную отработку определенных задач: Чувашия, например, – создание собственного Закона «Об образовании» и введение системы дифференцированной оплаты педагогического труда; Коми – экспериментальная апробация Единой тарифной сетки оплаты труда, Сахалин – развитие системы негосударственного образования, Екатеринбург – создание новых моделей управления образованием и т.д.

Так «вскладчину» отрабатывались многие задачи образовательной реформы, накапливался «совместный капитал» ее реализации. И одновременно менялась образовательная карта России. В достаточно короткий срок прежний серо-неразличимый, асфальтовый ее облик сменился богатством красок, внятыми лицами многих регионов. Образовательное пространство России перестало быть унитарным, безликим, одномерным.

Дальнейшая задача образовательной политики состояла в том, чтобы всемерно стимулировать регионализацию и реформы, и самого образования, внося в нее новые идеи и элементы, обогащая ее новыми подходами, с учетом вновь проявившихся тенденций начавшегося общего процесса переноса центра тяжести реформ на места. Однако оведомствленная образовательная политика оказалось не на высоте этой задачи. Она не смогла не только внести что-либо новое в свои отношения с регионами (экстенсивно и с явным снижением эффективности эксплуатируя старые их механизмы), но и упустило лидерство в этих отношениях, оказавшись в хвосте общего хода регионализации российских реформ.

БУКСУЮЩИЕ МЕХАНИЗМЫ

РЕГИОНАЛЬНОЙ

ПОЛИТИКИ

В области региональной образовательной деятельности школьное ведомство на порядок отстало от Госкомвуза, предложившего стройную концепцию регионализации своей сферы и не менее стройную систему научного и организационно-управленческого обеспечения реализации этой концепции: массированное проведение четырех заседаний коллегий в 1993–1995 годах по этому вопросу (в Министерстве образования – не было ни одной); учреждение Головного научно-координационного совета по регионологии и НИИ регионологии при Мордовском университете; выпуск специального журнала «Регионология» и многочисленных сборников документов и материалов; проведение не менее многочисленных, эффективных научно-практических конференций и семинаров по этой проблеме; создание региональных научно-образовательных комплексов (РНОК) и постоянная систематическая работа с ними; организация региональных комиссий по реформированию региональных программ развития образования и подготовка четких научно-методических рекомендаций по разработке этих программ и т.д.¹⁷⁹.

В августе 1993 года Госкомвузом, Союзом ректоров и Центральным комитетом профсоюза работников народного образования и науки было принято положение «О региональных договорах социального партнерства», в котором высказывалась, в частности, рекомендация заключать подобные соглашения и непосредственно в регионах – между вузами, комитетами профсоюза и органами исполнительной власти. Основные положения этих договоров сводились к следующему:

- обязательства вузов по подготовке, переподготовке и повышению квалификации специалистов, необходимых для региона;
- привлечение вузов к решению важнейших научно-технических задач региона и условия финансирования этой работы;
- долевое участие региона в развитии материально технической базы высшей школы;

¹⁷⁹ См. Региональная политика Российской Федерации в области высшего образования. Саранск. Вып. I. 1993; Вып. II. 1994; Вып. III. 1994 (*далее* – Региональная политика...); ежеквартальный журнал «Регионология», издающийся с 1992 года, и др.

– долевое участие региона в финансировании объектов высшей школы, в первую очередь – объектов социальной сферы (общежития, столовые, базы отдыха, санатории и др.);

– льготы вузам при установлении региональных и муниципальных налогов и тарифов на коммунально-бытовые услуги;

– условия формирования и деятельности студенческих строительных, сельскохозяйственных и других отрядов для нужд региона и т.д.

Так, начавшийся стихийный процесс интеграции вузов с регионами обретал организационные формы и правовые рамки, а финансирование вузов получало многоуровневый характер.

В отличие от всей этой работы Госкомвуза, в школьном ведомстве, не имевшем ни одного научного подразделения по обеспечению региональной образовательной политики и регионализации образования (несмотря на то, что эти проблемы многократно объемнее в школьном, нежели вузовском деле), в 1993–1996 годах не было предпринято даже попыток теоретического осмысления проблем регионализации образования. Как и попыток научно-методического и организационно-управленческого анализа этих проблем и обобщения опыта их решения.

Когда перед Всероссийским семинаром-совещанием «Национально-региональная политика в области образования», проходившем в декабре 1994 года с участием представителей многих регионов России, эксперты Аналитического центра Президента Российской Федерации попытались проанализировать региональные программы развития образования и обратились в Министерство образования с просьбой предоставить эти программы, в министерстве не оказалось и десятка из семидесяти разработанных регионами программ. И при этом министерство неоднократно и громогласно заявляло, что оно «завершает переход к программно-целевому управлению образованием». Цена этих заявлений была столь же велика, как и деклараций о переходе на «государственно-общественное управление образованием», на «новую парадигму воспитательной работы» и т.д..

Вот извлечение из справки экспертов о состоянии программно-целевого управления образованием и региональных программ развития образования, подготовленной к названному выше семинару-совещанию.

О программно-целевой форме управления образованием в Российской Федерации

О региональных программах развития образования впервые заговорили в конце 80-х годов, когда педагогическая и научная общественность СССР начала движение за обновление образования в стране. Эти программы были, может быть, самыми первыми попытками расшатывания имперского единообразия, унифицирования тогдашнего образования. Более широкая рамка этого подхода – программно-целевая форма управления образованием.

Программно-целевая форма управления образованием была введена Министерством образования РСФСР в 1990–1991 годах при разработке программы «Российское образование в переходный период: программа стабилизации и развития». Эта программа впервые дала возможность работникам образования России взглянуть на свою отрасль как на объект не узковедомственной, а действительно федеральной социально-экономической и культурно-

образовательной политики, имеющей свои цели, приоритеты и специфические интересы.

При этом стало очевидно, что данная федеральная программа должна опираться на целостную, гомогенную, по отношению к ней, систему региональных программ. В связи с этим был проведен конкурс, давший первое поколение таких программ уже к весне 1991 года.

За истекшее с тех пор время программно-целевой подход к управлению развитием образования накопил опыт, позволяющий сделать некоторые выводы и поставить новые нерешенные проблемы.

Процесс освоения данного подхода органами управления образованием нельзя считать завершенным. По-видимому, потребуется еще несколько лет до того, как он станет привычным, эффективно используемым средством. Это связано с суммой как субъективных, так и объективных причин. К ним, в первую очередь, относятся:

- неподготовленность кадров на местах к практическому применению программно-целевого метода управления, а в ряде случаев полное невладение им;

- крайняя ограниченность ряда территорий в интеллектуальных ресурсах, могущих быть привлеченными к подобного рода разработкам;

- как следствие – зачастую формальное и догматическое следование федеральному образцу – Федеральной программе развития образования, в значительной степени обесценивающее всю работу по составлению региональной программы;

- неспособность увидеть эффективность программно-целевого планирования после первого неудачного опыта и фактический отказ от продолжения усилий;

- смена управленческих кадров, сопровождаемая, к сожалению, утратой преемственности в этой деятельности и пр.

Вследствие указанных причин мы имеем сегодня **три основных вектора**, по которым развивается ситуация в конкретных регионах России.

Первый. Территории, до сих пор или не нашедшие себя в данной форме деятельности, или утратившие интерес к ней после первой попытки. К ним относятся регионы, либо не имеющие своих программ развития образования, либо обладающие морально и фактологически устаревшими программами 1991 года на уровне планов мероприятий или концепций (Калининградская, Магаданская, Читинская области и др.).

Второй. Регионы, имеющие программы, с формальной точки зрения достаточно полные и репрезентативные, однако являющиеся скорее программами функционирования, чем развития образования. В современной сложной социально-экономической ситуации, когда возможности подлинного развития образовательной сферы резко сужены, а по ряду позиций сведены на нет, такой подход может рассматриваться как относительно действенный, несмотря на очевидную неполноценность программ с точки зрения их идеальной модели (Республика Хакасия, Вологодская, Нижегородская, Кемеровская, Ярославская области и др.).

Третий. Регионы, в которых руководители органов образования и, как правило, руководители администрации осознают значение отрасли не только как важный элемент своей внутренней политики, но и как инструмент социально-экономического развития региона, стабилизации социальных связей и отношений в целом. Программы этих регионов не только содержат номенклатуру всех формально необходимых позиций, но и в практическом своем применении являются подлинно рабочим, самообновляющимся документом (Чувашская республика, Мурманская, Ростовская, Тульская, Свердловская области, Краснодарский край).

Возвращаясь к теме о развитии ситуации за последние годы, отметим, что описанное выше развитие событий вполне естественно и закономерно.

Едва ли было оправданным искусственное форсирование Министерством образования процесса разработки региональных программ «по всему фронту». В такой сложной социально-культурной сфере, как образование, «сплошная коллективизация» нелепа и ошибочна. Видимо, наступил момент, когда опыт наиболее «продвинутых» территорий достиг достаточной зрелости, чтобы стать по-настоящему убедительным аргументом в пользу программно-целевого метода планирования и управления образованием через систему научно-практических конференций, семинаров и других активных форм обучения.

Одновременно становятся видны «узкие» места, лакуны, недоработки как федерального, так и регионального уровней в рассматриваемой сфере. Прежде всего это относится к необходимости более глубокого осмысления важнейшего явления: **демонополизации образовательного пространства в России**. Происходит уверенное становление новых субъектов, имеющих собственные образовательные интересы, отнюдь не во всем совпадающие с образовательными интересами ведомства. К таковым относятся: региональные, этнические (этнокультурные), общественные (как имеющие отношение к гражданскому обществу в целом, так и к общественным организациям), наконец, индивидуальные интересы обучающихся, родителей и т.д.

Совершенно очевидно, что образовательная политика на любом уровне (местном, региональном, федеральном) должна строиться как баланс этих интересов, что, собственно, и является несущей конструкцией любой программы развития образования. С другой стороны, вертикаль программ (от местной до федеральной) должна строиться на принципах взаимосогласования и соподчинения, с постепенным изменением доминанты государственного интереса в федеральной программе на доминанту локального интереса в местной программе развития образования.

Наибольшая сложность, как показывает опыт, возникает именно на стыках программ разных уровней, причем, особое значение в этом отношении имеет проблема состыковки федеральной и региональных программ развития образования. Сложность наличествующей здесь ситуации состоит в том, что региональные программы (по крайней мере часть их) представляют собой живой саморазвивающийся организм, включенный в реальное социально-экономическое, этнокультурное и др. бытие регионов. В то же время Федеральная программа развития образования, как известно, до сих пор не спрыснута живой водой в виде бюджетного финансирования, реального (обязательного) участия в ней заинтересованных министерств и ведомств и т.д. В итоге в настоящее время полноценного федерально-регионального диалога нет, а есть лишь региональный речитатив»¹⁸⁰.

В этой же справке были отмечены и **основные недостатки существующих региональных программ развития образования**. Назову **пять из них**.

1. Главный недостаток этих программ, как и Федеральной программы развития образования, – выделение лишь одного субъекта образовательной политики: органа управления образованием того или иного уровня. Все остальные субъекты этой политики в расчет не принимаются, как будто их в природе не существует. Соответственно исчезают и реальное многообразие образовательной политики, и механизмы взаимодействия ее носителей. Взаимодействия, которое в реальной, а не в программно-бумажной жизни и выстраивает живую ткань образовательного бытия.

¹⁸⁰ Материалы Всероссийского семинара-совещания «Национально-региональная политика в образовании». С. 17. Текущий архив Аналитического центра Президента Российской Федерации.

2. Общим для большей части региональных программ являлся традиционно «кабинетный» метод их создания, что предопределяло отчужденность этих программ от тех, кому предстояло их осуществлять. Такой метод «целеполагания» извне, «за других» и «для других» делал проблематичной реализуемость программы. Существует немало способов включения общественности, в том числе образовательной, в разработку региональных программ развития образования, но все они пока остаются вне поля зрения инициаторов этих программ.

3. Столь же общим недостатком региональных программ являлось воспроизведение в них традиционного «госплановского» подхода, когда программа сводится лишь к жестко фиксированному перечню мероприятий. Из этого набора мероприятий иногда можно вычитать, *что* авторы желают получить «на выходе», но практически никогда нельзя понять, *каким образом* будет достигнут результат, *как* должна быть построена деятельность, чтобы он стал реальностью, и *кто* должен быть субъектом этой деятельности. Иными словами, мероприятия в программах есть, деятельности же в них не обнаруживается.

4. Значительная часть региональных программ представляла собой не более чем микрокопию федерального образца (далеко не совершенного), что не только существенно обесценивало и саму региональную программу и работу по ее составлению, но превращало такую работу в пустую бюрократическую формальность. Это подтверждалось тем, что многие региональные программы, как и их федеральная «прародительница», оставались лишь бумажным творчеством, поскольку также выстраивались вне реального финансового и ресурсного обеспечения.

5. Наконец, существеннейший недостаток региональных программ – их изоляционизм, замкнутость в самих себе и своем регионе, отсутствие вертикальных и горизонтальных связей – между федеральной и региональной программами, между программами различных регионов, между ведомственными программами (созидаемыми по линии министерства образования и Госкомвуза) в одном регионе. Все эти программы стояли, как разнокалиберные матрешки, рядом (а не одна внутри другой) и при этом – спиной друг к другу.

Такова подлинная реальность «программно-целевого управления образованием», которое, по мнению руководителей ведомственной образовательной политики, совершало триумфальное шествие на российской образовательной ниве. О том, так ли это было на самом деле, можно судить по другим мнениям на этот счет, что называется – мнениям снизу. Вот одно из них, высказанное опытным управленцем, начальником Ставропольского краевого управления образования В.К. Шаповаловым. «Мы все чаще и чаще говорим о программно-целевом методе управления. Но что это такое? Многие из нас этого не знают, хотя чувствуют, как такой метод нужен. И если переходить на программно-целевой метод, то управленцев надо прежде всего этому учить. У нас в регионах, несмотря на все изменения, все же продолжает работать старая схема управления. Моя мечта – иметь другое управление, другую структуру, других специалистов, включая и меня самого другого. Потому что я чувствую: для работы по-новому нужны совершенно другие управленцы

или те же, но основательно переученные и переподготовленные. Пока же все остается по-старому»¹⁸¹.

Столь же иллюзорна была и реальная эффективность соглашений между Министерством образования и администрацией регионов, которые в 1993–1996 годах тоже вошли в стадию «сплошной коллективизации». Тот же В.К. Шаповалов следующим образом отзывался об этих соглашениях. «Мы гордимся, конечно, что есть соглашение с МО РФ, что оно почти выполнено. Весь вопрос в том, что дальше. Пусть не обижаются коллеги из министерства: пока эти соглашения – теплые дружеские объятия, пока все, что записано в соглашениях, – это в основном экспертная деятельность. Ради Бога, мы всегда вас пригласим, проверяйте, экспертируйте. Но нам надо наполнять эти соглашения содержанием, тогда мы будем уважать друг друга, делать нечто существенное друг для друга. Может быть, не стоит заключать соглашение, пытаюсь охватить все. Может быть, нужно с каждым регионом подписывать соглашение по какой-то одной проблеме. Например, мы работали бы над проблемой учебно-производственной бригады, другой регион – над другой проблемой. Причем не только для себя – для всей России. Вот тогда мы, территории, станем своеобразными российскими экспериментальными площадками, и нам интересно будет заимствовать опыт друг друга. И, самое главное, будет что заимствовать»¹⁸².

Как видим, реальные образовательные деятели хотели реальной работы и реальных ее результатов. Им было мало только «теплых дружеских объятий», с образовательным ведомством, за которыми нет реального содержания.

Аналогичное мнение о соглашениях высказали и эксперты Аналитического центра Президента Российской Федерации, готовившие упомянутый ранее Всероссийский семинар-совещание «Национально-региональная политика в образовании»: «Не умаляя значения подобных соглашений, можно, видимо, согласиться с высказыванием точки зрения о целесообразности использования и других форм сотрудничества между федеральным и региональными уровнями. Видимо сами соглашения должны заключаться не по поводу всех сфер, касающихся разделения компетенции договаривающихся сторон (поскольку эти позиции фиксируются в правовых документах, начиная от Закона "Об образовании"), а определять сотрудничество исключительно по тем направлениям, от которых действительно зависит образование в регионе, зависит успех выполнения региональной программы развития образования, а через нее – и федеральной. С этой точки зрения, предметом соглашения как раз и должно быть сопряжение этих программ, ибо только в этом случае его реализация будет в равной степени соответствовать интересам и Министерства образования и территории»¹⁸³.

Действительно, зачем дублировать в соглашениях Закон «Об образовании» в части разведения компетенций центра и субъектов Федерации в сфере

¹⁸¹ Учительская газета. 1994. 22 ноября.

¹⁸² Там же.

¹⁸³ Материалы семинара-совещания «Национально-региональная политика в образовании». С. 21. Текущий архив Аналитического центра Президента Российской Федерации.

образования. Не лучше ли использовать эти соглашения (как это и было задумано на первом этапе реформы) в качестве эффективного инструмента общественно-образовательного разделения труда, развертывания целенаправленных экспериментов в регионах с последующим межрегиональным взаимообогащением, с накоплением дивидендов общенационального инновационного капитала? Вопрос риторический. Естественно, лучше. Но экстенсивный путь, в том числе и в наращивании подобных соглашений, всегда проще. Когда включен конвейер, думать уже не надо: изделия штампуются сами собой.

Еще один механизм эффективной регионализации образования, пущенный ведомственной образовательной политикой на самотек, – Региональные центры развития образования (РЦРО). Зарождение, начало деятельности этих центров было, как всегда, многообещающим. Их настоящее мало кому известно, в том числе и Министерству образования. А потому будущее их туманно. Тем более, что центры развития образования оказались в двусмысленном правовом положении, по сути – в правовом вакууме. Они не попали ни в реестр учреждений дополнительного профессионального образования, ни в номенклатуру видов общеобразовательных учреждений.

Между тем деятельность региональных центров развития образования, равно как и сам феномен их появления, весьма любопытны, о чем свидетельствует публикуемая ниже справка, подготовленная в 1995 году одним из наиболее толковых и энергичных сотрудников Министерства образования, начальником управления развития и координации научных исследований Е.А. Подосеновой¹⁸⁴.

О региональных центрах развития образования в Российской Федерации

Идея создания региональных центров развития образования (РЦРО) впервые была заявлена в «Программе стабилизации и развития Российского образования в переходный период» (1991). Полтора года спустя она была возвращена в проекте «Программы реформирования и развития системы образования Российской Федерации в условиях углубления социально-экономических реформ» (п. 3.8.) в 1992 г. Время показало, что данная «точка роста» была определена верно. В течение всего этого трехлетнего периода шел неспешный, но устойчивый процесс становления подобных центров. При всем различии конкретных причин и обстоятельств, вызывающих их появление, все они отличались изначально объединяющим их свойством: каждый центр сразу заявил себя как инновационное учреждение, претендующее на ведущую социальную роль в своем регионе; в конечном счете они стремились взять на себя аналитико-прогностическую функцию на уровне администрации, при сохранении специфических черт учреждения дополнительного профессионального образования. Накопленный опыт доказывает настоятельную необходимость серьезной и разносторонней научно-организационной, учебно-методической и социально-образовательной экспертизы этого феномена.

Анализ реальной ситуации позволяет выделить три уровня понимания, а следовательно, и подхода к решению проблемы.

I уровень – традиционный: подготовка и повышение квалификации кадров в воспроизводящем режиме, режиме функционирования.

¹⁸⁴ Материалы коллегии... 5–6 декабря 1995 г. С. 10–13.

На этом уровне находится значительная часть ИПК и ИУУ. Впрочем, уже и здесь переход на национально-региональную идеологию усиливает тенденции к изменениям.

II уровень – инновационный: образование претендует на то, чтобы стать социально-организующим началом, хотя формально оно остается в рамках существующих структур. Не подготовка и переподготовка кадров в старом смысле, а ориентация на новые, постоянно меняющиеся условия, чего, собственно, и требует развивающее обучение. Часть регионов, решая новые задачи, стремится перенести выполнение несвойственных ранее ИУУ, ИПК функций на Центр или центры, образуемые внутри все тех же ИУУ, ИПК. Однако создание спецфакультетов (например, в Приморском ИПК, Лингвистического центра в Московском областном ИПК и ПРНО и тому подобное) буквально взламывает старые формы и заставляет преобразовывать учреждения повышения квалификации педагогических кадров в Институты развития образования. Налицо явное противоречие: оставаясь формально учреждениями Министерства образования Российской Федерации, эти институты начинают работать на «внешнюю социальную среду». Совершенно очевидно, что естественное развитие такой тенденции закономерно должно привести к широкому толкованию образования, которое понимается уже не как узковедомственное дело, а как фактор общественного развития.

III уровень принципиально отличается от первых двух – тем, что субъектом «образовательного интереса» впервые становится администрация региона, осознающая образование в его уникальном социопреобразующем качестве.

Именно в этой логике созданы РЦРО Новгородской области, Кабардино-Балкарии, Ставрополя. Именно эта логика была заложена в создание Краснодарского экспериментального Центра развития образования, история деятельности которого наглядно иллюстрирует роль взаимопонимания между субъектами управления, имеющими (или не имеющими) общий образовательный интерес.

Следует отметить, что «вызревание» РЦРО – это длительный процесс, исключаящий поторапливание, копирование, волевое насаждение.

Региональный центр развития образования органично сосуществует со сложившимися учреждениями послевузовского и дополнительного профессионального образования, которые отличаются гибкостью, мобильностью, практической ориентированностью. Именно по этой причине Центры либо сотрудничают с ними по принципу дополненности, либо при определенных условиях создаются на их базе.

Не случайно, что параллельно с Министерством образования, но независимо от него Государственный Комитет по высшему образованию в подготовленном проекте «Типового положения об образовательных учреждениях (подразделениях) дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) и переподготовки руководящих работников и специалистов Российской Федерации» в пункте 1.5 обозначает Региональный центр развития образования, в котором стираются профессиональные внутриобразовательные границы, в числе учреждений, необходимых для решения образовательных задач региона.

С другой стороны, практика показывает, что находясь в фокусе социально-преобразующих процессов, образование вовлекает другие сферы в свою, без чего невозможно решить проблему развития региона, причем ведомства, предприятия, организации готовы дать средства, оборудование, технику, здания образованию для решения своих, а в конечном счете – общественных и государственных задач. Образование берет на себя нетрадиционные, несвойственные ему ранее функции, но, приобретая новое, не теряет старого.

Оппоненты идеи создания Региональных центров развития образования выдвигают следующую аргументацию: перестав быть чисто ведомственной, эта структура будет переориентирована на решение региональных задач, среди которых образование перестанет быть приоритетным, будет подорвана учебно-

методическая функция существующей системы ИУУ, ИПК и т.д. Подобные опасения не лишены оснований.

Тем не менее в принципиальном плане идея РЦРО представляется весьма плодотворной и перспективной. Поэтому, видимо, логична попытка предложить проект «Типового положения о региональном Центре развития образования». С инициативой его разработки выступили Министерство образования Российской Федерации, участники Всероссийских совещаний по проблемам создания и функционирования РЦРО (Московская и Новгородская области), несмотря на то, что более трех четвертей их участников пока не видят возможности создания таких центров в своих территориях. Это обстоятельство лишь подтверждает тезис о недопустимости форсирования данного процесса, если на местах не созрели объективные и субъективные условия.

Таковы были замыслы создания Региональных центров развития образования, первые их шаги и их типология на начальном этапе деятельности центров. Далее требовалось обобщение этой деятельности, всесторонний ее анализ, взвешенные, оптимальные управленческие решения по ее стимулированию и развитию.

Названные центры, как свидетельствует опыт лучших из них, могут взять на себя решение целостного *комплекса задач* по обеспечению развития образования в регионах: разработка региональной стратегии и программы развития образования; создание региональной нормативно-правовой базы для сферы образования; научно-методическое обеспечение развития образования в регионе; его кадровое обеспечение (переподготовка и повышение квалификации кадров для работы по новым программам и технологиям, подготовка специалистов по нетрадиционным педагогическим специальностям – образовательный менеджмент, экономика образования, педагогика социальной работы и т.д.); анализ опыта инновационной образовательной деятельности и поддержка инновационного движения на местах; информационное обеспечение развития образования, создание единой информационной сети для региональной системы образования и т.д.

Помимо указанного комплекса задач, следует подчеркнуть еще *три важнейших аспекта* деятельности Региональных центров развития образования. *Во-первых*, – это содействие «выращиванию» профессионального образовательного сообщества и повышению уровня профессионализма в образовании. *Во-вторых*, – формирование общественного интереса к образованию и вовлечение общества в эту сферу. И *в-третьих*, – организация взаимодействия образования с другими сферами социально-экономической и социокультурной жизни региона.

Как известно, существуют разные модели центров развития образования регионального и муниципального уровня, ориентированные на решение различных проблем. И это оправдано. Какая-либо их унификация принесет только вред, затрудняя местные образовательные инициативы и нивелируя специфику местных подходов к складыванию механизмов развития образования. Вместе с тем все более актуальными становятся задачи обобщения и координации деятельности этих центров, организации их взаимодействия на межрегиональном и федеральном уровне, их нормативно-правовой поддержки. Эти задачи до сих пор остаются, увы, вне поля зрения образовательной политики.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ПРАВOTВOPЧЕСТBO PEГИOHOB

Существует и еще один важнейший механизм, а шире – фундаментальное направление регионализации образования: образовательное правотворчество регионов, субъектов Федерации. Здесь Центр вообще не сделал **ни единого шага**, не предпринял никаких мер ни по анализу и стимулированию этого процесса, ни по участию в нем. Между тем на современном этапе развития образования и общего движения к подлинной федерализации российской государственности это направление деятельности приобретает **ключевое** значение. Именно оно прежде всего может обеспечить становление цивилизованного образовательного федерализма.

Закон РФ «Об образовании» предоставляет субъектам Федерации большие права в сфере образовательного законотворчества. Закон предусматривает, что «субъекты Федерации в соответствии с их статусом и компетенцией могут принимать в области образования законы и иные нормативные правовые акты, не противоречащие федеральным законам в области образования» (п. 3 ст. 3). Компетенции же субъектов Федерации в этой области достаточно полно раскрываются в статье 29 закона. Об объеме ответственности и полномочий субъектов Федерации в образовательной сфере свидетельствует тот факт, что в 58 статьях закона зафиксированы 84 позиции, по которым требуется правовое регулирование на уровне субъектов Федерации.

В ходе пересмотра Закона «Об образовании» Совет Федерации, как уже отмечалось, предпринял попытку ограничить компетенцию субъектов Федерации, лишит их полномочий по «принятию правовых актов в области образования», предложив снять пункт 2 статьи 29 закона. Это предложение противоречило не только духу Закона «Об образовании», его идеологии, но и новой Конституции Российской Федерации, которая предусматривает максимальную передачу полномочий в сфере образования на места. Оно было тем более парадоксально, необъяснимо, что исходило именно из Совета Федерации, то есть того органа, который призван интересы субъектов Федерации защищать. Понадобилось более года упорной борьбы, чтобы это предложение было-таки отклонено.

Вместе с тем в то время, когда процесс цивилизованной федерализации России быстро набирает силу, становится все более очевидным несовершенство Закона «Об образовании» в плане разграничения компетенции в образовательной сфере между Российской Федерацией и ее субъектами. Новая российская Конституция, принятая в 1993 году, полтора года спустя после утверждения Закона «Об образовании», делает в этом направлении значительный шаг вперед. Статья 72 (п. «е») Конституции предусматривает, что «общие вопросы воспитания, образования» находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. В статье же 76 (п. 4) четко ограничивается компетенция федерального уровня и указывается, что «вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное

правовое регулирование, включая принятия законов и иных нормативных правовых актов».

При пересмотре Закона «Об образовании» в 1994–1995 годах следовало бы привести его в соответствие с названными, значительно более демократичными положениями Конституции. Особенно, если учесть, что в этом законе вообще не выделено положение о совместной компетенции Федерации и ее субъектов в области образования. И соответственно – не определен предмет совместного ведения в данной области. Этого, однако, сделано не было. Результат – указание на этот серьезный промах в наложенном на Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "Об образовании"» президентском вето.

Именно этот вопрос стал центральным в возражениях Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина против предлагаемых поправок к Закону «Об образовании» – вопрос о разграничении компетенций Российской Федерации и ее субъектов в образовательной сфере, о защите прав и полномочий субъектов Федерации в этой сфере.

Следует отметить, что Б.Н. Ельцин был тверд и последователен в этой своей позиции. Еще в день принятия бывшим Верховным Советом Закона «Об образовании», 10 июля 1992 года он высказал резкое неприятие закона по двум моментам – ущемление прав негосударственного образования в законе и ограничение в нем предметов ведения и компетенции субъектов Федерации в области образования. Полностью соглашаясь с этими замечаниями президента к Закону «Об образовании», я тогда попытался убедить его не накладывать на закон вето. При этом я руководствовался следующими стратегическими и тактическими соображениями.

Закон, несмотря на многие искажения и пороки, внесенные в него Верховным Советом, вопреки первоначальному тексту и замыслу, сохранял свою демократическую идеологию и являлся бесспорно прогрессивным и крайне нужным для образования документом. Он легитимизировал, материализовывал в правовых нормах российскую образовательную реформу, юридически закреплял ее философию, ее базовые принципы и одновременно давал старт и основу ее реализации. Вето на закон могло резко задержать этот процесс, особенно при существовавшем тогда противоборстве исполнительной и законодательной власти. Достаточно сказать, что именно в день принятия Закона «Об образовании» Верховный Совет опротестовал 17 указов президента и направил свои решения по этим указам в Конституционный суд.

Отмеченные же президентом недостатки Закона «Об образовании» можно было локализовать двумя путями. Во-первых, – принятием специального закона о негосударственном образовании в России, который уже тогда был готов в Министерстве образования (и который, как уже говорилось, до сих пор министерством с места не сдвинут). И во-вторых, – детальной проработкой проблемы разграничения компетенций между Российской Федерацией и ее субъектами, которая выходила далеко за пределы только сферы образования и по которой к тому времени ни у правительства, ни у Администрации Президента не было сколько-нибудь серьезных разработок. Эти разработки и

были проведены позднее, при подготовке Федеративного договора и новой Конституции Российской Федерации.

Б.Н. Ельцин с этими соображениями тогда согласился и подписал Закон «Об образовании». В 1995 году, когда новая Конституция уже действовала, он еще раз напомнил свою позицию по вопросу разграничения компетенций между Федерацией и ее субъектами в сфере образования. И предложил Государственной Думе привести в этом отношении Закон «Об образовании» в соответствие с Конституцией. Как уже отмечалось, Государственная Дума 11 октября 1995 года квалифицированным большинством голосов отклонила veto президента и оставила закон таким, каким он был принят ею 12 июля 1995 года, – из опасений, что всякая дополнительная его доработка может быть чревата, как показал опыт предшествующей работы по пересмотру закона, тяжелыми последствиями. Эти опасения были небезосновательны. Однако в принципе я и на этот раз поддерживал замечания Б.Н. Ельцина и считал, что они направлены на благо образования, на укрепление образовательной самостоятельности регионов, на развитие их образовательных инициатив, в том числе – и в области законотворчества в образовании.

В 1992–1995 годах образовательное правотворчество российских регионов находилось в самой начальной, зародышевой стадии. Основная причина затянутости этой стадии – существовавшие длительное время неравноправие субъектов Федерации, несравнимо большие полномочия национальных республик в составе Российской Федерации, нежели других российских регионов. Это неравноправие было устранено новой Конституцией, предоставившей всем субъектам Федерации одинаковые права на законотворчество, на «собственное правовое регулирование» вопросов, находящихся в их компетенции (п. 2 ст. 5, п. 4 ст. 76 Конституции Российской Федерации). И соответственно – теперь не было объективных причин, сдерживающих образовательное законотворчество регионов. Оставались только субъективные причины – их собственная неготовность к этому процессу и отсутствие стремления и механизмов его стимулирования как у школьного ведомства, так и у Государственной Думы.

Первые шаги по самостоятельному законотворчеству в сфере образования сделали республики в составе Российской Федерации. В 1992 году республиканские законы об образовании были приняты в Башкортостане, Мари-Эл, Хакасии, в 1993 году – в Чувашии, Бурятии и Татарстане, в 1994 году – в Карелии и Кабардино-Балкарии. Среди других регионов несомненным лидером в сфере образовательного законотворчества в этот период являлся Краснодарский край.

Работа в данном направлении в крае началась в 1992 году, сразу после принятия Закона «Об образовании» и проводилась главным образом Краснодарским экспериментальным центром развития образования (КЭЦРО), возглавляемым А.А. Клещенко и Л.А. Дубовой, при активной поддержке краевой администрации, в первую очередь – заместителя главы администрации В.А. Штурбы. Как подчеркивал В.А. Штурба на краевой научно-практической конференции «Правовые основы региональной системы обра-

зования», проведенной в конце 1993 года, «если образование должно развиваться в опережающем обществе режиме, то такая ключевая его (образования) подсистема, как правовое регулирование, должна реформироваться в ускоренном темпе и рассматриваться как одна из важнейших задач наших властных структур»¹⁸⁵.

Уже осенью 1993 года властные структуры Краснодарского края утвердили разработанный КЭЦРО пакет нормативно-правовых документов, который включал в себя: «Положение об образовательной деятельности в Краснодарском крае»; «Положение о деятельности государственного, муниципального общеобразовательного учреждения в Краснодарском крае» (на год опередившее общее Типовое положение об общеобразовательном учреждении); «Положение о регистрации и лицензировании учреждений, осуществляющих образовательную деятельность, аттестации и аккредитации образовательных учреждений в Краснодарском крае» (также на год опередившее аналогичный федеральный документ); «Положение об экспериментальной площадке в системе образования Краснодарского края» (соответствующее федеральное положение было утверждено лишь два года спустя); «Временное положение о государственном, муниципальном лицее (гимназии) в Краснодарском крае» (на федеральном уровне подобного положения так и не появилось).

В этот же пакет вошло еще три документа (аналогов которым нет в федеральной нормативно-правовой базе): «Положение о краевом экспертном совете по развитию образования» и «Положение о краевом конкурсе образовательных проектов», стимулирующие и поддерживающие как инновационное образовательное движение в крае, так и создание государственно-общественных структур в образовании, а также «Примерное положение о местном органе управления образованием в Краснодарском крае», которое определяет цели, задачи, функции и полномочия этого органа управления образованием.

В целом перечисленные нормативно-правовые документы составили своеобразный образовательный кодекс края, еще раз подтвердивший справедливость тезиса о том, что «процессы обновления образования по многим ключевым направлениям реализовывались на Кубани с опережением в два-три года по сравнению с большинством территорий страны»¹⁸⁶. Именно здесь начинались разработка и реализация Концепции общего среднего образования ВНИКа «Школа», создание Творческого союза учителей, развертывание сети инновационных образовательных структур, в том числе – организация первого регионального центра развития образования как межотраслевого регионального научно-методического комплекса (КЭЦРО) и т.д.

Процесс развития образовательного законодательства других регионов начал набирать силу только в 1996 году, хотя и до этого в ряде субъектов Федерации были приняты законы о финансовой поддержке региональных систем образования: в 1994 году – в Иркутской, Саратовской и Свердловской областях, в 1995 году – в Вологодской, Московской, Читинской областях и в

¹⁸⁵ Штурба В.А. Региональная система образования и ее правовая основа // Учитель. Краснодар, 1994. № 1. С. 3–4.

¹⁸⁶ Там же. С. 5.

Санкт-Петербурге. Активизация регионального образовательного законодательства в 1996 году была связана с завершившейся тогда длительной работой по пересмотру Федерального закона «Об образовании», о которой говорилось ранее и которая получила широкий резонанс в регионах страны. В 1996 году законы «Об образовании» были приняты в Алтайском крае, Архангельской, Владимирской и Московской областях, в 1997 году – в Красноярском крае, Читинской области, Ханты-Мансийском автономном округе. Во многих регионах в этот период шло активное обсуждение подготовленных проектов законов. Опережающей в этом региональном ряду была Тульская область, где Закон «О правовом регулировании деятельности системы образования» был утвержден 29 ноября 1994 года.

Для обобщения опыта образовательного законодательства регионов мною совместно с рядом сотрудников Федерального института планирования образования в конце 1997 года был подготовлен первый в нашей стране сборник «Законодательство субъектов Российской Федерации по вопросам образования», в который вошло более шестидесяти региональных законодательных актов. Как показывают материалы этого сборника, законодательская компетенция представительных органов субъектов Федерации в сфере образования была реализована *двумя основными путями*.

Республики в составе Российской Федерации приняли законы, предметы правового регулирования которых фактически совпадают с предметом правового регулирования Федерального закона «Об образовании». *Республиканские законы в основном воспроизводят структуру и значительную часть положений федерального закона* и практически подменяют его действие на территории республики. (Более того, в тексте некоторых законов – Башкортостан, Татарстан – в нарушение Конституции закреплялся приоритет республиканского законодательства над федеральным.)

Иным путем пошли представительные органы краев, областей и других субъектов Российской Федерации. В своих законах об образовании они стремились закрепить по преимуществу нормы, конкретизирующие специфику применения федерального законодательства в данном регионе, а также принять те нормы, которых нет в федеральном законе, но которые имеют важное значение в регулировании общественных отношений в сфере образования. Нормы Федерального закона «Об образовании» воспроизводятся в законах этих субъектов Федерации значительно реже, чем в законах республик, и главным образом – в целях придания системного характера содержанию принимаемых законов.

В целом, как показывает опыт, законодательство субъектов Российской Федерации в области образования можно разделить *на пять основных групп*:

1. Общие (или основные) законы об образовании.
2. Законы по регулированию деятельности отдельных отраслей (звеньев) системы образования – например, Закон Приморского края «О начальном профессиональном образовании» (1996) или закон Челябинской области «О начальном профессиональном образовании и профессиональной подготовке» (1996).

3. Законы, обеспечивающие региональные системы образования дополнительными финансовыми ресурсами, – основная их часть имеет наименование «О сборе на нужды образовательных учреждений».

4. Законы, регулирующие отдельные стороны деятельности региональных систем образования, а также вопросы социальной поддержки работников образования – например, Закон Республики Башкортостан «О республиканском комплекте учебников для образовательных учреждений» (1996), Закон Приморского края «О социальном статусе учителя» (1996).

5. Законы по вопросам социальной поддержки учащихся и защиты детства – например, законы Ивановской области «О поддержке выпускников учреждений высшего и среднего профессионального педагогического образования на территории Ивановской области» (1997), «О защите прав ребенка» (1997).

Анализ современных региональных законов в сфере образования, весь опыт их разработки и использования наглядно свидетельствует, что образовательное законотворчество субъектов Российской Федерации имеет важнейшее значение не только для эффективного формирования региональных и национальных образовательных систем, но и для реформирования и развития российского образования в целом, в частности – для развития и совершенствования нормативно-правовой базы современной реформы образования. Можно назвать, по меньшей мере, **восемь основных позиций**, свидетельствующих о значимости этой деятельности субъектов Федерации.

Первое. Эта позиция четко выражена в преамбуле к «Положению об образовательной деятельности в Краснодарском крае». «Положение, – записывали его авторы, – имеет целью *поддержать и развить демократический потенциал федерального законодательства об образовании, обеспечить его эффективную реализацию* с учетом специфических условий Кубани»¹⁸⁷. Эта поддержка и развитие демократической идеологии, заложенной в Федеральный закон «Об образовании», приобретала особую актуальность в свете как контрреформаторских атак на этот закон, откровенно обнаживших себя в ходе его пересмотра, так и явно проявившихся тенденций отката в образовательной политике.

Второе – защита от недостатков федерального законодательства, в частности, от тех, которые, благодаря усилиям бывшего Верховного Совета, были внесены и в Закон «Об образовании».

Возьмем, к примеру, уже упоминавшиеся положения закона о конкурсном наборе в старшую ступень школы (п. 3 ст. 16) и его расплывчатую формулировку государственных гарантий в области образования (п. 3 ст. 5), во многом спровоцировавшую появление пресловутой 43-й статьи новой Конституции. Эти коренные недостатки федерального закона были преодолены уже в одном из первых законодательных актов субъектов Федерации – в Законе Чувашской республики «Об образовании», вышедшем в 1993 году.

¹⁸⁷ Региональные правовые акты в области образования. Сборник документов. Краснодар, 1993. С. 5 (выделено мной. – Э.Д.).

Встретив непреодолимое сопротивление бывшего Верховного Совета по двум названным выше позициям, мы в Министерстве образования совместно с коллегами из чувашского республиканского министерства (и в первую очередь – с тогдашним министром образования Чувашии В.Д. Даниловым, человеком редких профессиональных качеств и чрезвычайно чутким ко всему новому) обошли эти опасные социальные рифы при совместной подготовке чувашского закона об образовании, начатой еще до утверждения федерального закона, весной 1992 года¹⁸⁸.

Третье – дополнение федерального законодательства об образовании, восполнение наличествующих в нем правовых лакун. В том же чувашском Законе «Об образовании» есть, например, специальные разделы, отсутствующие в федеральном законе, – о сельской школе, о семейном воспитании. Этот закон устанавливает и «квоту приема в средние специальные и высшие учебные заведения республики выпускников сельских общеобразовательных школ в соответствии с потребностями республики в педагогических кадрах в сельской местности» (ст. 43). В Законе Архангельской области «Об образовании» (1996) есть также самостоятельный раздел, посвященный деятельности сельских образовательных учреждений.

Четвертое – ускорение правового решения тех вопросов, по которым запаздывает федеральное законодательство, его «подталкивание» к постановке и рассмотрению насущных проблем. Здесь нагляднейший пример – указанные ранее региональные правовые акты Краснодарского края, значительно опередившие федеральное законодательство в решении вопросов лицензирования и аттестации образовательных учреждений, проблемы их учредительства, создания независимой государственной аттестационной службы, развертывания экспериментальных площадок, утверждения Положения об общеобразовательном учреждении. Говоря о принятии в крае этого, последнего документа В.А. Штурба в уже цитированной выше статье отмечал: «В условиях, когда принятие соответствующего федерального документа постоянно откладывается, администрация края своим решением закрепила принципиальные правовые основы деятельности школы»¹⁸⁹.

Пятое – опережающие концептуальные, содержательные прорывы в законодательстве об образовании, которые определяют пути его дальнейшего развития. Здесь ярчайший пример – те же правовые акты Краснодарского края о поддержке инновационной образовательной деятельности, о создании государственно-общественных структур в образовании (например, краевого экспертного совета по развитию образования), об ответственности органов управления образованием перед образовательными учреждениями и влиянии этих учреждений на органы управления образованием.

¹⁸⁸ См.: Закон Чувашской республики об образовании (ст. 2, п. 3 ст. 4, п. 3 ст. 16) // Народная школа. Чебоксары, 1993. № 2–3. С. 2, 3, 9.

¹⁸⁹ Штурба В.А. Региональная система образования и ее правовая основа // Учитель. Краснодар, № 1. С. 7.

На последнем моменте следует остановиться особо, поскольку давно уже очевидно, явное нарастание тенденции к бюрократизации управления образованием и оторванности ряда органов управления от реальной образовательной практики.

В рамках «Положения о деятельности общеобразовательного учреждения в Краснодарском крае» была предпринята попытка создания «механизма обратного воздействия школы на управленческие и методические структуры, который по мере дальнейшей разработки должен создать принципиально новую ситуацию, когда не школа будет существовать для вышестоящих структур, а они будут обеспечивать ее деятельность»¹⁹⁰.

Этот механизм очерчен в разделе 8 названного Положения, который заслуживает того, чтобы воспроизвести его целиком.

8. Особенности взаимодействия общеобразовательных учреждений с органами управления образованием и методическими службами в крае

8.1. В качестве главного звена образовательной системы края образовательные учреждения вправе участвовать в формировании и корректировке функций и направлений деятельности государственных и муниципальных органов управления образованием и методических служб.

8.2. Решением совета (совещания) руководителей образовательных учреждений города (района) может быть проведена общественная аттестация соответствующих органов управления образованием и методических служб. Положение об общественной аттестации разрабатывается представителями образовательных учреждений и утверждается органами местного самоуправления.

8.3. По требованию не менее трети образовательных учреждений города, района или края на конференции образовательных учреждений может быть заслушан отчет соответствующего органа управления образованием или методической службы по повестке дня, определенной образовательными учреждениями.

Решение принимается администрацией города, района, края¹⁹¹.

Как видим, краснодарцы достаточно смело и далеко продвинулись в демократизации управления образованием, в усилении влияния на него образовательных учреждений и образовательной общественности. Аналогичные механизмы могли быть использованы не только в других регионах, но, что важно особо подчеркнуть, – и во взаимодействии федеральных и региональных органов управления образованием. Однако эта позитивная тенденция не получила дальнейшего развития в образовательной политике. Более того, Центр стремился к постепенному ее свертыванию.

Шестое – принятие дополнительных мер по социальной защите работников образования. Во многих законах субъектов Российской Федерации были предприняты серьезные шаги к повышению статуса педагогов и усилению их социальной поддержки, что также полезно учесть при совер-

¹⁹⁰ Штурба В.А. Региональная система образования и ее правовая основа // Учитель. Краснодар, 1994. № 1. С. 7.

¹⁹¹ Региональные правовые акты в области образования. Сборник документов. Краснодар, 1993. С. 27.

шенствовании и федерального и регионального законодательства в области образования.

Так, в Законе Архангельской области «Об образовании» (1996) было предусмотрено: «предоставление работникам образования льготных кредитов на строительство или приобретение жилья; выплата материальной помощи в размере должностного оклада один раз в течение года; выплата единовременного выходного пособия в размере трех должностных окладов при выходе работника на пенсию по возрасту или состоянию здоровья, установление надбавки к должностным окладам педагогических работников за непрерывный педагогический стаж в размере 40%» и т.д.

Закон Красноярского края «Об образовании» (1997) устанавливал: почетные краевые звания – заслуженный педагог, учитель года, почетный попечитель образования; ежемесячные надбавки к заработной плате молодым специалистам, заключившим контракт с образовательным учреждением – в размере 50% от установленной ставки (оклада), выплата надбавок осуществляется в течение первых трех лет работы; ежемесячные доплаты за выслугу лет, при стаже от 3 до 10 лет – 20%, от 10 до 25 лет – 30% от ставки (оклада); право на получение жилья в аренду с последующим выкупом для работников образования со стажем более двух лет работы в государственном, муниципальном образовательном учреждении и др.

Закон Приморского края «О социальном статусе учителя» (1996) предусматривал: единовременное пособие молодым специалистам при поступлении на работу в городскую школу – в размере четырех окладов, в сельскую школу – в размере шести окладов; надбавки учителям – в размере 4% от оклада за каждого ученика сверх представленной наполняемости классов; надбавки педагогическим работникам за высшую педагогическую категорию – 30, за первую категорию – 20, за вторую 10 и за третью 5% от заработной платы; выплату ежегодной материальной помощи в размере двух окладов; выходное пособие при уходе учителя на пенсию – в размере четырех окладов и т.д.

Как видим, многие регионы уделяли серьезное внимание социально-экономической поддержке работников образования. Спектр предоставляемых им дополнительных льгот в региональных законах весьма широк и разнообразен. И это особенно важно при современных тяжелейших условиях жизни и труда российского учительства.

Седьмое. Многие регионы принимали весомые законодательные меры по социальной поддержке учащихся, вводили для них дополнительные многообразные льготы, а подчас создавали широкомасштабные акты по защите прав ребенка и охране детства. Что, как отмечалось ранее, напрочь отсутствовало в «бездетной» ведомственной образовательной политике.

Закон Архангельской области «Об образовании», например, устанавливает: бесплатное питание учащихся из малообеспеченных семей; право выпускникам образовательных учреждений из числа детей-сирот на бесплатное профессиональное обучение и трудоустройство по полученной специальности, на внеочередное получение жилья; создание в образовательных учреж-

дениях за счет средств учредителя и других источников «фонда социальной защиты для оказания материальной и иной помощи детям из малообеспеченных семей, в объеме не менее одного процента текущих затрат на содержание обучающегося в образовательном учреждении»; предоставление учащимся, имеющим отличные отметки, ежемесячной стипендии в размере минимальной заработной платы за счет средств учредителя и др.

Закон «О квотировании рабочих мест для выпускников учреждений профессионального образования Белгородской области» (1997) урегулировал вопрос трудоустройства выпускников учреждений профессионального образования. Согласно этому закону органы местного самоуправления районов, городов Белгородской области с учетом ситуации, складывающейся на рынке труда, по предоставлению соответствующих территориальных органов государственной службы занятости населения, муниципальных органов по труду, органов управления образованием устанавливали предприятиям, учреждениям и организациям, независимо от форм собственности, – *квоты* для приема выпускников учреждений высшего, среднего и начального профессионального образования. Квотирование рабочих мест производилось на основании договоров, заключаемых органами местного самоуправления с предприятиями, организациями, учреждениями на срок не менее одного календарного года. В тексте договора указывались источники финансирования рабочих мест, налоговые льготы и платежи, связанные с их созданием, а также санкции по отношению к стороне, не выполняющей условия договора.

В ряду региональных усилий по масштабному решению проблем защиты детей, учащихся, вопросов охраны детства особого внимания заслуживала законотворческая деятельность Ивановской области. Здесь были разработаны и приняты следующие законы: о защите прав ребенка; о мерах по обеспечению трудоустройства детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и других категорий молодежи; о мерах по улучшению социальной поддержки лиц, получивших начальное профессиональное образование; о поддержке начального профессионального образования; о поддержке выпускников учреждений высшего и среднего профессионального образования.

Закон Ивановской области «О защите прав ребенка» (1997) ярко выделялся в ряду аналогичных актов субъектов Российской Федерации. Он был направлен на решение трех основных задач: 1) создание механизма правовой защиты ребенка от любых форм дискриминации в обществе, семье, детском учреждении, социальной среде; 2) конкретизацию обязанностей и ответственности государственных органов, органов и должностных лиц местного самоуправления, юридических и физических лиц как гарантов правовой и социальной защиты детей; 3) определение источников ресурсов, направленных на социальную поддержку детей, и форм участия государственных органов, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц в их распределении.

Закон предусматривал первоочередное обеспечение интересов ребенка во всех сферах жизнедеятельности, принятие и первоочередное исполнение целевых программ по охране и защите детей, профилактике безнадзорности и

правонарушений, а также других социальных программ и мероприятий в интересах детей и т.д.

Наконец, **восьмая** позиция, подчеркивающая значимость образовательного правотворчества субъектов Российской Федерации, – укрепление и развитие региональной экономики образования, увеличение его регионального финансирования на основе мобилизации местных ресурсов. Это – одна из наиболее распространенных и эффективных сфер региональных правовых актов в области образования.

Многие субъекты Федерации законодательно вводили дополнительные налоги на поддержку региональных образовательных систем. Пионером в этом отношении явилась Владимирская область, которая впервые начала отработку региональной налоговой политики в образовании. В 1993 году здесь был введен местный налог на содержание объектов социально-культурной сферы (1,5% от объема фактической реализации продукции). С февраля 1995 года введен еще один важный налог – сбор на нужды образовательных учреждений в размере одного процента от фактически начисленного предприятиями фонда оплаты труда.

Аналогичные законы были приняты позднее в Амурской, Вологодской, Иркутской, Курганской, Московской, Саратовской, Свердловской, Челябинской, Читинской и других областях. В некоторых из этих областей была четко зафиксированы и направления расходования средств, поступающих в виде налогов. Так, в законе Вологодской области «О сборе на нужды образовательных учреждений» (1995) эти средства распределялись «по двум направлениям: на развитие дошкольного, начального и среднего образования – в объеме 70% от общей суммы сбора; на развитие среднего и высшего профессионального образования – в объеме 30% от общей суммы сбора». В одноименном законе Челябинской области (1996) распределение средств было предусмотрено следующим образом: на дошкольное, общее и внешкольное дополнительное образование – 45%; на начальное профессиональное – 25, на среднее профессиональное – 10, на высшее профессиональное – 10, на финансирование областных межтерриториальных интеграционных программ, проектов, мероприятий – 10%. Показательно, что на сферу профессионального образования, которая тогда финансировалась из федерального бюджета, в Вологодской области выделялось 30 и в Челябинской – 45% средств, поступающих в виде местных налогов на образование.

Некоторые регионы не ограничивались только введением специальных налогов на нужды образовательных учреждений, а ставили вопрос более широко – о льготной налоговой политике по отношению к сфере образования (чего, как уже отмечалось, до сих пор не удалось добиться на федеральном уровне). Так, закон Тульской области «О правовом регулировании деятельности системы образования» (1994) предусматривал «освобождение образовательных учреждений от налогообложения прибыли, направленной на их уставную деятельность; введение налоговых льгот предприятиям, учреждениям и организациям, независимо от их организационно-правовых форм, при направлении ими средств в развитие системы образования Тульской области;

освобождение от уплаты налогов в областной бюджет собственников, безвозмездно сдающих свое имущество в аренду образовательным учреждениям». Как видим, *регионы показывали центру образцы цивилизованной налоговой политики.*

Такие же образцы они представляют и в решении ряда других финансово-экономических вопросов. Например, серьезным достоинством многих региональных законов была предусмотренная ими возможность создания образовательных учреждений со *смешанными формами собственности* и учредительства, чего не удалось добиться, как уже отмечалось, при пересмотре Федерального закона «Об образовании» и что позволяет привлечь к финансированию образовательных учреждений дополнительные средства помимо бюджетных.

Все эти меры, предпринимаемые многими субъектами Российской Федерации, несомненно содействовали серьезному укреплению экономических основ функционирования и развития региональных систем образования. Они наглядно свидетельствовали: *во-первых*, – о растущем понимании местной администрацией роли образования в развитии регионов, *во-вторых*, – о возможности решения на региональном уровне тех правовых и экономических проблем, к которым еще даже не подступает федеральное законодательство (главная из них – налоговые льготы инвесторам образования) и, *в-третьих*, – об исключительном значении регионального образовательного правотворчества для стабилизации и развития российского образования.

К сожалению, многие названные выше плодотворнейшие начинания регионов были в самое последнее время резко перечеркнуты новым социальным и во многом унитарным курсом федеральной власти. Особенно – фискальным слабоумием кудринского Минфина в ходе «монетизации» льгот и экономического обрезания Закона РФ «Об образовании», о чем речь пойдет в последней части книги.

В настоящей работе не ставится задача дать типологический анализ образовательных ситуаций в регионах страны. Такой анализ – крупная, самостоятельная исследовательская проблема, решение которой еще только начинается¹⁹². Но без решения этой проблемы невозможны: *во-первых*, адекватное понимание региональной специфики реформирования и развития образования в России (поскольку то и другое происходит в регионах с разными стартовыми экономическими возможностями и в разных социокультурных условиях) и, *во-вторых*, серьезные политические и управленческие решения в сфере образования. Как справедливо отмечают В.С. Собкин и П.С. Писарский, «*построение социокультурной типологии региональных образовательных систем имеет принципиальное значение именно для федерального уровня*

¹⁹² Первые подходы к постановке и освещению этой проблемы предприняты в работе автора «Школьная реформа между "вчера" и "завтра"». М., 1996. С. 284–291, 714–719. Более фундаментальное ее решение на основе многомерного факторного и кластерного анализа представлено в книге В.С. Собкина и П.С. Писарского «Типы региональных образовательных ситуаций в Российской Федерации» М., 1998.

управления образованием, поскольку это дает возможность разработать разные сценарии развития образования, на основе которых и могут приниматься осмысленные и, что может быть самое главное сегодня, ответственные стратегические решения по развитию образования в России»¹⁹³.

Опыты типологического анализа региональных образовательных ситуаций в Российской Федерации наглядно свидетельствуют **о главной на сегодня тенденции**: в российской системе образования, в ее содержательном и организационном измерениях, в ее инфраструктуре и материально-технической базе произошла **существенная индивидуализация региональных характеристик развития**. Она отразила в себе различия и экономического положения регионов, и их социокультурных условий, и уровня ранее накопленного образовательного потенциала, и диверсификацию потребительского спроса на образование со стороны местного населения.

Данная объективная тенденция, позитивная в своей основе, несет в себе и значительный негативный заряд: рост диспропорций в образовательном потенциале регионов и соответственно – увеличение «географического» неравенства образовательных возможностей. Это требует от федеральной власти комплексной системы мер по поддержке образования в депрессивных регионах и выравниванию образовательного потенциала субъектов Российской Федерации. В частности – пересмотра принципов и механизмов выделения дотаций и субсидий субъектам Федерации, замены нецелевых трансфертов так называемыми окрашенными трансфертами, введения целевых субвенций на образование из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации. При этом *такие субвенции должны выступать в качестве стимулов реформирования и развития образования в регионах, будучи жестко связаны с процессом позитивных изменений в региональных образовательных системах*.

В целом, обретение регионами собственного образовательного лица, рост региональных затрат на образование, децентрализация управления образовательной системой объективно приводят и должны приводить к сосредоточению в руках местной власти все больших полномочий в сфере образования, **к федерализации образования**, закрепляемой образовательным правотворчеством субъектов Федерации. Этот процесс закономерен и, более того, конституционно предопределен. Для того чтобы он был цивилизованным, его необходимо тщательно готовить, отказавшись от централистских и ведомственных амбиций, всемерно помогая законотворчеству регионов в области образования.

Первейший шаг в этом направлении – глубокий и всесторонний анализ процесса образовательного правотворчества регионов и постоянный обмен опытом всех его участников. Такой анализ тем более необходим, что значительная часть региональных правовых актов, особенно законов об образовании республик в составе Российской Федерации, как уже отмечалось, почти полностью воспроизводит соответствующий федеральный закон. Это типично

¹⁹³ Собкин В.С., Писарский П.С. Указ. соч. С. 9.

ковый путь развития регионального образовательного законодательства, путь пережевывания общепринятых норм и топтания на месте.

Однако трудно осуждать за это регионы. Им никто в данном важнейшем деле до сих пор не помогал – ни образовательное ведомство, ни Российская академия образования, ни соответствующий Комитет Государственной Думы. Регионы до сих пор продолжают вариться в собственном правовом соку, не зная, что в правовом отношении делается у соседей, трудно нащупывая и обретая собственные пути формирования законодательной базы образовательного федерализма.

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА КАК ПОЛИТИКА ДИАЛОГА

Отмеченные обстоятельства в значительной мере объясняется тем, что на федеральном уровне вопросы регионализации образования рассматриваются до настоящего времени весьма узко, вне контекста общих проблем российского федерализма. Более того, в силу сложившегося ныне во властных образовательных кругах административно-бюрократического стереотипа восприятия образовательной реформы, данные вопросы рассматриваются преимущественно через призму децентрализации управления образованием. При этом настороженно-аппаратное отношение к децентрализации управления переносится и на проблематику регионализации образования.

Возражая против такого подхода, председатель Госкомвуза В.Г. Кинелев занимал более дальновидную позицию и справедливо утверждал, что в последнее время «ведомственный интерес объективно уступает место региональному»¹⁹⁴. Это же хорошо понимали и многие региональные руководители образования, высоко оценивая, как, например, лидер образования Ставрополья В.К. Шаповалов, то «право выбора собственной образовательной политики», которым наделила регионы «идеология нынешней школьной реформы и один из ее приоритетов – регионализация образования»¹⁹⁵.

На самом же деле проблема регионализации образования отнюдь не исчерпывается вопросами децентрализации управления образованием. Это часть значительно более широкой проблемы – *территориальной организации общества*, которая представляет собой одну из обобщающих, фундаментальных категорий, сопоставимых с такими измерениями общества, как его экономическая и политическая организация, его институциональная и социально-структурная организация.

Не менее значимы вопросы регионализации образования и с точки зрения фундаментальных проблем *формирования нового российского федерализма*, то есть нового государственного и общественного устройства России – цивилизованного федеративного государства и демократического, гражданского общества. В этой связи на современном этапе, как уже отмечалось, можно говорить о начавшемся процессе *федерализации российского обра-*

¹⁹⁴ Известия. 1994. 30 ноября.

¹⁹⁵ Учительская газета. 1992. 22 ноября.

зования. О переходе его в новое качество – от образовательного унитаризма через регионализацию образования к **образовательному федерализму**.

В настоящее время в общем процессе федерализации России, в том числе и федерализации российского образования, все более обнажаются **две новых тенденции, меняющих суть и характер региональной политики**.

Первая – субъективизация регионов, превращение их из объектов в субъекты региональной политики. Ранее региональная политика выступала лишь как политика государства по управлению территориями. Ее субъектом был центр, демиургом – ведомства. Региональная политика опиралась на территориальную специализацию, зачастую переходящую в ведомственный монополизм. В итоге регионы выступали не как субъекты Федерации, а лишь как субъекты административно-территориального деления России. Сегодня они становятся не только реальными субъектами Российской Федерации, но и ведущими субъектами региональной политики, в том числе – и образовательной, активными субъектами российской политической жизни.

Вторая тенденция – выход региональной политики за пределы чисто государственного феномена, обретение ею характера относительно самостоятельного общественного явления. Иными словами, полноценный субъект Федерации появляется там и тогда, где и когда на региональном уровне складываются не только органы государственной власти и управления, но и общество (региональное сообщество) со всеми его атрибутами и характеристиками. Где происходит формирование и самоопределение региональной общности. Где зарождаются и развиваются региональные процессы формирования гражданского общества.

Соответственно изменяются, повторю, существо, направленность и характер региональной политики. Она становится **политикой диалога** – центра и регионов, властных региональных структур и регионального сообщества, регионов между собой. При этом модели такого диалога могут быть различными в разных регионах. Центр, например, не может и не должен выстраивать баланс своих интересов и интересов различных регионов по единой схеме (чего никак не может осмыслить нынешняя образовательная политика).

Основной смысл просвещенной региональной политики федеральных органов управления образованием, основанной на принципах цивилизованного федерализма (чего также никак не может осознать образовательное ведомство), – это пробуждение максимальной образовательной самостоятельности регионов; перелом их старой идеологии иждивенчества и зависимости от центра; согласование федеральных и региональных образовательных интересов и приоритетов; преодоление резких различий и диспропорций в образовательных возможностях регионов и соответственно – географического неравенства в образовании; формирование действенных *социальных технологий комплексного образовательного развития субъектов Федерации*.

Одной из таких технологий и одновременно одним из ключевых направлений регионализации образования на современном этапе является **интеграция образовательного потенциала регионов, создание целостных регио-**

нальных образовательных систем, которые разорваны на куски усилиями различных структур и ведомств.

Проблемы интеграции образовательного потенциала регионов теснейшим образом переплетены с задачами структурной перестройки образования и регионализации управления образованием как на федеральном, так и на региональном уровне, о чем речь пойдет несколько позднее. Но уже здесь нельзя не отметить, что нерешенность этих задач – основное препятствие на пути формирования целостных региональных образовательных систем.

Структурная перестройка системы образования, преодоление деформаций в ее развитии должна быть подчинена **задаче формирования региона как целостного, гармоничного образовательного и социокультурного комплекса**. И точно так же организация управления образованием должна быть выстроена таким образом, чтобы преодолеть абсурдную раздробленность живой образовательной ткани региона.

Интеграция региональных систем образования – объективный процесс. Задержать его, вопреки интересам развития образования, конечно можно, но развернуть вспять – нельзя. Это убедительно доказывает опыт практически всех российских регионов, где в разных формах протекает интеграция содержания и направленности работы образовательных учреждений, их «производственной», социальной, организационно-управленческой инфраструктуры, их интеллектуального потенциала: *«горизонтальная интеграция»* – между одноуровневыми образовательными учреждениями одного или разного профиля; *«вертикальная интеграция»* – между однопрофильными образовательными учреждениями разного уровня; *комплексная* (горизонтально-вертикальная) *интеграция* вокруг региональных центров непрерывного образования. Одной из перспективных форм такой интеграции является Региональный учебный округ при Мордовском университете, созданный в 1993 году.

Таким образом, **регионализация образования отнюдь не ведомственное, а государственное дело**. И рассматривать его только через ведомственный-управленческий бинокль – значит рекламировать свою близорукость.

Регионализация образования – это комплексное социально-педагогическое явление. *Это* – одновременно и социально-педагогическая идеология и социально-педагогическая технология. *Это* – новая парадигма развития образования, новый принцип его организации.

Регионализация образования – это не только переход от образовательного унитаризма к образовательному федерализму, от однообразной, безликой образовательной системы к единому, но многоцветному и многоукладному комплексу разнообразных региональных образовательных систем. *Это* – в то же время и переход от преимущественно отраслевого к преимущественно региональному построению и развитию образования, от разорванных по ведомствам и отраслям образовательных учреждений к единым, целостным региональным образовательным системам.

Регионализация образования – это формирование самостоятельных региональных образовательных политик и региональных образовательных сообществ. *Это* – двуединый процесс взаимопроникновения интересов обра-

зования и региона, обретения образованием *регионального лица* и обретение регионом *своей* системы образования. *Это* – отражение в образовании интересов и потребностей региона и отражение в региональной политике интересов и потребностей образования. *Это*, наконец, – превращение образования в мощный фактор социокультурного развития регионов и превращение регионов в не менее мощный фактор развития образования.

Сказанное выше вовсе не означает, что процессы регионализации российского образования идут безболезненно и не встречают на своем пути никаких трудностей и проблем. Этих трудностей и проблем немало – как объективного, так и субъективного свойства.

К числу основных объективных проблем относятся в первую очередь отсутствие четкого разделения компетенций и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в сфере образования, а также – общей концепции, комплексных планов и прогнозов развития как федеральной системы образования, так и многих регионов, что затрудняет разработку оптимальных региональных программ развития образования.

Главные субъективные трудности определяются прежде всего: пассивностью, если не противодействием оведомствленной образовательной политики в деле полнокровной регионализации российского образования; слабостью ее правового, организационно-управленческого и информационно-технического обеспечения; неразработанностью ее научно-методических основ; отсутствием сколько-нибудь полного представления о специфике образовательного потенциала различных регионов, их образовательной типологии; неразвитостью межрегионального взаимодействия регионов и разделения образовательного труда; неподготовленностью кадров как на федеральном, так и на региональном уровнях к осмысленному и результативному участию в этом процессе.

Все эти трудности и проблемы, конечно, изживаемы, преодолимы. На это нужно время и главное – добрая воля.

В заключение – два небольших замечания.

Первое. Рассмотренные здесь сюжеты представляют собой некоторые из тех социальных и социально-педагогических технологий, о которых говорилось в восьмой главе книги и которые так и не смогло толком использовать образовательное ведомство.

И второе. Сегодня нередко некоторые педагогические деятели, в том числе руководители Российской академии образования, говорят об «исчерпанности» внутренних ресурсов развития образования. Изложенное выше – одно из свидетельств беспочвенности, надуманности таких разговоров, свидетельств наличия достаточно богатых пластов этих ресурсов, в число которых входит и регионализация образования, образовательный федерализм.

12. НЕСОСТОЯВШАЯСЯ СТРУКТУРНАЯ ПЕРЕСТРОЙКА СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

Внутренние системные и человеческие ресурсы образования практически неисчерпаемы. Это основа его саморазвития.

В.Ф. Матвеев

СТРУКТУРНАЯ ПЕРЕСТРОЙКА КАК РЕСУРС РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

В ряду задач реформирования российского образования одно из приоритетных, ключевых мест занимала и занимает комплексная **структурная перестройка** образовательной системы. Эта перестройка предполагает глубокую внутреннюю реконструкцию системы образования и отдельных ее элементов с целью приведения этой системы в соответствие с запросами времени, преодоления ее прежней окаменелости, придания ей гибкого, адаптивного характера, способности адекватного и динамичного реагирования на современные и перспективные потребности развития страны.

Структурная перестройка системы образования – мощный внутренний ресурс и не менее мощный фактор развития и саморазвития образования, серьезный рычаг перевода образовательной системы в новое качество.

Ведущий принцип структурной перестройки системы образования – переход от отраслевого к региональному ее построению.

Ведущее направление – обеспечение соответствия спроса и предложений на «рынке» образовательных «товаров» и услуг.

Структурная перестройка системы образования направлена прежде всего на решение следующих **основных задач**:

- создание многоукладной системы образования, **развитие многообразия** образовательных учреждений и **вариативности** образовательных программ;

- **преодоление деформаций**, сложившихся в прежней образовательной системе под влиянием идеологических и политических факторов, ведомственной организации экономики, административно-командной системы управления образованием, огосударствления всех сфер общественной жизни и многих других причин; устранение перекосов в соотношении отдельных уровней системы образования, в ее территориальном размещении, а также диспропорций между структурой (объемом) подготовки кадров и структурой (объемом) спроса на них на рынке труда;

- целенаправленная **ориентация системы образования на спрос** – не только со стороны государства, но и со стороны личности, различных социальных и профессиональных групп, рыночной экономики, регионов, муниципалитетов и т.д., на создание широкого и цивилизованного рынка образовательных услуг;

- **оптимизация сети образовательных учреждений** на основе жизненных потребностей (и разработка, с учетом данных потребностей, **новой классификации и типологии этих учреждений**), создание и развитие новых ви-

дов образования и новых типов образовательных учреждений, при свертывании или перепрофилировании тех из них, которые не отвечают задачам сегодняшнего дня. (Эту санацию сферы образования надлежит провести возможно более безболезненно, последовательно рассчитывая каждый шаг, ибо сфера образования, в отличие, например, от сферы культуры, самосанируется весьма слабо.)

Задачи целенаправленной структурной перестройки системы образования и ее отдельных звеньев были впервые поставлены в «Программе стабилизации и развития российской системы образования в переходный период», одобренной Всероссийским совещанием работников образования в марте 1991 года. Уже в первый год реализации этой программы число новых типов образовательных учреждений (гимназий, лицеев, колледжей, образовательных комплексов «детский сад – школа», «школа – ПТУ», «школа – вуз», высших профессионально-технических училищ, фермерских школ и др.) возросло *более чем втрое* по сравнению с предшествовавшим учебным годом.

Однако недостаточность средств, неразработанность нормативно-правовой базы деятельности новых образовательных учреждений, отсутствие механизмов их лицензирования, аттестации и аккредитации во многом сдерживали начавшуюся структурную перестройку в образовании.

Серьезным ее тормозом являлась также и существовавшая система финансирования образовательных учреждений, невозможность совмещения бюджетов разных уровней (федерального, регионального и муниципального) для финансирования отдельных образовательных учреждений или их комплексов (педагогическое училище, к примеру, или институт усовершенствования учителей, находившиеся на региональном бюджете, формально не могли объединиться с педагогическим вузом, который финансировался из бюджета федерального).

Преодоление всех этих сдерживающих факторов требовало серьезных институциональных изменений, подкрепленных активными и планомерными действиями по структурной перестройке системы образования. После принятия Закона «Об образовании» такие меры были намечены в «Программе реформирования и развития системы образования Российской Федерации в условиях углубления социально-экономических реформ» (одобренной правительством 6 августа 1992 года), в которой развивались и конкретизировались многие положения предшествующей программы.

В новой программе задача структурной перестройки системы образования выдвигались на одно из первых мест в общем проведении образовательной реформы. В качестве прелюдии к решению этой задачи предполагалось совместно с регионами провести общую инвентаризацию образовательных учреждений России по известным моделям отечественных школьных переписей 1880, 1894 и 1911 годов.

Параллельно отрабатывалась система высокоизбирательного стимулирования перспективных образовательных учреждений, экспериментальных площадок, создающих и осваивающих новое содержание образования, новые педагогические технологии, новый уклад школьной жизни. Именно они

призваны были стать «точками роста», «очагами развития» российского образования.

В сфере общеобразовательной школы структурные изменения предусматривали прежде всего целенаправленную дифференциацию сети образовательных учреждений, стимулирование и всемерную поддержку процесса создания новых видов образования и новых типов школ, а также профильного обучения, школ с углубленным изучением отдельных предметов – при расширении их профильного спектра и введении новых учебных дисциплин, широко востребуемых на рынке образовательных услуг (экономика, право, экология, социология и др.). Эти задачи, под давлением образовательного спроса населения, система образования решила самостоятельно, по сути, без вмешательства спящей образовательной политики.

Однако *наиболее крупные структурные изменения предстояли в сфере начального и среднего профессионального образования*, где все отчетливее обнажалось нарастающее отставание от потребностей реформирования экономики страны. Данные изменения были сорваны именно бездействием образовательной политики.

ПРОФТЕХОБРАЗОВАНИЕ :

НЕСОСТОЯВ-

ШИЕСЯ ПЕРЕМЕНЫ

В силу своей традиционной жесткости, даже определенной окаменелости сфера начального и среднего профессионального образования (НСПО), выстраиваемая с 1930-х годов по неизменной ведомственно-отраслевой схеме, с гипертрофированной централизацией управления, во многом оказалась неспособной динамично реагировать на быстро меняющиеся требования жизни. Она была практически неприспособлена к рыночной экономике, оторвана от рынка труда, от региональных запросов, не готова решать ставшие крайне актуальными задачи переподготовки высвобождающегося и незанятого населения.

Кроме того, в последние годы становилось все более очевидно, что подсистемы начального и среднего профессионального образования в значительной мере дублировали друг друга – по задачам (подготовка квалифицированных рабочих), по профилям и перечням специальностей, по качеству подготовки, по местам занятости выпускников. Избыточное и раздвоенное управление этими подсистемами, вносившее раскол в их деятельность, только препятствовало их объективной интеграции, сближению ПТУ и техникумов, укрупнению этих учебных заведений, упорядочению их инфраструктуры, снижению их фондоемкости, преодолению рудиментов прошлого в их внутренней организации и т.д.

Все эти коренные пороки профессиональной школы усугублялись ее ориентацией в значительной мере на примитивный уровень производительного труда, чрезмерной специализацией, невостребованностью многих специальностей в новых социально-экономических условиях.

Отмеченные органические недостатки начальной и средней профессиональной школы были *свойственны всем посттоталитарным странам*, ко-

которые также стояли перед задачей радикальной перестройки систем профессионального образования и которые также неразрывно связывали эту перестройку с общим успехом образовательных реформ.

Отсутствие в названных странах связи профессиональных школ с рынком труда делало эти школы дисфункциональными. Предельная их унификация и зависимость от плановой экономики, от существовавшей системы трудоустройства, ориентация этих школ на стратегию экстенсивного роста, свойственную экономической модели социализма, – все это обрекало профессиональную школу либо на прозябание в новых экономических условиях, либо на коренную реорганизацию. И выбрав модель интенсивного развития, Россия, как и восточноевропейские страны, должна была становиться на путь этой коренной реорганизации, кардинально меняя свою политику в области профессионального образования.

В этой связи во всех посттоталитарных странах в качестве первоочередной цели выдвигалась разработка такой модели профессиональной школы, в которой соотношение между общеобразовательными и специальными задачами, между личностной и социально-профессиональными функциями должно было измениться в пользу тех, которые направлены на гуманизацию и гуманитаризацию образования. Как отмечал чешский педагог М. Колаб, общее образование, культурологическая функция профессиональной школы становились в современных условиях гарантией развития творческих способностей граждан. При этом новая модель профессиональной школы должна быть тесно связана с основной и высшей школой, а также с промышленными предприятиями и сферой услуг¹⁹⁶.

Следуя названной логике, Министерство образования Российской Федерации в начале 1992 года разработало стратегию и специальную программу обновления профессиональной школы, которая впервые была изложена на селекторном совещании с руководителями органов управления образованием и профессиональных учебных заведений 2 апреля 1992 года и позже вошла в общую «Программу реформирования и развития системы образования Российской Федерации в условиях углубления социально-экономических реформ». Основная цель этой стратегии и программы состояла в том, чтобы сделать наиболее инертную и наиболее окостеневшую часть образовательного комплекса страны – систему профессионального образования *наиболее гибкой и динамично развивающейся*, чтобы перевести ее из состояния стагнации в режим *опережающего* развития.

При этом мы исходили из того, что система профессионального образования в условиях перехода к рынку и начала глубоких социально-экономических преобразований, в условиях развертывания образовательной реформы входит в свой «звездный час». Что она в этих условиях может не только внутренне переродиться, но и выступить как мощный *фактор подготовки структурных сдвигов в экономике*, как незаменимый инструмент решения важнейшей задачи переподготовки незанятого и высвобождающегося населения, как стимул дальнейшей регионализации образования –

¹⁹⁶ Kolab M. Perspektivy a bariery rozvoje vzdelani // Pedagogika. 1990. № 3. S. 10.

путем концентрации усилий профессиональной школы на решении региональных задач.

Первое и главное, что предстояло в этом направлении сделать, – **это изменить цели, характер деятельности, социально-педагогический облик системы профессионального образования** в целом и профессионально-технических училищ в частности, многие из которых оставались заповедником административно-командной образовательной системы и административно-командной педагогики. Предстояло преодолеть их второсортность, их цеховую замкнутость, отражающую казарменный характер старой штамповочной профпедагогики, работающей по конвейерному принципу: «поставьте нам учащихся, – отгрузим рабочих». Предстояло превратить эти училища в подлинно образовательные, перворазрядные учебные заведения. Более того, – в наиболее динамичные, мобильные, учебные заведения, стоящие на передовых рубежах научно-технического и образовательного прогресса, лидирующие в общей образовательной системе.

О реальности этой задачи свидетельствовал не только опыт систем профессионального образования ряда развитых стран, но и опыт многих российских ПТУ и техникумов, которые смогли преодолеть убогий характер традиционной нашей «ремеслухи» и умело распорядиться своим «звездным часом».

Приведу только один пример – Хибинский технический колледж. Послушаем его директора А. Коптяева:

Наш технический колледж был создан на базе Мурманского горного техникума и до 1992 года был ведомственным учебным заведением союзного подчинения, которое в конце концов перестало быть нужным Росагрохиму, а потому было передано в ведение Минобразования РФ. Перевод спас техникум от ликвидации: материальная база была плохая, ТСО нет, компьютеры старые, педагоги – в предпенсионном возрасте, жилье для молодых отсутствует и не предвидится. Кроме всего прочего, разрывали коллектив конфликты различных группировок, и ничего не было, кроме надежды, что удастся что-то изменить, выжить.

Начинали трудно, но все же разработали новые программы, в том числе и программу перехода к статусу колледжа, изменили структуру управления, руководящий состав всех подразделений, создали маркетинговую, социально-психологическую, энергомеханическую и финансово-экономическую службы. Это были очень важные шаги, потому что все позволяло думать о том, как и чему, по каким специальностям учить студентов для того, чтобы они пользовались спросом, и, самое главное, зарабатывать для этого средства. Появилось понимание, что для работы по-новому нужно иметь свою инфраструктуру, и возникла коммерческая служба, которая переросла в конце концов в бизнес-центр колледжа.

Мы убедились, что должны готовить специалистов по договорам, оказывать платные услуги и одновременно заботиться о студентах и сотрудниках, преподавателях. В составе колледжа есть сейчас службы торговли, питания. И может быть, потому, что впервые люди почувствовали заботу о себе, поверили в серьезность всех изменений и перестроек, нам удалось создать 5 новых специальностей, большой собственный запас программного обеспечения, получить лицензию на право ведения высшего профессионального образования по «Экономике и финансам» и «Менеджменту». Мы стали готовить специалистов по 4 ступеням – рабочий, техник, младший инженер, бакалавр.

Мы принимаем участие в широкомасштабных программах по подготовке специалистов малого и среднего бизнеса «Морозовский проект» (Россия – США), «Зеленая карта» (Финляндия). Самое интересное, что финансирование всех проектов идет полностью за счет колледжа.

Да, у нас есть деньги, мы реконструировали 33 комнаты в общежитии, приобрели 5 автомашин, построили два гаражных бокса (и строим еще 4), приобрели для учебных целей два здания с земельными отводами, построили оздоровительный комплекс с сауной и бассейном, создали свою базу отдыха, возвели в Воронежской области коттеджи для сотрудников, приобрели 5 квартир, восстановили собственный учебный подземный полигон, существенно обновили парк компьютеров, развернули деятельность токарного, слесарного, швейного, камнерезного цехов, столярных мастерских, гостиничного хозяйства, оказываем торговые, транспортные, ремонтно-строительные услуги. За счет собственных ресурсов ввели надбавки для 30 сотрудников колледжа, только в 1994 году истратили на учебные командировки около 11 млн. рублей собственных средств.

Это итоги, которыми мы гордимся. Я не говорю о трудностях – они примерно такие же, как и у всех учебных заведений. Многое мы решаем сами, но есть, конечно, вопросы, которые нужно решать на уровне государства¹⁹⁷.

Второй, не менее важный и сложный блок задач лежал в сфере собственно структурной перестройки системы начального и среднего профессионального образования (последнее тогда также находилось в ведении Министерства образования), с учетом тенденций развития экономики и потребностей рынка труда. Система профессионального образования должна была не только адаптивно реагировать на структурные сдвиги в экономике (в частности, – на заметное перераспределение трудовых ресурсов, занятых в так называемых производственных и непроизводственных отраслях), но, повторю, активно готовить эти сдвиги, выступать их стимулирующим и поддерживающим фактором. Это предполагало серьезную работу по перепрофилированию профессиональных школ, пересмотру их сети и контингента, их динамичной переаттестации, по развитию новых видов профессионального образования, ориентированных на рыночную экономику, в том числе – на малый и средний бизнес, созданию новых типов профессиональных учебных заведений, осуществляющих подготовку по нетрадиционным профессиям (фермер, коммерсант, банковский служащий и т.д.).

Соответственно должны были динамично меняться содержание и организация образовательного процесса в профессиональной школе, его учебно-методическое оснащение (для чего были предложены блочно-модульные варианты учебно-программной документации), перечень специальностей, по которым осуществлялась подготовка, – с ориентацией его на интегрированные профессии (этот перечень уже в конце 1992 года был сокращен с полутора тысяч узконаправленных специальностей до 250 специальностей широкого профиля).

Предстояло позаботиться и об обеспечении **многоканального финансирования профобразования**, о привлечении к нему внебюджетных средств. Эта задача вовсе не казалась бесперспективной. Объем внебюджетных инвестиций в начальное профессиональное образование возрос в 1993 году в 9,5 раз по сравнению с 1990 годом, а по сравнению с 1992 годом – на 33,6%. В

¹⁹⁷ Учительская газета. 1993. 11 мая.

1990 году за счет внебюджетных средств в профессиональных учебных заведениях было подготовлено 9 тыс. человек, в 1991 году – 69 тыс., в 1992 году – 98 тыс., в 1993 году – более 130 тыс. человек. Расходы на эту подготовку составили около 10% бюджетных ассигнований на ПТУ.

Необходимо было также предпринять специальные усилия по преодолению, с одной стороны, разрывов, несостыкованности начального и среднего профессионального образования и, с другой, – их неоправданного дублирования. Это вовсе не означало прямой интеграции ПТУ и техникумов. ***Надлежало создать взаимосвязанную, единую, непрерывную, но максимально дифференцированную, многоуровневую, гибкую систему профессионального образования***, дающую квалификацию разных уровней и профилей и тесно связанную как со средней общеобразовательной, так и с высшей школой.

Наконец, **третий блок задач** реструктурирования системы профессионального образования **был связан с ее регионализацией**. Актуальность этих задач обуславливалась многими причинами.

Прежнее построение системы профобразования по отраслевому принципу, как уже отмечалось, породило многие диспропорции в размещении и специализации профессиональных учебных заведений и вошло в противоречие не только с потребностями социально-экономического развития страны и отдельных регионов, но и с потребностями развития самой системы профессионального образования. Оторванная от местных нужд и местных рынков труда, эта система во многом работала вхолостую. Мало того, она зачастую была направлена на воспроизводство безработицы, обостряя и без того напряженную ситуацию в регионах. ***Предстояло переориентировать систему профессионального образования с преимущественно отраслевого на преимущественно региональное построение. И одновременно – интегрировать эту систему в производственный комплекс регионов, чтобы она могла адекватно реагировать на местные потребности и запросы рынка труда.***

Понятно, что эта задача должна была решаться постепенно, с проведением надлежащей подготовки. С этой целью Министерство образования в 1990–1992 годах, вопреки настояниям правительства, удерживало основную часть системы профессионального образования на федеральном бюджете и в федеральном управлении, стремясь стабилизировать ее и одновременно дать старт развитию новых типов профессиональных учебных заведений – высших ПТУ, технических лицеев, коммерческих училищ, фермерских школ и др.

Вместе с тем в течение тех же двух лет министерство в 13 регионах России проводило эксперимент по регионализации системы профобразования и передаче ее в ведение региональных органов управления, с финансированием из регионального бюджета. В этом эксперименте участвовало 1495 из 4321 ПТУ, то есть 34,6% общего их числа. Эксперимент наглядно показал плодотворность такого подхода и для регионов и для самой системы профессионального образования.

Многие руководители регионов поддерживали этот эксперимент и просили распространить его на их территории. Приводя в разговоре со мной пример о наличии в одном из районов Санкт-Петербурга двух строительных ПТУ (одно было заполнено на 37, другое – на 47%), А.А. Собчак справедливо

отмечал, что абсурдно пытаться руководить каждым ПТУ из Москвы, что местная администрация не глупее чиновников министерства, что она может с наименьшей ответственностью, но с многократно большей пользой и эффективностью использовать профессиональные учебные заведения в интересах и страны и региона.

Это мнение, разделяемое многими главами администраций, полностью совпадало и с точкой зрения министерства. И потому в «Программе реформирования и развития системы образования Российской Федерации в условиях углубления социально-экономических реформ» 1992 года мы сделали следующий шаг по дифференциации системы профессионального образования и передаче части ее в ведение регионов. Программа предусматривала создание сети **четырёх видов учреждений профобразования:**

- **государственных**, являющихся эталонными для всех типов учреждений профессионального образования и решающих проблемы подготовки кадров для удовлетворения государственных и межрегиональных потребностей; их финансирование должно было осуществляться из федерального бюджета;
- **региональных**, работающих на кадровые потребности региона и финансируемых из регионального бюджета (как уже отмечалось, в 1992 году на региональном бюджете находилось 1495 из 4321 ПТУ);
- **отраслевых**, размещаемых при конкретных предприятиях и финансируемых за их счет;
- **негосударственных** профессиональных школ со смешанным финансированием их профессионально-образовательных программ.

Это предложение министерской программы было поддержано правительством, которое 29 октября 1992 года приняло соответствующее постановление «О финансировании профессионально-технических учебных заведений Министерства образования Российской Федерации». Однако по инициативе нового руководства школьного ведомства данное правительственное постановление, как отмечалось выше, уже 29 января 1993 года было отменено бывшим Верховным Советом. И ситуация вновь вернулась на круги своя. Переданные на места ПТУ были возвращены на федеральный бюджет (кроме тех, кто участвовал в упомянутом региональном эксперименте). На этом бюджете они и продолжили до 2004 года влачить нищенское состояние распада и полураспада.

Основной аргумент этого рудиментарно-централистского действия, имевшего явно контрреформаторский характер, аргумент, который до последнего времени пор оставался в ходу у руководителей образования, – запугивание всех и вся грозящим развалом системы профтехобразования при передаче ее в ведение регионов. Истинные же его истоки – совсем в другом: в неумении и нежелании по-новому управлять этой системой в изменившихся условиях; в непонимании сути образовательного федерализма и элементарных конституционных положений, предусматривающих, что образование – предмет совместного ведения Федерации и ее субъектов; в тотальном недоверии к руководителям регионов; в старорежимном стремлении спрятаться от жизни под зонтик центра, в бюрократических иллюзиях, что этот зонтик может обеспечить ПТУ безбедное существование.

Эти иллюзии были развеяны довольно скоро, но вот свидетельствующее о беспомощности стремление во всем держаться за пуговицу центра оставалось у образовательного чиновников неискоренимым. Как и желание ничего не менять в системе профессионально-технического образования, – даже тогда, когда она на глазах разваливалась по швам.

А ведь средства поддержания этой системы, ее структурной перестройки, ее динамичного развития продолжали лежать на поверхности. Нужна только «умная» воля. Нужны запуск механизмов согласования интересов центра и регионов, подписание с ними соглашений о совместном ведении профессиональной школы, о совместном учредительстве учебных заведений, их многоуровневом финансировании и ресурсном обеспечении и т.д. Нужно, чтобы регионы восприняли ПТУ как *свои*, кровные, а не чужеродные. Тогда на местах будут решаться многие их проблемы, в том числе – и болезненные вопросы коммунальных платежей. Ведь оплачивать коммунальные услуги центру и *своим* учебным заведениям – далеко не одно и то же. Ничего, однако, в этом отношении школьным ведомством сделано не было.

Так была свернута начавшаяся структурная перестройка *системы профессионально-технического образования*, насчитывающей почти 4,3 тыс. ПТУ, в которых обучалось более 1,7 млн. учащихся. По инерции продолжались лишь некоторые усовершенствования в учебном процессе ПТУ, стихийная их дифференциация, рост числа высших профессиональных училищ – профессиональных лицеев, и т.д.

Значительно лучше складывалась ситуация *в другой подсистеме* профессионального образования – *в средних специальных учебных заведениях* (техникумах), переданных в 1993 году из школьного ведомства в созданный тогда же Государственный комитет Российской Федерации по высшему образованию.

Это звено профобразования, включающее в себя более 2,6 тыс. образовательных учреждений и около 2 млн. учащихся, за последние годы сделало заметные шаги в преодолении развала, в своем реформировании и развитии. Старт этому процессу был дан с принятием на коллегии Госкомвуза 8 декабря 1993 года «Основных направлений развития среднего профессионального образования в Российской Федерации», которые предусматривали диверсификацию этой системы и ее финансирования, ее существенную модернизацию, формирование трех равнозначных аспектов государственной образовательной политики в данной сфере – *федерального, регионального и межрегионального*, при постепенном свертывании отраслевого принципа управления.

Среднее профессиональное образование начинало перестраиваться в гибкую и жизнестойкую систему, обеспечивающую: *многоуровневое образование* – базовое и повышенное (последнее в 1997 году предоставлялось в 860 колледжах, составляющих 33% от общего числа средних специальных учебных заведений); *многоступенчатую подготовку кадров*, предполагающую последовательный переход от одного вида деятельности к другому (рабочий – техник – младший инженер); *вариативность образовательных программ*; *многофункциональность образовательных учреждений*, выполняющих зада-

чи не только подготовки специалистов среднего звена, но и переподготовки, повышения квалификации кадров.

Эта система активно использовала многоуровневое финансирование – из федерального, региональных и местных бюджетов. На региональных и местных бюджетах уже в 1994 году находилось 921 из 2618 средних специальных учебных заведений, или 32,2%.

Крупным позитивным сдвигом в системе среднего профессионального образования явилось и *возрождение ее организационно-методического единства с высшей школой*. Такое единство позволяло решать целый комплекс важных задач: удовлетворение диверсифицированных потребностей населения в разных уровнях профессионального образования с учетом способностей, возможностей и запросов личности; восстановление единого подхода к формированию профессионально-квалификационной структуры подготовки специалистов; обеспечение взаимосвязи, взаимодополнения и взаимозаменяемости средней и высшей профессиональной школы в решении проблем прогнозирования потребности в кадрах и удовлетворения спроса на эти кадры; погружение средних специальных учебных заведений в вузовскую культурную среду, что повышало их культурно-образовательный потенциал и статус преподавателей техникумов и колледжей; мобилизацию материальных ресурсов системы образования, в настоящее время находящихся в «зоне риска», поскольку именно в среднем профессиональном образовании материальные фонды зачастую используются неэффективно, уходят в другие сферы экономики и т.д.

Реализация названных задач была особенно актуальна в условиях социально-экономической нестабильности и падения уровня жизни значительной части населения. Относительная краткость сроков среднего профессионального образования, его практикоориентированность, более низкая, по сравнению с высшим образованием, себестоимость, сопряженность с основными образовательными программами высшей школы – все это делало данный вид образования привлекательным, а подчас и более предпочтительным для многих выпускников средней общеобразовательной школы.

В последнее время наметились также заметные позитивные тенденции *интеграции средней и начальной профессиональной школы*. Эта интеграция идет в двух направлениях. С одной стороны, расширяется реализация программ начального образования в средних специальных учебных заведениях, растет число комплексов «ПТУ – техникум». С другой стороны, профессиональные лица начинают осуществлять интегрированные образовательные программы начального и среднего профессионального образования. Однако неодолимым препятствием для развития этих перспективных тенденций оставались, во-первых, *противоестественная разобщенность двух названных подсистем профессионального образования и управления ими* и, во-вторых, столь же противоестественная косность чиновников образования, которые неоднократно пытались пресечь эти тенденции.

В целом же, в отличие от ПТУ, средние специальные учебные заведения в ряде своих звеньев сумели более гибко и ускоренно адаптироваться к происходящим в стране принципиальным социально-экономическим изменени-

ям. Наряду с общеобразовательной средней и высшей школой они оказались наиболее устойчивыми сегментами отечественного образования, доказавшими свою жизнеспособность перед лицом экономического спада и социальных напряжений.

Было бы, однако, иллюзией считать, что острые проблемы среднего профессионального образования уже решены. Структурная перестройка этой подсистемы профобразования еще только разворачивалась. Еще далеко не все из средних специальных учебных заведений активно работали на нужды рынка и регионов. Еще минимальная часть их потенциала была задействована на решение проблем занятости, подготовки и переподготовки высвобождающегося населения. Но очевидно было одно – заметное продвижение вперед этой подсистемы профессионального образования. Особенно – на фоне предельно критического состояния ПТУ, положение которых оставалось не только крайне тревожным, но даже взрывоопасным.

Последствия свертывания структурной перестройки в этой сфере оказались много печальнее, много драматичнее, чем можно было предположить. Вот свидетельства самых различных сторон: зарубежных экспертов, ученых, работников самого школьного ведомства и системы профобразования.

Мнение экспертов Всемирного банка:

Благодаря прошлым успехам ПТУ... до сих пор считается, что они имеют большое значение для экономики... Оказалось, что выше указанное положение неверно. ПТУ готовят кадры для таких экономических функций, которые потеряли свое значение... Традиционные учебные программы не отвечают целям той экономики, в которой главными качествами считаются способность решать проблемы и профессиональный универсализм... Таким образом, перед этими учебными заведениями стоит двойная проблема: 1) отсутствие гибкости в процессе преподавания и обучения; 2) большое число специальностей, унаследованных из прошлого. В результате они не способны удовлетворить широкий спрос на получение новых навыков...

Для ПТУ современная тенденция заключается в возрастании управленческой и финансовой роли региональных органов власти и одновременном отдалении федеральных министерств... Мы рекомендуем финансировать большую часть профессионального образования с учетом способности выпускников найти работу... а также закрыть те училища, которые не могут провести структурную перестройку и отказаться от нежизнеспособных учебных курсов¹⁹⁸.

Мнение социологов:

Анализ динамики занятости выпускников в профессиональном разрезе показывает, что за последние четыре года произошло углубление отрыва занятости от полученной квалификации... Рынок труда с каждым годом «забраковывает» все большую часть предлагаемых профессиональными учебными заведениями рабочих и специалистов... Возможности трудоустройства с учетом полученной подготовки год от года сокращаются, свидетельствуя об углублении диспропорций между тем, чему учат в учебных заведениях, и тем, что действительно требуется от рабочих и специалистов... В последние годы работодатели стали отказываться от найма молодых рабочих, подготовленных в профессионально-технических учебных заведениях, и предпочитают их готовить своими силами... Доля безработной молодежи за эти годы возросла в два раза, однако

¹⁹⁸ Россия: образование в переходный период. Доклад Всемирного банка. 22 ноября 1994. С. 27, 30, 49.

структура приема и выпуска рабочих и специалистов в отраслевом разрезе практически не меняется.

По данным социологических исследований, проводимых Институтом социально-экономических проблем народонаселения Российской Академии наук, в последние годы появилась устойчивая тенденция снижения полезной отдачи вновь подготовленных работников. Это приводит к росту непроизводительных затрат в сфере профессиональной подготовки, что вряд ли оправдано в условиях ее скудного финансового обеспечения... Существующая система профессиональной подготовки оказалась неэффективной в реакции на новые требования. Значительные средства по-прежнему идут на обучение тем навыкам, которые уже не находят применения на современном рынке труда... В то же время потребности в новых образовательных услугах системно не изучаются и не восполняются¹⁹⁹.

Мнение работников ПТУ, высказанное на региональном совещании руководителей начального профессионального образования центральных областей России, проходившем в Смоленске 22 августа 1995 года:

До 1993 года ПТУ финансировались неплохо, получали все необходимое на свои нужды и цели. Однако, начиная с 1993 года, финансирование системы профтехобразования резко сократилось... Происходит сознательное разрушение начального профессионального образования... Конкретной программы вывода из кризиса системы профтехобразования у министерства нет²⁰⁰.

Из резолюции этого совещания:

Участники регионального совещания тринадцати областей центральной зоны России... выражают крайнюю озабоченность катастрофическим положением, сложившимся в системе профессионального образования, и невниманием со стороны Правительства Российской Федерации и Министерства образования...

Учитывая катастрофическую ситуацию, ПОСТАНОВИЛИ:

Признать работу Министерства образования Российской Федерации по руководству системой начального профессионального образования неудовлетворительной.

Потребовать от Министерства образования провести всероссийское совещание по проблемам начальной профессиональной школы в г. Москве до 2 октября 1995 года с приглашением членов Правительства Российской Федерации, представить на совещании программу по выводу системы начального профессионального образования из кризиса...

Поручить ассоциации «Роспрофтех» провести необходимые организационные мероприятия по созданию профсоюза работников начального профессионального образования...

При невыполнении... изложенных в резолюции требований участники совещания оставляют за собой право провести акцию протеста в защиту системы начального профессионального образования...²⁰¹.

Из ответного выступления на данном совещании заместителя министра образования М.Н. Лазутовой:

Министерство заслуженно сегодня так резко критикуется. Если бы такая встреча с директорами училищ состоялась год назад, а возможно, и раньше, многие проблемы, о которых вы сегодня рассказываете, стояли бы в другой

¹⁹⁹ Профессиональная подготовка и рынок труда // Правительство – город – люди. М., 1995. № 11. С. 48–50.

²⁰⁰ Учительская газета. 1995. 5 сентября.

²⁰¹ Там же.

плоскости. К сожалению, Министерство образования не работало с директорами, с теми, кто лучше всех понимает комплекс трудностей и проблем. А надо бы... Мой прогноз на ближайшее время. Все 4300 образовательных учреждений системы профтехобразования в ближайшие годы не останутся на федеральном бюджете. Из 4300 примерно 2,5 тысячи (!) нужно оставить на федеральном уровне, часть – на региональном. Переориентировать или произвести укрупнение некоторых профтехучилищ... Министерство образования должно в течение трех – шести месяцев разработать систему перепрофилирования ПТУ на примере одного региона²⁰².

Показательно, что «прогноз» М.Н. Лазутовой, как и ее предложения, шли в русле того, что было предусмотрено еще в «Программе реформирования и развития системы образования Российской Федерации в условиях углубления социально-экономических реформ» 1992 года (только там все это давалось более развернуто, детально, обоснованно) и что было, повторю, поддержано постановлением российского Правительства от 29 октября 1992 года № 837. В соответствии с этим постановлением 2421 ПТУ передавались в ведение регионов и 405 ПТУ (9,3%) оставались на федеральном уровне. 1495 ПТУ, как уже отмечалось, еще до этого постановления работали в стадии эксперимента введении и на бюджете 13 регионов России.

Как видим, Министерству образования понадобилось три года, чтобы осознать правильность того, что было сделано ранее, и чтобы, пусть в скрытом, невнятном виде, но признать свою ошибку. Однако для ее исправления ничего так и не было предпринято. Хотя осенью 1995 года, проверив состояние системы профтехобразования, Генеральная прокуратура Российской Федерации «пришла к выводу, что *система эта стоит на грани полного разрушения*»²⁰³.

Общий вывод о состоянии системы начального и среднего профессионального образования (НСПО) был сделан авторитетной группой экспертов, в которую вошли представители Госкомвуза, Министерства образования, Федеральной службы занятости, научных кругов, работников профобразования. В ответном экспертном заключении на цитированный выше доклад Всемирного банка, подготовленном в ходе состоявшегося в декабре 1994 года семинара «Образование в России: современное состояние и пути обновления», эта группа отмечала: «Участники секции полностью согласны с выводами Всемирного банка о том, что перемены в экономике и социальной жизни России ставят перед системами НСПО острые проблемы. С точки зрения российских экспертов, *необходимость энергичных реформ вызвана тем, что деятельность систем в целом недостаточно отражает образовательные запросы населения, недостаточно связана с запросами рынка труда, но, главное, – не стимулирует качество труда*».

Эксперты подчеркивали: что в профессиональном образовании «медленно обновляются образовательные программы и технологии»; что «складывающийся рынок труда все в большей степени выявляет низкий темп научно-методического обеспечения НСПО» и «отрыв содержания образования от новых целей образования, связанных как с потребностями общества, так и

²⁰² Там же.

²⁰³ Учительская газета. 1995. 28 ноября.

с изменением позиции личности при выборе своего профессионального пути»; что «существуют серьезные проблемы с профессиональной подготовкой и переквалификацией безработных, мигрантов, инвалидов, женщин (особенно среднего возраста), лиц, высвобождаемых производством»²⁰⁴; что «*в настоящее время в России не существует системы непрерывного профессионального образования*»; что *не решены «проблемы преемственности содержания образования и технологии обучения при переходе от школы к учреждениям НСПО»* и т.д.

«В России, – писали эксперты, – *пока полностью отсутствует связь профессионально-технического образования с макроэкономической политикой*. В этом смысле система подготовки кадров, во-первых, не имеет обновленного механизма управления спросом, а, во-вторых, ее традиционная ориентация на спрос промышленности ставит систему образования едва ли не в драматическое положение, точно отмеченное Клаудио де Мора Кастро: "Спрос со стороны посредственных или некомпетентных фирм ведет к тому, что учащимся прививают те же часто нежелательные навыки и то поведение, которые присущи и рабочим, — получается порочный замкнутый круг"».

Вместе с тем эксперты отмечали, что в последние два-три года в сфере профессионального образования был «осуществлен серьезный адаптационный сдвиг» в сторону преобразований. Этот сдвиг они оценивали как «опережающую адаптивную реакцию» данной сферы. Что весьма спорно, ибо «*адаптивная реакция*» по определению не может быть опережающей. Спорным было также и их мнение о том, что системы начального и среднего профессионального образования «прошли самую опасную полосу внутреннего кризиса». Как мы могли убедиться, работники ПТУ, применительно к своей системе, имели на этот счет, прямо противоположное мнение. Общий вывод российских экспертов был следующим: «Таким образом... система профессионально-технического образования вышла из внутрисистемного кризиса, но продолжает пребывать во внесистемном и структурном кризисах, оставаясь неинтегрированной в макроэкономическую политику»²⁰⁵.

Этот вывод также требует уточнений. Во-первых, очевидно, что применительно к ПТУ говорить о выходе из внутрисистемного кризиса еще, по меньшей мере, преждевременно. И во-вторых, в целом *структурный кризис профтехобразования – одно из главных проявлений его внутрисистемного кризиса*. Этот внутренний кризис системы не может быть преодолен без ее радикальной структурной и институциональной перестройки.

Однозначная оценка состояния системы профессионального образования была дана и в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 1995 года «О действенности государственной власти в России»

²⁰⁴ О том, как решалась эта проблема, видно из отчета Министерства образования за 1995 г. Как отмечалось в этом отчете, «потенциал системы начального профессионального образования по переподготовке незанятого населения – до 1,5 млн. человек в год». В 1994 г. переподготовлено 150 тыс. и в 1995 г. – 160 тыс. чел., то есть в 10 раз меньше возможного. (Образование России в цифрах и фактах. М., 1996. С. 14.)

²⁰⁵ Семинар «Образование в России: современное состояние и пути обновлению» (Москва, 15–18 декабря 1994 г.). Итоговые материалы. М., 1994. С. 89–96.

(подготовленном экспертной группой при участии автора данных сток). «Система образования, – указывалось в этом Послании, – все еще находится в явном несоответствии с потребностями государства и формирующегося гражданского общества, с запросами экономики и сферы права, с нуждами регионов. Устаревшая структура образовательной системы, "моральный износ" учебных программ ведут к воспроизводству кадров, не востребуемых на рынке труда. С учетом угрозы роста безработицы это служит дополнительным источником социальной напряженности. Особенно остро подобная негативная тенденция проявляется в сферах профессионально-технического и среднего специального образования, во многом дублирующих друг друга. Им надо повернуться лицом к рынку, к потребностям регионов, к задачам переподготовки высвобождающегося и незанятого населения. В свою очередь органы власти должны освободить их от излишней и непродуктивной опеки»²⁰⁶.

К сожалению, и эти достаточно горькие, но справедливые слова Послания Президента не возымели действия на политику образовательных ведомств в сфере профессионального образования.

Кризис системы профтехобразования продолжал нарастать. Руководители образовательной политики, в свою очередь, надрывно продолжали оправдываться нехваткой средств. Но для структурной перестройки этой системы нужны не столько финансовые вложения, сколько умная воля, сильная политика, инновационный настрой. Такая перестройка сама способна дать немалые средства, высвободив их из молоха огромных непроизводительных расходов. Расходов, представляющих собой, по сути, цену, которую платит государство (налогоплательщики) за косность и непрофессионализм образовательной политики.

Оведомственная образовательная политика так и не смогла понять, что реструктурирование профтехобразования дает не отсроченный, а немедленный эффект. Что оно – не только мощный рычаг динамичного возрождения ПТУ и реформирования образовательной системы в целом, но и важнейший фактор ускоренного развития экономики. Ни нового образовательного, ни нового экономического мышления в этой квазиобразовательной политике не оказалось.

Благо, предоставленные сами себе и местным властям общеобразовательные школы, в отличие от закрепощенных Министерством образования ПТУ, продолжали самостоятельно перестраиваться и развиваться. Это меняло общий облик образовательной системы, делало ее более диверсифицированной, более гибкой и динамичной. Но данный процесс, как уже отмечалось, шел вне образовательной политики. Более того, он шел вопреки этой политике, которая, как мы видели, вознамерилась с помощью ревизии Закона «Об образовании» и других антиреформаторских мер сдерживать «излишнюю», с ее точки зрения, демократизацию и дифференциацию образовательной системы.

В итоге, и в этой сфере – в сфере структурной и институциональной перестройки системы образования – ведомственная образовательная политика оказалась много ниже планки стоящих задач. Она оказалась неспособной ни понять смысл этой перестройки, ни провести реструктурирование образовательной сис-

²⁰⁶ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. О действенности государственной власти в России. М., 1995. С. 76–77.

темы, которое по своей сути является серьезным, сложным актом *социального и социально-педагогического проектирования* и в котором должны быть четко скоординированы действия образовательной и социально-экономической политики.

ЧАСТЬ II (ОКОНЧАНИЕ)

«Заблокированная переходность».

Восьмилетний застой

14. ОТ ЗАСТОЯ – К РЕГРЕССУ. ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ОБЪЕДИНЕННОГО МИНИСТЕРСТВА

*Qui non proficit, deficit (лат.).
Кто не идет вперед, тот идет
назад.*

К середине 1996 года уже было очевидно, что застой стал определяющей характеристикой образовательной политики. Противостояние ее застойной линии и внутреннего, напряженного саморазвития школы, казалось, достигло предела. В условиях этого противостояния ресурсы дальнейшего обновления образования оказывались заблокированными. Именно поэтому с созданием нового объединенного министерства связывались многие ожидания и надежды. И главное – на преодоление длительной пробуксовки образовательной реформы и начало нового этапа развития школы. Оправдались ли эти надежды?

МЕЗАЛЬЯНС

Скажем сразу – не оправдались. Напротив, за полтора года деятельности Министерства общего и профессионального образования четко проявился еще более нисходящий вектор ведомственной образовательной политики: ***от застоя – к регрессу.***

Ситуация и далее развивалась по закону «убывающего плодородия». Более того, создание объединенного образовательного ведомства, по существу, не состоялось. Состоялся неравный брак Минобразования и Госкомвуза при господстве последнего. Брак, при котором обе стороны, как это почти всегда и бывает, оказались проигравшими. Истоком этого поражения стал в конечном счете широко распространенный в последнее время в образовательной политике вид недомыслия – вузовский снобизм, помноженный на некомпетентность в вопросах средней школы, как впрочем и в остальных вопросах образования.

Угнетенная сторона не могла не отомстить своему угнетателю. Упиваясь обретенной необъятной властью над образованием, новое министерство так и не поняло, что эти властные прелести в реальности многократно перевешиваются грузом ответственности и проблем, которые несет с собой средняя школа. Именно средняя школа в итоге решает судьбу и реформы образования

и самого министерства. Вузы достаточно сильны и самостоятельны, основную часть проблем они решают сами. Им по большому счету нужно одно, – чтобы министерство не мешало.

В собственно педагогическом плане эту аксиому еще в 1864 году подчеркивал К.Д. Ушинский: «У педагогики очень широкое основание и очень узенькая верхушка: дидактика первоначального преподавания может наполнить тома; дидактика чтения лекции в университете может быть выражена в двух словах: "знай хорошо свой предмет и излагай его ясно"». Поясняя эту непреложную истину, Ушинский отмечал: «чем меньше возраст учеников, над образованием которых трудится воспитатель, тем больше требуется от него педагогических познаний, и это требование не возрастает, а уменьшается по мере возраста ученика»²⁰⁷. Эта педагогическая аксиоматика до сих пор не освоена образовательной политикой и не реализована ни в педагогическом образовании, ни в системе оплаты труда работников младших ступеней образования. Что наглядно показывает некомпетентность, более того, антипедагогичность всех трех поименованных сфер образовательной и управленческой деятельности.

И в содержательном и в организационном отношении средняя школа, в отличие от высшей, требует решения своих проблем постоянно. И жестко платит как за непрофессионализм этого решения, так и за попытки развернуть школу против логики ее собственного, внутреннего развития.

Впрочем, то и другое тесно взаимосвязано. Непрофессионализм предельно дорогостоящ не только в деловом, но и в личностном плане. Он делает своего обладателя и слепым орудием чужой воли, и объектом постоянных насмешек. Спустя год после создания нового ведомства, накануне нового 1997/1998 учебного года журнал «Образование в документах» писал: «Оказывается, чтобы посрамить себя и свое ведомство на всю страну... совсем не обязательно оказаться заснятым скрытой камерой в сауне с девицами легкого поведения». Достаточно «собрать журналистов и продемонстрировать, что ты не только все еще не разобрался, собственно, в азах своей профессиональной деятельности, но и совсем не стыдишься этого»²⁰⁸. «Министр общего и профессионального образования В.Г. Кинелев, – тогда же отмечала "Новая газета", – очень любит повторять, что он слабовато разбирается в среднем образовании, куда лучше – в высшем... Честно говоря, такие высказывания министра, публично сообщающего о своем непрофессионализме, должны бы ошеломить мирного обывателя. Но только не у нас»²⁰⁹.

В итоге, двумя главными политическими, управленческими и нравственными уроками деятельности нового министерства стали:

Первое. Непрофессионализм – продукт с ограниченным сроком хранения. По истечении этого срока он становится взрывоопасным и для дела, и для своего носителя.

И второе. Если министерство и его руководитель безразличны к делу и к собственной судьбе, министр может спокойно передавать заботы о средней

²⁰⁷ Ушинский К.Д. Избранные труды. В 4 кн. Кн. II. М., 2005. С. 280.

²⁰⁸ Образование в документах. 1997. № 18. С. 14–15.

²⁰⁹ Новая газета. 1997. 6–12 октября.

школе в чужие руки. Если же у министра есть хотя бы инстинкт самосохранения, не говоря уже о здравом смысле, он сделает заботу о делах средней школы первоочередной и для себя и для министерства.

Как уже отмечалось, предложенное в записке руководству страны объединение образовательных ведомств должно было решить ряд важных, давно назревших задач, в частности: снять существовавшие *межведомственные противоречия, противостояние* и даже *противоборство ведомств*; преодолеть раздробленность образовательной сферы, создать не на словах, а на деле *единое образовательное пространство, единую систему непрерывного образования*; обеспечить разработку и проведение *единой образовательной политики, единой стратегии ее реализации* и соответственно – вывести ее из состояния застоя.

Таким образом, по своему замыслу объединение образовательных ведомств должно было стать не просто аппаратным решением, но серьезным инструментом реализации стратегических задач реформирования и развития российского образования. Другое дело, что новое министерство оказалось не на высоте. Оно либо не поняло эти задачи, либо не дозрело до их решения. Опыанненное новой безбрежной властью над образованием и борьбой за ее передел (вкуче с переделом собственности), оно оказалось способным только к внутриведомственному рукоделию. Оно не увидело подлинных содержательных и организационно-экономических проблем, которые все плотнее брали за горло систему образования. Оно опять подменило эти проблемы псевдопроблемами. И более того, – попыталось развернуть среднюю школу вспять, к дореформенным временам.

Между тем на исходе этих времен (о чем говорилось в первой части книги) была предпринята аналогичная, но в корне противоположная по своим результатам, плодотворнейшая попытка объединения образовательных ведомств – в единый Государственный комитет по народному образованию, который 8 марта 1988 года возглавил мудрый и тонкий политик Г.А. Ягодин.

Г.А. Ягодину удалось главное: *во-первых*, выработать и реализовать реформаторскую линию в образовании; *во-вторых*, преодолеть вузовский снобизм, сконцентрировать внимание и волю на главном направлении – реформе общего среднего образования и, *в-третьих*, максимально привлечь лучшие общественно-педагогические силы на этом магистральном направлении образовательных реформ. И то, что ему не удалось некоторые частные вещи, например – преодолеть традиционное противостояние начальной и средней профессиональной школы, в конечном счете ничуть не меняло дела. Главное, повторю, было сделано. И это обеспечивало и восходящую линию развития образования, а попутно – и прочное почетное место Г.А. Ягодина в истории отечественного образования.

Г.А. Ягодин рос как «общий министр» с колоссальной быстротой. В первом своем тронном интервью «Образование: единая политика», опубликованном в «Правде» спустя неделю после нового назначения, 16 марта 1988 года, он посвятил средней общеобразовательной школе всего несколько заключительных слов. Из этих слов было ясно, что новый министр имеет пока весьма смутное, сбивчивое представление о том, что в данной сфере необхо-

димо сделать. Однако Ягодин, в отличие от многих его последователей, был по-настоящему, по-мужски дальновидно самолюбив. Он не мог позволить себе роскошь дилетантизма, а тем более – некомпетентность и профнепригодность.

Уже 26 апреля 1988 года Ягодин выступил в павильоне «Народное образование» на ВДНХ с вдумчивым и смелым докладом, основные мысли которого спустя два дня были повторены им с телеэкрана. Еще через месяц он создал творческий коллектив для разработки Концепции общего среднего образования – тот самый ВНИК «Школа», в котором были собраны лучшие наличные научно-педагогические силы, и начал плотно работать с этим коллективом. Еще через два месяца концепция была подготовлена и выдержала горнило четырехмесячной широчайшей общественной дискуссии. 21 декабря 1988 года она практически единодушно была одобрена Всесоюзным съездом работников народного образования. Таков был итог. Съезд стал триумфом Г.А. Ягодина-реформатора.

Этим опытом в 1996–1997 годах не сумели воспользоваться и попросту пренебрегли им неообъединители образования. Они не смогли предложить ни одной свежей, конструктивной идеи. Над ними довлел и в итоге их сгубил охранительный инстинкт, предварительно захлестнув, правда, школу волной отката.

Основные направления этого отката были обозначены уже на первой расширенной коллегии нового министерства 19 февраля 1997 года в присутствии почти пятисот приглашенных. В своем обширном полуторачасовом докладе, новый министр заявил, что *«мы имеем по каждому уровню образования не всегда оправданное многообразие видов образовательных учреждений»*, что *«возникает опасность распада целостной образовательной системы, появления лакун в образовательно-профессиональных программах, возникновения тупиковых ветвей в структуре образования»*.

Этой «опасностью распада» и прочая нас пугают уже много лет. Как и убеждают, что единственное противоядие сему – повсеместное и спешное внедрение стандартов. Новый министр в этом отношении также не был оригинален. Он твердо заявлял, что *«стержневым направлением здесь должна стать работа над государственным стандартом общего среднего образования»*, что *«к сожалению, работа над ним неоправданно затянулась и ее необходимо активизировать»*.

Мало того, министр, не дрогнув, объявлял, что *«завершается подготовка государственных образовательных стандартов дошкольного образования»*²¹⁰, которые известный российский педагог Е.А. Ямбург назвал «последним этапом травмирования детей»²¹¹. Лично я не знаю в образовательной политике ничего более противоречащего здравому смыслу, чем попытки и старого, и нового министерства «стандартизовать дошкольников». Хотя нужно сказать, и самого-то здравого смысла в этой политике надо днем с фонарем искать...

²¹⁰ Вестник образования. 1997. № 3. С. 82–84.

²¹¹ Частная школа. 1997. № 1. С. 8.

Впрочем, к стандартам мы еще вернемся. А пока – еще несколько слов о министерской коллегии 19 февраля 1997 года, *знаменательной* для всей последующей деятельности нового министерства, по крайней мере, *еще в двух отношениях* – в его отстраненности от социально-экономических нужд системы образования, ее работников и в коловращении вокруг бюрократических мифов.

Первое. Коллегия состоялась на третий день всероссийской забастовки работников образования, самой мощной за все последние годы. Однако в благостном докладе министра о забастовке не было сказано ни слова, как не было ни тени анализа социально-экономической ситуации в образовании. Иными словами, реальная жизнь за министерскими окнами шла своим тяжелым чередом, министерство же в своей скорлупе жило отдельной, безбедной, бюрократической псевдожизнью.

И второе, близкое к тому же. В самых начальных строках решения министерской коллегии было с гордостью зафиксировано: *«Считать задания, определенные Федеральной программой развития образования для решения на первом этапе ее реализации, в основном выполненными»*. Это было верхом бюрократической мистики. Программы как таковой нет в реальной образовательной жизни – она существует только в канцеляриях и только на «бумажных носителях». У нее нет никакого юридического статуса, ибо она не рассматривалась и не обсуждалась в Госдуме. На нее, наконец, не выделено правительством *ни копейки*. (И неудивительно, потому как научные фантасты из образовательных ведомств запросили, по справедливым словам отраслевого профсоюза, «только *на развитие* отрасли... около 90 трлн. руб., что сопоставимо с финансовыми потребностями *на функционирование* всей системы образования»²¹². Откуда у государства такие деньги?) И тем не менее первый этап программы уже был выполнен. Что же это за программа на 90 трлн. руб., которую можно выполнить, не имея ни копейки? Ответ прост. Это никакая не программа, а бюрократический фарс. Или – элементарный чиновничий розыгрыш, с помощью которого в любых условиях и в любой момент можно легко отчитаться о проделанной работе.

Этот бюрократический миф о Федеральной программе развития образования существовал уже четыре года. То, что легло в основание данного мифа, как неоднократно отмечалось в профессиональной прессе, ниже всякой критики. И тем не менее новое министерство, как и его предшественники, не покладая рук, «реализовывало» эту программу, считая сей фантом *основой своей образовательной политики*. Но какова основа такова и политика...

Таково и многое другое в жизни вновь объединенного ведомства, в частности – само это вторично предпринятое объединение.

Как свидетельствовал опыт, создание единого образовательного ведомства несло в себе и очевидные плюсы и вероятные минусы. Между тем, парадокс состоял как раз в том, что новоиспеченное министерство сумело перевернуть ситуацию: налицо оказались очевидные минусы и нереализованные плюсы. Спустя полгода после создания нового министерства газета «Первое сентября» вынуждена была констатировать, что слияние министерств усили-

²¹² Образование в документах. 1997. № 2. С. 41.

ло их недостатки и «не создало никаких достоинств». «Бестолковая суэта Министерства общего и профессионального образования, – отмечалось в газете, – во время (и главное – до) учительской стачки показала, что серьезные вопросы это министерство решать не в состоянии. Оно вторично, его не допускают до серьезного обсуждения, а если бы и допустили – сказать нечего»²¹³.

Тогда же и отраслевой профсоюз на III пленуме своего ЦК 23 апреля 1997 года вынужден был отметить, что «по мнению работников школ, процесс становления нового министерства неоправданно затянулся», что «школа получает от министерства помощи меньше, чем раньше», что «новое ведомство растеряло связи с регионами»²¹⁴. Этот последний мотив красной нитью проходил через многие выступления педагогической прессы, подчеркивавшей, что «министерство живет в отрыве от регионов», что «центр никуда не ведет» и «регионам приходится вариться в собственном соку».

Действительно, *региональная политика нового ведомства была не более, чем фикцией*. Реальной связи и реальной работы с регионами не существовало. Напротив, по словам одного из лидеров регионального образования, возникала «стена отчуждения между нами и министерством»²¹⁵. И эта стена не могла не возникнуть хотя бы потому, что ни один из начальников региональных управлений образования так и не смог за все это время добраться до дверей высокого министерского кабинета – не принимали. Хотя любой ректор любого вуза мог пройти в этот кабинет без особых препятствий, по сути, открывая его дверь ногой.

Между тем, как отмечали эксперты Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в своем обзоре образовательной политики России (июнь 1997 года), на мнение которых нам еще неоднократно придется ссылаться, *«ни одна из проблем не имеет такого значения для образования, как проблема, касающаяся природы Российской Федерации и, соответственно отношений между государством и его субъектами... Эта проблема оказывает влияние практически на все измерения образовательной системы»*²¹⁶. Иными словами, очевидно, что только слепая образовательная политика обходит данную проблему стороной, как это делало новое объединенное министерство. Или, что еще хуже – превращало по обыкновению эту проблему в командно-распределительные взаимоотношения с регионами.

Эксперты ОЭСР мягко отметили «страх дестабилизации и неконтролируемого раскола» у «представителей федерального уровня управления», а также «отсутствие уверенности некоторых министерских сотрудников в том, что их региональные и муниципальные коллеги склонны качественно реализовать общенациональную политику». Но это, с сожалением отмечали эксперты, «далеко не идеальная платформа для сотрудничества в такой чрезвычай-

²¹³ Первое сентября. 1997. 13 марта.

²¹⁴ Стенограмма выступления на Пленуме председателя профсоюза работников народного образования и науки В.М. Яковлева. С. 13–14.

²¹⁵ Первое сентября. 1998. 4 апреля.

²¹⁶ Обзор национальной образовательной политики. Российская Федерация. Доклад экспертов. ОЭСР. 1997. С. 31 (далее – Доклад экспертов...). Выделено мной. – ЭД.

чайно трудный период развития российского образования»²¹⁷. И, добавим от себя, далеко не плодотворная управленческая позиция, претендующая на монополизацию «общенациональной политики». Следствием чего является прямое отталкивание регионов от центра и возникновение между ними все той же «стены отчуждения».

Те же эксперты ОЭСР, говоря о создании единого образовательного министерства, отмечали позитивное значение этой акции, поскольку «нарастание сложных проблем в российской образовательной системе подчеркивает необходимость более успешной координации». Вместе с тем они считали нужным «предостеречь против некоторых опасностей», которые, увы, становились все более реальными. По их словам, *«проблемы высшего образования в объединенном ведомстве могут считаться более приоритетными. В результате традиции более сильной системы высшего образования могут быть неоправданно навязаны слабой системе среднего и профессионального образования»*. Что в конечном счете и произошло в форме упомянутого ранее мезальянса.

В итоге, министерству, как отмечали эксперты, *«не удалось выработать стратегию реализации политики реформ, которую бы с доверием и уверенностью приняли на политическом, регионально-административном и школьном уровне»*.

Не удалось и другое, на чем особенно настаивали эксперты ОЭСР. «Объединение ведомств, – подчеркивали они, – предъявляет повышенные требования к внутренней координации и рационализации, вследствие сложности внутренних организационных изменений»²¹⁸. Этих требований либо не поняло, либо не ощутило новое ведомство. А может быть у него были попросту свои соображения относительно «рационализации» и «организационных изменений», о чем можно догадываться на примере решения министерством некоторых проблем приглянувшейся ему собственности.

Так или иначе, но Счетная палата Российской Федерации, проверявшая осенью 1997 года деятельность министерства, констатировала в представлении от 3 ноября на имя председателя Государственной Думы Г.Н. Селезнева следующее: «За год, истекший после создания Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации, во многом незавершен процесс становления единого федерального органа исполнительной власти, проводящего государственную политику в сфере образования, не налажено должного взаимодействия с Российской академией образования, не отработаны вопросы оптимальной структуры и численности работающих в министерстве, их компактного размещения...»²¹⁹.

Последнее замечание для непосвященных – мелочная ревизорская придирка. Куда их понесло? На самом же деле с чем – с чем, а вот с «компактным размещением» сотрудников у нового министерства как раз все было в полном ажуре.

²¹⁷ Там же. С. 29, 32.

²¹⁸ Там же. С. 32, 40, 41.

²¹⁹ Образование в документах. 1998. № 2. С. 52.

В подготовленном этим министерством Постановлении Правительства РФ № 1022 от 27 августа 1996 года «предельная численность работников центрального аппарата министерства» устанавливалась в «700 единиц (без персонала по охране и обслуживанию зданий)». Следующим пунктом этого постановления в министерстве разрешалось иметь 9 заместителей министра, в том числе – 3 первых зама (совсем как в Министерстве обороны). И далее очередным пунктом постановления для размещения названных 700 сотрудников и девяти замов министерству отводилось **четыре** внушительнейших здания, в которых в печально известные застойные времена размещалось **четыре самостоятельных ведомства – три союзных**: Министерство просвещения СССР (ул. Шаболовка 33), Министерство высшего и среднего специального образования СССР (ул. Люсиновская 51), Государственный комитет СССР по профессионально-техническому образованию (ул. Садово-Сухаревская 16) и **одно республиканское**: Министерство просвещения РСФСР (Чистопрудный бульвар 6). Теперь все эти впечатляющие здания передавались **одному российскому ведомству** с численностью в 700 работающих. Вот каковы были, очевидно, заботы вновь созданного образовательного ведомства о «рационализации» и «организационных изменениях». Ведь нет важнее изменений, чем в отношениях собственности.

Для полноты картины есть смысл добавить, что в подчинении этого ведомства состояли несколько Богом забытых, нищих научно-исследовательских институтов, которые не имели собственных помещений и вынуждены снимать их в аренду, что по московским меркам, как известно, весьма накладно. Как изворачиваются эти институты, – ведомо только им. На оплату аренды, коммунальных и прочих эксплуатационных расходов министерство не выделяет им ни копейки. Положение сотрудников этих институтов оказывалось подчас хуже учительского. В 1996 году зарплата в им была выдана всего за восемь месяцев. В 1997 году – за семь.

И при этом министерство противостояло интеграции своих неоплачиваемых институтов с институтами РАО, которые худо-бедно, но достаточно регулярно финансировались. Хотя идея этой интеграции была решительно поддержана премьером В.С. Черномырдиным еще в ноябре 1996 года. Этот ущербный ведомственный эгоизм приводил не только к беззастенчивой эксплуатации рабского научного труда, он делал этот труд крайне не эффективным, распылял научные силы и плодил дублирование как научных исследований, так и самих научных структур. В результате в составе министерства и РАО числилось два института общего среднего образования, два института профтехобразования, два института информатизации образования, между которыми не было никакой связи. А между тем, в стране уже давно бродили слухи о начавшейся так называемой научной или академической реформе, призванной упорядочить организацию научных исследований и сеть научных учреждений...

Однако было бы несправедливым сказать, что новое министерство озабочилось только собственными проблемами и проблемами собственности (что неотрывно одно от другого). В министерстве нашлись активные силы, которые попытались «преодолеть застой» в образовательной политике и развернуть ее вспять. И главным заложником этих попыток стала средняя школа. Может быть, как объект, по мнению министерства, наиболее безропотный и безответный. Но здесь министерство, увы, жестоко ошиблось.

Генеральная линия контрреформирования средней школы была направлена к возвратной ее унификации (вспомним заявление на коллегии 19 февраля 1997 года о «не всегда оправданном» ее многообразии), *к ее «внутренней» и «внешней» стандартизации, ужесточению контроля над ней в прямых и косвенных формах*. Говоря словами «Первого сентября», «на образовательной карте России началось обесцвечивание» и «выкорчевывание сорняков»²²⁰. *Тремя главными орудиями* этого «выкорчевывания» стали:

- *образовательный стандарт* – как общая охранительная идеология, общая система устройства образовательного севооборота;
- *жесткая номенклатура образовательных учреждений* – как средство внешнего причисывания образовательных грядок;
- *Санитарные правила и нормы (СанПиН)* – как средство их внутренней прополки.

О каждой из этих акций речь пойдет отдельно. Здесь же отметим лишь, что, *во-первых*, они не были случайными и разрозненными, как это может показаться на первый взгляд. Напротив, *они представляли собой целостную, почти законченную систему мер по реализации названного выше генерального курса регресса*. (И в этом надо отдать должное инициаторам реставрационной образовательной политики.) *Во-вторых, все эти акции объединяло одно родовое качество – они насильственно навязывались сверху*, несмотря на ожесточенное сопротивление образовательного материала и образовательной среды. И именно это «качество» в конечном итоге стало исток-ком, главной причиной их провала.

Здесь неореставраторы явно просчитались. Образовательный материал уже перестал быть пластилином в руководящих руках, из которого можно лепить все, что угодно, по своему образу и подобию. И образовательная среда уже была не бессловесна и безответна, как раньше. Она вовсе не была настроена безропотно глотать любое реставрационное снадобье. Несмотря на свою нищету, на бесконечный зарплатный обман (что, естественно, создает благоприятный социально-экономический фон для отката), несмотря на достаточно распространенную в этой связи ностальгию по порядку (что усиливает названный фон со стороны социально-психологической), российское учительство в целом *нереставрационно*. Оно было намерено идти вперед. И хотело лишь, чтобы ему не мешали и чтобы не крали у него честно заработанные им деньги.

²²⁰ Первое сентября. 1998. 12 февраля.

Но если и есть среда, где реставрационные настроения получили достаточно широкое распространение, то это – значительная часть образовательных управленцев. И это понятно. Во-первых, как отмечала «Литературная газета», еще несколько лет назад «выяснилось, что школа оказалась одной из немногих социальных сфер, в которых сохранилось прямое бюрократическое правление. Опавший было фонтан инструкций, распоряжений, нормативов забил с неменьшей силой, чем в приснопамятные времена расцвета «командно-административной системы»²²¹. И во-вторых, управлять унифицированной школой несравнимо проще и удобнее, чем школьным многообразием.

Для многих управленцев сохранение административно-распорядительного и распределительного управления – по принципу «распределяй и властвуй» – просто-напросто проблема выживания. В других условиях, в системе регулирующего, сервисного управления они не могут, не умеют существовать. Вот почему в ситуации инициированного министерством отката школу, как отмечалось в «Первом сентября», и «накрывает волна бюрократизма», «чиновники берут реванш за временное поражение от перестроечных идей, за временное унижение, когда начальству приходилось отступать, разрешать авторские программы, директорские вольности, школьные свободы». Министерство дало отмашку на откат. «Реакция не заставила себя ждать – аппарат решил продемонстрировать, кто действительно в школе хозяин»²²².

И эта демонстрация шла фактически повсеместно – в виде возрожденных и еще более, чем прежде, ожесточенных фронтальных проверок, издевательских процедур аттестации образовательных учреждений и учителей, фантазмагорических требований по созданию бумажных «программ развития школы» (с непременно развертыванием «дерева целей», «дерева задач», «системы пошаговых действий» и т.п.), по псевдодиагностике «уровня обученности» детей, «уровня воспитанности» и т.д.

Вот один из примеров. В издательство «Педагогический поиск», которое возглавлял В.М. Лизинский, были представлены результаты подобной диагностики, проведенной в одной из школ, которые привели в оторопь сотрудников издательства. «Уровни воспитанности» учащихся в этой школе замерялись по 98-ми параметрам. Учащихся было 900, то есть всего надо было провести 88200 замеров. Если учесть, что самый опытный психолог, ну, к примеру в Голландии или Бельгии, затрачивает на проведение одной процедуры не менее десяти минут, то на все указанные замеры потребовалось бы 882000 минут, или 14700 часов, или 612,5 дня, т.е. более чем полтора года круглосуточной работы только по определению уровня воспитанности школьников! (И после этого говорят, что у нас нет никакой воспитательной работы?) Но, увы, в данной школе, как и во многих других, и психолога-то не было. Всю работу якобы производили педагоги. Производили? Ну да, конечно – на бумаге, чтобы выполнить очередные требования чиновников и обслуживающих их околонучных сатрапов.

²²¹ Литературная газета. 1997. 19 ноября.

²²² Первое сентября. 1997. 25 сентября.

Нет слов. Это уже не диагностика, не управление, а нечто совсем иное, – стоящее по ту сторону добра и зла. Школу, как никогда, завалил бумажный вал псевдодиагностики и прочая. Целью работы педагога стал не ребенок – бумага. В нее усилиями образовательных чиновников, от местных до министерских, плотно упаковали школу, которой еще немного – и нечем станет дышать. Весь этот бумажный аппаратный террор, особенно усилившийся в течение 1997 года, вызывал нескрываемое возмущение и резкий протест учителя.

Местные неореформаторские инициативы, предпринимаемые в развитие аналогичных министерских идей, были подчас головокружительны. В Читинской области, например, в середине 1997 года решили кардинально пересмотреть все школьные программы, а именно – «вычеркнуть из круга изучаемых предметов такие ненужные, как музыка, изобразительное искусство, труд, оставив только основные дисциплины». Эти дисциплины также предполагалось сократить, а заодно напрочь ликвидировать все кружки и факультативы. Цель этой «реформы» – «чтобы учителей в школах стало поменьше, а у оставшихся почасовая нагрузка сократилась, тогда ведь и денежных средств на зарплату пойдет меньше». Областной губернатор Р. Гениатулин не только с гордостью сообщил о предстоящей реформе школы в области, но и выразил уверенность, что «с нас будут брать пример и другие регионы – вплоть до Москвы»²²³.

И надо сказать, губернатор не поскромничал. Действительно, даже в Москве откликнулось эхо посеянных министерством реставрационных настроений. Новый московский Базисный учебный план, спущенный в образовательные учреждения в конце августа 1997 года, по мнению директоров, заставил школу «делать шаг назад» и поставил «вариативное образование, которое ранее так рьяно приветствовалось московскими управленцами, под угрозу... Кроме того, возможностей распоряжаться финансированием в зависимости от потребности у школы стало значительно меньше».

Анализируя причины появления данного более чем консервативного документа, «многие сошлись во мнении, что главная цель этой затеи – сократить финансирование на образование. И не последнюю роль сыграла страсть чиновников к диктату – привыкшие контролировать процесс, а не результат, они хотели бы вернуть прежние позиции, утерянные за последние несколько лет»²²⁴.

О том же стремлении чиновников свидетельствовало и циркулярное письмо Московского комитета образования (№ 2-16-20 от 20 ноября 1997 года), в котором, в частности, требовалось подвергнуть суровому контролю авторские программы, поскольку (знакомый мотив) «многие из них не в полной мере отвечают требованиям» (чьим требованиям – не сообщалось). А посему оные программы, подчеркивалось в письме, «обязательно должны быть утверждены в окружном методическом центре или МИПКРО». Вслед за этим

²²³ Первое сентября. 1997. 24 мая.

²²⁴ Первое сентября. 1997. 13 сентября.

директоров школ поголовно вызывали в окружные методические кабинеты, где и принимались соответствующие меры²²⁵.

Позвольте, это же прямое нарушение Закона «Об образовании», – воскликнет неискушенный читатель. Ведь в статье 14 этого закона черным по белому написано: «Содержание образования в конкретном образовательном учреждении определяется образовательной программой, разрабатываемой, принимаемой и реализуемой этим учреждением *самостоятельно*». Да, – ответит человек искушенный, – в законе записано. Но ведь само министерство едва ли не в каждом инструктивном письме или приказе (о той же номенклатуре образовательных учреждений или СанПиНах) попирает закон.

ИСТИННЫЕ МОТИВЫ РАЗРАБОТКИ СТАНДАРТОВ ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

Разработка государственных стандартов общего образования имеет у нас уже более чем десятилетнюю историю (о чем подробно речь пойдет в третьей части книги). В этой истории выделяются три этапа: 1993–1996, 1997–1998 и 2002–2003 годы. На каждом из этих этапов мотивы разработки стандартов менялись. На первых двух – незначительно, в рамках общей и образовательной охранительной, реставрационной политики. На третьем – кардинально, в русле личностно-ориентированной и деятельностно-развивающей педагогики.

Между тем именно мотивы разработки стандартов, равно как и характер этой разработки, то есть ответы на вопросы «для чего?» и «как они разрабатываются?», наиболее отчетливо обнажают смысл и содержание тех или иных вариантов стандарта.

Ответ на эти вопросы, применительно к первому этапу разработки стандартов, дает редакционная статья газеты «Первое сентября» от 22 апреля 1995 года, которая была признана лучшей педагогической статьей года и перепечатана в ряде изданий.

Стандарт идет

БЛАГИЕ ЦЕЛИ, ОПАСНЫЕ СРЕДСТВА

Образовательные стандарты не педагогическая акция, а политическая

Опубликована «Концепция федеральных компонентов государственного образовательного стандарта» для начальной, основной и средней школы. Эта концепция, подготовленная группой ученых под руководством академика РАО В.С. Леднева, выиграла конкурс (всего было представлено пять таких разработок), и теперь на ее основе будет создан и сам многотрудный стандарт.

Раньше мы писали «Стандарт идет», теперь можно будет сменить рубрику: «Стандарт приближается».

В каждом документе, так или иначе ущемляющем чьи-то права, есть существенная часть – что же именно постановляется, и есть часть, так сказать, прикрывающая постановление, своего рода дымовая завеса. Часть – для действия и часть – для оправдания его, успокоения возможных оппонентов. Не но-

²²⁵ Первое сентября. 1997. 18 декабря.

вый прием: сегодня во всех аптеках продают заграничные горькие лекарства в сладком сиропе.

Прикрывающий компонент опубликованной концепции весьма обширен. Тут и резолюция Генеральной Ассамблеи ООН, тут и Международный пакт об уважении и свободе родителей, тут и уверения, что образовательный стандарт не должен связывать руки преподавателю в педагогическом творчестве (с ограничением в формах и методах; о содержании и слова нет. Содержание свободы не допускает, его устанавливает государство). Разумеется, нас уверяют, что речь идет не о чем-нибудь другом, а о защите прав человека и гражданина, прав ребенка. И вообще *«введение государственного стандарта не означает подчинения учебного процесса жесткому шаблону, а, напротив, открывает широкие возможности для педагогического творчества...»*

Более оригинального способа для развития творчества, нежели установление стандарта, на свете не бывало.

Стараясь доказать необходимость стандарта, бегло нанизывая правильные и всем приятные слова, авторы в одном месте вдруг становятся обстоятельными и тем обостряют внимание читателей: а не здесь ли кроется суть?

Здесь. Вот она.

«Процесс демократизации образования не может быть нерегулируемым, поскольку позитивные в целом процессы легко могут перерасти в свою противоположность. В практике обучения в настоящее время можно отметить следующие негативные явления...»

Тут смысл затеянной кампании. Среди огромного числа государственных школ, строго подчиняющихся принятым правилам и учебным планам, появилось ничтожное количество школ самовольных, отличающихся от всех – вот они-то и напугали высшую школьную администрацию, вот против них-то и направлена тяжелая стандартная артиллерия.

Чтобы призвать к порядку несколько десятков маленьких, ничего не значащих в общей толще образования свободолюбивых школ, создается громоздкая система, которая ударит по всем школам страны.

Вот что послужило толчком для предполагаемого внедрения стандарта:

«Принятие рядом образовательных учреждений учебных планов, в которых отсутствуют или существенно сокращены отдельные важные образовательные дисциплины, в том числе те, которые во всех цивилизованных странах составляют ядро общего образования, его основу...»

Вот так, не меньше – цивилизованные страны и ядро. За этими словами кроется простой факт, что в некоторых частных школах меньше внимания уделяют математике и естественным наукам, а больше – гуманитарным предметам. То есть, учителя этих школ видят цели образования по-своему, а родители с ними согласны – иначе они не отдали бы своих детей в эти зловредные школы. Да и сколько таких школ, повторим – ничтожно мало.

Но и им нельзя. А что, дескать, скажут цивилизованные страны? То есть те самые страны, где во множестве школ трудные для детей предметы сведены до минимума.

В стране сейчас тысячи школ, где не преподаются самые важные предметы по причине куда более простой: нет учителей, педагоги покидают школу из-за низкой зарплаты. Вот из-за чего тревогу бить!

Но эта проблема не стандартом решается.

Еще, оказывается, беда:

«...Разрушение системы оценивания учебных достижений школьников без создания и внедрения адекватной замены».

Проще говоря – учат без отметок. Умеют учить без отметок, считают их вредными, особенно в младших классах.

Ну есть такие учителя, как правило, прекрасные, потому что без отметок учить очень трудно, надо быть большим мастером. Без отметок учат в большинстве альтернативных школ. Заставь их вернуться к отметкам или к их «аде-

кватной замене» – и закрывай школу. Это все так очевидно, что и писать скучно; но нет: «Раз-зрушение!»

Разрушение без разрешения.

В каких-то школах переносят *«в сферу дополнительно оплачиваемых услуг преподавание ряда обязательных предметов (или их разделов), необходимых для общего образования»*. Если речь идет о частных школах, там все платно; если о государственных – явное нарушение законов, скрытые поборы. Снова: стандартами ли с этим злом бороться?

Ну и еще несколько таких же страшных явлений, касающихся незначительного числа школ. Если нужна правовая основа для победы над этого рода школьной преступностью, то устанавливают десяток запретов – скажем, на превышение учебной нагрузки, и дело с концом.

Но из этих мелких на общем нынешнем фоне правовых нарушений (да и всегда ли это нарушения, да и что именно нарушается?) делают самые страшные выводы, какие только можно придумать:

«Все это сделало реальной перспективу утраты системой образования возможности выполнять свои социальные функции. Стала очевидной необходимость предотвратить разрушение единства образовательного пространства и создать благоприятные условия для развития и совершенствования общеобразовательной школы России».

Испугались? То-то же. Кто же не убоится «реальной перспективы утраты», «разрушения пространства»? Кто, какой враг Отечества будет теперь против спасительного стандарта, если «стала очевидной необходимость»?

Так и кажется, что нынешних боевых реформаторов возглавляют не скромные деятели образования, а по меньшей мере Минин и Пожарский.

Вот само это суесловие, невероятно хлипкая ткань доказательств, явные натяжки в доводах – все это заставляет еще раз задуматься: для чего же вводятся стандарты? Для развития и совершенствования общеобразовательной школы – или для чего-то другого?

Этот вопрос, заданный газетой, – **коренной**. В 1997 году ответы руководителей образовательной политики на этот вопрос сводились к тому, что предлагаемый ими стандарт обеспечит:

- 1) единство образовательного пространства России;
- 2) защиту интересов ребенка;
- 3) повышение качества образования;
- 4) вхождение в мировое образовательное пространство.

При ближайшем рассмотрении, однако, все эти аргументы оказались псевдоаргументами, не более чем демагогией. А если учесть, что речь идет не о каких-то идеальных, а о *конкретно предложенных министерством стандартах*, то есть основания говорить и о прямом обмане. Вольном или невольном – это другой вопрос.

Аргумент первый – относительно единства образовательного пространства. Ссылки ревнителей образовательных стандартов на то, что эти стандарты якобы защищают мальчика Петю при переезде из одной территории в другую – явно натужны. Так ли велики образовательные отличия разных регионов? А вот их финансовые отличия действительно разительны. И здесь никакими образовательными стандартами не поможешь. Как отмечала председатель бюджетного подкомитета Государственной Думы (позже министр труда и социального развития) О.Г. Дмитриева, «гражданин, переезжая из одного региона в другой, должен знать, что финансовый статус школы или

больницы везде одинаков и не зависит от воли губернатора или областного законодательного собрания». Данный *«финансовый статус»* должен устанавливаться федеральным *социальным стандартом*, т.е. минимальными гарантированными социальными нормативами. И «это, – как справедливо подчеркивает О.Г. Дмитриева, – гораздо более гуманная мера объединения страны, чем обеспечение единства "огнем и мечом"»²²⁶, в том числе – мечом образовательных стандартов.

Единство образовательного пространства держится не стальными скрепами образовательных стандартов, а прежде всего полноценной, плотной тканью экономики образования. Если же эта ткань почти повсеместно изъедена тлей неплатежей, если в ней больше финансовых дыр, чем живой экономической материи, то ни о каком единстве этого пространства не может быть и речи, сколько бы обручей образовательных стандартов на него ни надевали. И все разговоры об этом «единстве» – либо обман, либо самообман чиновников, воспаленных наркотическим обаянием образовательного стандарта.

Да, подчеркну еще раз, единство образовательного пространства держится стандартом, но *стандартом социальным, то есть минимальными социально гарантированными нормативами, обеспечивающими нормальные условия образовательного процесса* – финансовые, материально-технические, социально-педагогические и др. (Общероссийскими или региональными нормативами – это другой вопрос.) Об этом мы говорим с 1991 года, с Программы стабилизации и развития российского образования. Но уже пятнадцать лет эта азбучная истина не воспринимается властью.

Аргумент второй – относительно защиты интересов ребенка. Давайте почитаем подготовленные министерством проекты закона о стандартах. В апрельском проекте 1997 года записано (п. 6 ст. 4 проекта): *«Обучающиеся, не освоившие образовательную программу основного общего образования, не допускаются к получению образования на следующих ступенях образования»*. И это защита интересов ребенка?

После сокрушительной общественной критики на министерской коллегии данного положения, чиновники, как им показалось, нашли хитроумный выход. В октябрьском варианте проекта закона о стандартах (1997) уже говорилось следующее (п. 2 ст. 10): *«Всем гражданам, окончившим обучение по программе основного общего образования и выполнившим федеральные и национально-региональные требования к уровню подготовки, гарантируется поступление в соответствующие государственные и муниципальные образовательные учреждения, реализующие программу среднего (полного) общего и начального профессионального образования»*.

Значит, не выполнившим «требования» заказан путь не только в третью ступень средней школы, но и в ПТУ. И при этом «порядок разработки, утверждения и введения требований к уровню подготовки» выпускников основной школы министерство оставляет за собой (п. 4 ст. 4 проекта закона). Пока этих требований в природе не существует, но каковы они могут быть –

²²⁶ Известия. 1998. 3 марта.

достаточно отчетливо видно из одобренного ведомством «Обязательного минимума содержания основных образовательных программ». Этот документ, однако, не дает оснований переложить роль основного защитника интересов ребенка на плечи Министерства образования.

Почему? Вот своеобразный ответ на этот вопрос одного из наиболее талантливых деятелей российского инновационного движения А.А. Пинского: «В комнате, где я просматривал этот документ, находилось несколько кандидатов и докторов наук по естественнонаучным и математическим дисциплинам. Я предложил им написать пару химических реакций, которые в разделе по химии шли как обязательные для 9-летней общеобразовательной школы. Никто из присутствующих этого сделать не смог. Да ведь если реально посмотреть на вещи, в классе только единицы способны заинтересоваться и понять нынешнюю химию, еще меньше детей поедут на химическую олимпиаду или станут химиками. Что же делать основной массе учеников, не освоивших предложенного в законе о стандартах минимума? Получается, что априори подавляющее большинство нашего населения будет выступать нарушителями государственного закона?»²²⁷.

Итак, с защитой интересов ребенка, кажется, все ясно. Добавлю, однако, еще об одном аспекте этой защиты – *об охране здоровья детей*.

Известно, что ситуация со здоровьем российских детей становится все более неблагоприятной, и это вызывает все большую тревогу. По данным специалистов, около 90% детей имеют отклонения в физическом и психическом здоровье. Подобное состояние здоровья детей – результат длительного неблагоприятного воздействия не только социально-экономических, экологических факторов, но и целого ряда педагогических факторов, среди которых первое место занимает потогонный школьный труд, непомерная перегрузка учащихся.

Перегрузка учащихся стала главным бичом современной школы. И предложенный министерством «обязательный минимум» не устранял, а узаконивал этот бич. Мало того что этот «минимум», по словам одного из наиболее крупных специалистов в области содержания образования В.В. Фирсова, в действительности представлял собой максимум, включающий в себя «все, что можно и нельзя»²²⁸. Мало того что лавина предусмотренных знаний не готовила ребенка к реальной жизни, являясь, по сути, как справедливо отмечалось в газете «Управление школой», «грудой металлолома». Они своим бессмысленным обилием напрочь «забивают» ребенка, подрывают его здоровье, *объективно делая нынешнюю систему обучения «преступлением против детства»*²²⁹.

«Наша система среднего образования, перегруженная образовательными "минимумами", – отмечала "Независимая газета", – служит, пожалуй, ярким примером того, что знания могут еще и калечить». Право на образование у нас «превратилось в принудительную обязанность». Отобранное кем-то в ведомственных кабинетах содержание образования, «не иначе как навязывается

²²⁷ Первое сентября. 1997. 18 ноября.

²²⁸ Первое сентября. 1997. 1 ноября.

²²⁹ Управление школой. 1997. № 21. Июнь.

каждому ребенку, да еще в том объеме, в котором оно ему не только не нужно, но и просто объективно вредно»²³⁰.

И пропахивает это «содержание образования» ребенок, как крепостной – с утра до поздней ночи. «У нас, – с горечью замечала директор Института возрастной физиологии Российской академии образования М.М. Безруких, – дети работают по 9–10 часов каждый день, а гуляют в среднем по 29 минут. Вам не страшно?»²³¹. (Такого образовательного ведомства – добавим мы.) Теперь по крайней мере все ясно с «аргументом» о том, как оно «защищает интересы ребенка»?

Третий аргумент – относительно повышения качества образования.

То, какой ценой будет достигаться это «повышение качества», видно из только что сказанного. Хотя это, может быть, не убеждает тех, кто привык жить по принципу – «мы за ценой не постоим». Тогда присмотримся повнимательнее к самой проблеме, а точнее – к легенде о качестве образования, которое якобы обеспечивают предложенные министерством образовательные стандарты.

Первое. Может ли обеспечить современное качество образования устаревший стандарт?

«Самое ужасное, – отмечал в "Тверской, 13" В. Стукалов, – что предлагаемый Минобразованием стандарт – это та же, по сути, программа, по которой мы учились лет двадцать пять назад»²³². И этот голос далеко не одинок. На апрельской (1997) коллегии министерства, обсуждавшей проект закона о стандартах, депутат Государственной Думы О.П. Гришкевич, который 37 лет проработал в школе, задал ведомственным разработчикам стандартов прямой вопрос: «Чем принципиально отличаются они от программ, которые были в советской школе?» Принципиально ничем – последовал ответ. «Просто в Законе "Об образовании" было записано: разработать стандарты – вот министерство поставленную задачу и выполняет»²³³. Уровень выполнения этой задачи – на грани, если не за гранью ее профанации.

Стандарт, подчеркивал президент Ассоциации инновационных школ и центров А.Г. Каспржак, «компилируется из старых разработок, что реально грозит отодвинуть систему образования далеко назад»²³⁴. Эта угроза более чем реальна в случае принятия министерских стандартов. И тут уже не о качестве образования надо думать, а о его нафталиновом запахе.

Второе. Может ли быть качественным образование, оторванное от жизни?

Общеизвестно, и об этом отчасти говорилось выше, что весьма малая часть изучаемого в школе оказывается пригодным в реальной жизни. Что знания, насильственно вталкиваемые в школьные головы, давно перестали отражать сегодняшний мир, а тем более – мир завтрашний. Что так называе-

²³⁰ Независимая газета. 1997. 24 сентября.

²³¹ Известия. 1997. 16 декабря.

²³² Тверская, 13. 1997. 25 августа.

²³³ Первое сентября. 1997. 5 апреля.

²³⁴ Управление школой. 1997. № 40. Октябрь.

мый «школьный набор не имеет конкретного отношения ни к интересам детей, ни к предпочтениям их родителей»²³⁵.

«Начиная с 60-х годов, – отмечал ректор Московского государственного открытого педагогического университета Ю.Г. Круглов, – мы чрезмерно "обнаучили" школьное образование» и «мало учитывали социальные устремления и потенциальные способности молодежи». «Но вот мы, уже взрослые люди, – спрашивал Ю. Круглов своих педагогических коллег, – положив руку на сердце, можем ли, наконец, признаться в том, что пригодилась нам в жизни хотя бы половина того многознания, которое стремилась дать нам школа? Да нет, конечно!»²³⁶.

*Эта ненужность и половины того, что дается в школе, – не только свидетельство низкого качества и слабой отдачи нашего образования, не только показатель невысокого вклада этого образования в развитие человеческих ресурсов. Здесь – **корень и слабой общественной поддержки образования, едва ли не основное препятствие на пути признания его приоритетности.***

Вот так отвечает содержание образования, которое предлагается стандартизировать, требованиям жизни и вызовам современности. Попытки дать псевдоответы на эти вызовы, используя тупиковый, экстенсивный путь – добавления в школу все новых и новых курсов и дисциплин, напоминают денежную эмиссию: иллюзорное, более того, разрушительное «решение» проблем обновления содержания образования за счет бесконечного «печатания» дополнительных учебных предметов.

Третье. Может ли повышать качество образования стандарт, который нацелен только на усвоение (или вбивание) знаний, а не на развитие ребенка?

Навязываемые министерством стандарты выполнены в старой, традиционной «зуновской» философии. Но педагоги, психологи, медики, как справедливо заметил Е.А. Ямбург, «давно поставили "зуновской" модели диагноз как дезадаптивной для ребенка». «Ни в одной стране мира, – писал он, – никто не ставит перед собой задачи такое количество знаний, умений, навыков ногами впихнуть в голову ребенка». И ни в одной стране мира «так не учат, как мы – жестко, мощно и так против шерсти... Мы наращиваем... "зуновскую" парадигму. И получаем еще большее количество больных детей... дидактогенных неврозов... С одной стороны, мы декларируем переход на "области знаний" и такое спонтанное психосберегающее развитие ребенка, а с другой – год от года наращиваем жесточайший "зуновский" образовательный стандарт»²³⁷.

Эксперты ОЭСР, изучавшие предлагаемые образовательные стандарты, придерживаются, по сути, аналогичного мнения. Сравнивая эти стандарты с прежними советскими учебными программами, которые, по их словам, «основывались на том, что учащиеся приобретали фактологические познания в узко специализированных предметах», эксперты отмечали: *«На настоящий*

²³⁵ Первое сентября. 1997. 29 апреля.

²³⁶ Педагогика. 1997. № 5. С. 35.

²³⁷ Частная школа. 1996. № 6. С. 24–27.

момент программы таких важных "федеральных" предметов, как математика, русский язык и литература, остались практически без изменения, то есть ориентированными на механическое запоминание и специальные академические знания вместо широких и гибких познаний, умения решать проблемы, делать выбор, вместо коммуникационных навыков, необходимых в быстро меняющемся обществе».

«Исследования показали, – продолжали эксперты, – что на настоящее время российские школьники в среднем обладают хорошими фактологическими знаниями, но они отстают от детей из других стран в отношении использования известных фактов или применения знаний в непривычных обстоятельствах. А в рыночной экономике играют роль в первую очередь именно эти умения». Между тем, по мнению экспертов, в школах редко обучают таким «важным умениям для современной России», как «критическое мышление, умение решать проблемы, коммуникативные умения, способность воспринимать аргументацию». «Учителя и ученики концентрируются на обучении, основанном на запоминании больших объемов содержания, а не на умении мыслить»²³⁸.

Таковы внутренние и внешние оценки «зуновского» качества нашего образования и предлагаемых министерством стандартов.

Наконец, четвертый из аргументов ревнителей образовательных стандартов – относительно вхождения в мировое образовательное сообщество. Но, спрашивается, как с этим сообществом согласованы подобные стандарты?

Наши стандартизаторы особенно усиленно ссылаются на США, где проблема стандартов – действительно предмет общенационального обсуждения. Но, чтобы обсуждать проблему стандартов, ссылаясь на Америку, надо, как иронично отметил Главный редактор газеты «Первое сентября» А.С. Соловейчик, обеспечить и законодательное, и финансовое, и материальное решение сложнейших проблем школы, по крайней мере, на уровне той же Америки. «Но о чем речь, когда невозможно добиться минимального – полноценного финансирования школ. Без этого все разговоры об удержании ситуации при помощи стандартов смехотворны»²³⁹. И добавлю от себя – безнравственны.

Что же касается других аргументов, выдвигаемых министерскими старателями в пользу стандартов, то они, скажем прямо, не заслуживают серьезного внимания. Ну разве можно всерьез воспринимать такие, например, доводы, что предлагаемые стандарты: «создают условия для многообразия и вариативности», «гарантируют свободу учителя», «способствуют развитию школы» и т.п. Да, создают, гарантируют, способствуют – как клетка для полета.

Есть и еще один псевдодовод, – что стандарты, мол, обеспечивают преемственность различных уровней, ступеней образования. Но спросим: о каких стандартах идет речь – об идеальных или *реально предложенных министерством*? Последние, как известно, не имеют и тени такой преемственности. Между

²³⁸ Доклад экспертов. С. 97, 105, 115, 116.

²³⁹ Первое сентября. 1996. 24 декабря.

ними нет никакой согласованности. Они изготавливались отдельно, на разных чиновничьих кухнях. И задача их состыковки даже не ставилась.

Так чем же на самом деле опьяняют и кому в действительности нужны эти самые стандарты? Ответ очевиден: наличие стандартов предельно облегчает функционирование громадной бюрократической машины управления образованием, и потому *нужны они прежде всего чиновникам, а не ребенку и не школе*. Стандарт, по сути, снимает задачи содержательной управленческой работы и подменяет их лишь задачами контроля. При этом сам контроль становится предельно упрощенным, поскольку стандарт устраняет «вариативный хаос», «образовательную вольницу», возвращая школу к казарменному порядку. А управлять казармой – чиновникам одно удовольствие. Потому они и спешат. Потому и выдают за стандарты срочно изготовленные их суррогаты. Потому и пропихивают эти суррогаты – без серьезной вневедомственной экспертизы, без тщательной апробации в различных регионах страны.

На это последнее обстоятельство вынужден был обратить особое внимание прежний состав президиума Российской академии образования, который в 1997 году отказался публиковать предложенные стандарты под грифом академии. Еще ранее директор Института общего среднего образования РАО В.А. Поляков однозначно выступил против спешки проталкивания этих стандартов, заявив: «На территории России еще не проведена их проверка, не определено их качество. Академия эти стандарты не принимала. Сначала их надо было подвергнуть строжайшей экспертизе и не спешить узаконивать до всестороннего обсуждения. И академия будет отстаивать свое мнение»²⁴⁰.

Но тем временем, пока велись эти ожесточенные споры, пока образовательное сообщество бунтовало против сплошной стандартизации страны, призрак стандартов вот уже четыре года как бродил по России. Образовательных стандартов еще нет, но уже были на местах отделы стандартизации, и по отсутствующим стандартам уже шли повсеместные проверки школ. В результате стандарты, как констатировал 31 октября 1997 года Совет по образованию Ассоциации городов Юга России, «все более превращаются из эффективного педагогического инструмента в жупел тотального контроля и преследований. И это в ситуации, когда реально стандартов в стране еще нет!...»²⁴¹.

Только за 1996–1997 годы объединенное министерство трижды на коллегии официально возвращалось к вопросу о незамедлительном внедрении стандартов (декабрь 1996 г., апрель и октябрь 1997 г.). И от коллегии к коллегии отчетливо была видна отрицательная, регрессивная динамика в решении проблемы стандартов, в частности в решении вопроса о том, каким быть закону о стандартах.

Благо, исход на этот раз случился, как в русской народной сказке, удачным. Видя всеобщее неприятие педагогическими коллективами навязываемого министерством стандарта, Комитет по образованию и науке Государствен-

²⁴⁰ Первое сентября. 1996. 26 декабря.

²⁴¹ Первое сентября. 1997. 11 ноября.

ной Думы оказался трезвее и осмотрительнее министерских неореставраторов. И потому решил не спешить с принятием стандартов, отложив его до 2000 года. Как подчеркивал заместитель председателя этого комитета О.Н. Смолин, один из наиболее здравомыслящих и деятельных законодателей, вопрос о минимальном содержании образования «нельзя принимать законодательно, пока мы не достигли определенного уровня согласия в рамках педагогического сообщества. Избави Бог учителю что-то сверху навязывать, надо прежде с учителем посоветоваться»²⁴².

На тот момент эта здравая позиция возобладала.

Надо отметить, что в своем стандартизаторском азарте новые деятели ведомственной образовательной политики не раз пытались выйти, как это сейчас говорят, за пределы правового поля. Это поле, очерченное Законом «Об образовании», было для них тесно. И они неоднократно пробовали пренебречь законом, что в итоге стало своеобразной нормой деятельности министерства, как это будет видно из последующего изложения.

Так, например, в проектах закона о стандарте, которые рассматривались на декабрьской (1996) и апрельской (1997) коллегиях ведомства, была принята попытка резкого ужесточения порядка лицензирования образовательных учреждений. В пункте 3 статьи 1 этих проектов значилось следующее: *«При лицензировании образовательных учреждений начального и основного общего образования, кроме требований, предусмотренных Законом Российской Федерации "Об образовании", предметом лицензирования является установление соответствия предлагаемой образовательной программы требованиям настоящего стандарта. Неисполнение образовательным учреждением норм и положений настоящего стандарта является основанием для лишения лицензии»*.

Это драконовское требование (вызвавшее резкую общественную критику на министерской коллегии в апреле 1997 года), с помощью которого можно было бы закрыть или попросту не открыть всякое неудобное чиновникам учебное заведение, в корне противоречило пункту 9 статьи 33 Закона «Об образовании», где однозначно было записано, что при проведении лицензирования *«содержание, организация и методики образовательного процесса предметом экспертизы не являются»*.

В конечном итоге именно Закон «Об образовании», а точнее – предусмотренная им весьма сложная процедура принятия образовательных стандартов основного общего образования и спасли на этот раз школу от навязываемых министерством стандартов. Если бы этот базовый законодательный акт не предусматривал (п. 4 статьи 7), что данные стандарты «устанавливаются федеральным законом», то ведомственная образовательная политика давно бы повесило стандартизированный хомут на шею школы.

Итак, истинный смысл предлагаемых стандартов и попыток их насильственного внедрения очевиден.

²⁴² Первое сентября. 1997. 13 ноября.

В социально-педагогическом плане – это: остановка или, по крайней мере, резкое торможение еще неустоявшихся реформаторских процессов; «упорядочение», т.е. пресечение многообразия и вариативности образования; введение в образование тотальной унификации, регламентации и всеохватного контроля.

В экономическом плане – это: попытка сэкономить на образовании, поскольку, по мнению реставраторов, единообразие, как комплексный обед, всегда дешевле.

В политическом плане – это стремление пресечь образовательное инакомыслие, содержательный плюрализм в образовании, то есть – своеобразный утопический проект введения единомыслия в российском образовании.

В социально-психологическом плане – это намерение использовать в своих целях рудименты безликости, одинаковости в общественном сознании, найти опору в традиционной общинно-советской уравнилительной ментальности.

В административно-управленческом плане – это: очередная бюрократическая утопия, иллюзорный поиск панацеи от всех образовательных бед; холостой управленческий ход или просто откровенное стремление уйти от насущных проблем сохранения и развития образования в те же псевдопроблемы – то есть нагляднейший пример подмены реальной деятельности псевдодеятельностью, убедительное свидетельство, что образовательное ведомство ничего иного попросту не хочет или не умеет делать.

В собственно педагогическом плане – это: стремление закрепить традиционную «зуновскую» идеологию образования вопреки идеологии педагогики развития; желание уйти от перезревших, вопиющих проблем реального обновления содержания образования, учебных программ и учебников опять же в псевдореальность образовательных стандартов; методологически порочная попытка подменить оценку качества результатов образовательного процесса контролем «на входе» и мелочным нормированием этого процесса.

Что же касается вопроса **«каким образом готовился предлагаемый стандарт?»**, то ответ на него очевиден – **антидемократически**. Он вылепился скрытно, в кабинетах министерства и РАО, тогда как образовательный стандарт по своей природе не только общественное дело, но и результат общественного, точнее – общественно-государственного согласия. Посему надлежало обеспечить демократическую процедуру его подготовки, широчайшее обсуждение в обществе, научном и образовательном сообществе, в регионах. Ничего этого не было сделано. Что и определило главным образом провал второй попытки подготовки стандартов общего образования.

Этого не могли не отметить разработчики (в числе которых был и автор данных строк) предвыборной программы президента Б.Н. Ельцина на 1996–2000 годы, где подчеркивалось, что **«стандарты должны решать проблемы, а не создавать их, быть реальной базой, а не тормозом на пути обновления образовательного процесса»**. Что задача «разработки новой системы содержания образования... выходит далеко за пределы текущей коррек-

тировки, а потому требует привлечения интеллектуального потенциала творческой элиты» и всего образовательного сообщества²⁴³.

В КЛЕТКЕ «ТИПОЛОГИИ»

17 февраля 1997 года, за два дня до расширенной итоговой коллегии нового образовательного ведомства, о которой речь шла ранее, министерство выпустило инструктивное письмо с, казалось бы, невинным названием – «О наименовании государственных и муниципальных образовательных учреждений». На самом же деле **это был точно рассчитанный и достаточно мощный удар по многообразию и вариативности российского образования**. И в свете этого письма, появившегося в печати значительно позже коллегии, становился понятным показавшийся неожиданным тогда тезис, заявленный на коллегии в докладе министра о *«не всегда оправданном многообразии видов образовательных учреждений»*.

Названное инструктивное письмо было выполнено по всем законам этого бюрократического жанра: сначала – суровая фиксация «стихийности» процесса создания «различных типов и видов образовательных учреждений»; затем, как и положено, – ссылка на жалобы с мест на эту «стихийность» и на «многочисленные обращения работников образовательных учреждений»; далее – беспомощное аппаратное теоретизирование по поводу «типов и видов» образовательных учреждений и, наконец, – *главное, ради чего все это и было затеяно, – упаковывание школьной системы в клетку стальной бюрократической типологии в виде «Перечня типов и видов государственных и муниципальных образовательных учреждений»*. Поскольку чиновники, ваявшие данное письмо, были, несомненно, велемудры и опытные, а потому и обставили названный перечень демагогическими ссылками на Закон «Об образовании», ошарашенный получатель сего письма не сразу и понял, что оно не только противоречит закону, но попросту попирает его. Однако об этом чуть позже.

Согласно указанному «Перечню», отныне в российском образовании признавались законными только *пять «видов»* общеобразовательных учебных заведений – общая средняя общеобразовательная школа, школа с углубленным изучением отдельных предметов, лицей, гимназия и вечерняя (сменная) общеобразовательная школа. Был, правда, и шестой дозволенный *«вид»* – центр образования. Но никто не имел понятия, что это такое.

Остальные разновидности общеобразовательных учреждений (например, колледж, учебно-воспитательные комплексы, школы-комплексы, комплексы «детский сад – школы», кадетские корпуса, казачьи школы и др.) оказывались вне закона. То есть: **ребенок** в них не мог получить признаваемого государством аттестата; **учитель** – права на пенсию и педагогический стаж, а сама **школа** – права на финансирование, поскольку ей теперь никто не утвердит штатное расписание.

²⁴³ Ельцин Б.Н. Россия: человек, семья, общество, государство. Программа действий на 1996–2000 годы. М., 1996. С. 28.

Таким образом, изготовленный министерством панцирь-перечень являл собой *еще одну разновидность все того же пресловутого образовательного стандарта*. Только он, в отличие от рассмотренных ранее стандартов или СанПиНов, о которых речь пойдет далее, стандартизировал школу не изнутри, а надевался на нее сверху, как смиренная рубашка. *Родовой же общностью всех этих стандартообразных разновидностей была их откровенная, навязываемая сверху охранительная, реставрационная идеология новой ведомственной образовательной политики – всеобщая унификация, регламентация и контроль.*

Что же так напугало неоохранителей образования? Что же заставило новое министерство стрелять по школе стандартами разного калибра? А вот что.

«Чиновники вводят жесткую стандартизацию, в том числе и типов школ, с одной целью – вернуть себе контроль, – писал директор московской школы-комплекса А. Рывкин. – Уменьшение узаконенных типов приведет прежде всего к тому, что будут сворачиваться все опытные, экспериментальные виды работы в школе». Ибо «вводимая типология не оставляет места для экспериментирования».

«Усиливая таким образом контроль над школой, – продолжал А. Рывкин, – министерство ставит ее в невыносимое положение. Судите сами: раньше школы худо-бедно финансировали, потом у школы появилась относительная свобода. В этот короткий период, когда деньги еще были, но уже была свобода, образование и начало развиваться сумасшедшими темпами. Теперь у школы денег нет... но и свободу потихоньку отнимают... Для развития образования эта ситуация почти смертельна»²⁴⁴.

О том же писал и другой известный директор школы-комплекса, выдающийся педагог Е.А. Ямбург: «Несколько лет назад школа вдруг получила относительную свободу: стали возникать самые удивительные учебные заведения с самыми необыкновенными названиями и программами... очень нужные в нашей жизни учреждения образования, которые тоже ни в какую типологию не вписывались». Образование начало «выбираться из клетки нашей общеобразовательной политехнической школы, люди хотели иметь лица, а не общее выражение». «Этот бешенный рост видов и типов школ, – отмечал Е.А. Ямбург, – был, конечно связан со свободой, с тем инновационным взрывом, который она вызвала»²⁴⁵.

Именно этот взрыв, эта свобода и напугали образовательных охранителей. Что и стало истоком их попыток стандартизации образования (во всех ее видах и формах), выбраковывания тех школ, которые Е.А. Ямбург назвал «незаконными детьми перестройки». Эти «незаконные дети» не вписывались в жесткую министерскую типологию. А раз так – их надо было устранить, лишить лицензии на образовательную деятельность.

Уже позже, в разгар общественного возмущения данной охранительной новацией министерства, оно пыталось заверить, что предложенная типология

²⁴⁴ Первое сентября. 1998. 24 января.

²⁴⁵ Там же.

«никак не повлияет на внутреннее содержание школ, не укладывающихся в привычные рамки, потому что речь не идет о запрещении, а всего лишь о переименовании». Но это заверение было предназначено для легковверных, что подтвердили и представители самого министерства. На практике, объяснили они, *«по истечении срока действующей лицензии все школы, название которых не соответствует типологии, должны будут его сменить на то, что в ней есть и что более или менее отражает суть данного учебного заведения»*²⁴⁶. То есть, по существу, – должны будут самоликвидироваться.

Вот кредо бюрократического сознания новой образовательной политики: не выстраивание гибкой типологии под реальную жизнь, а подгонка топором этой самой жизни под придуманную в ведомственных кабинетах жесткую типологию.

Иными словами, вместо того чтобы внимательно отслеживать процессы, идущие в образовательной жизни, помогать ее развитию, своевременно снимать возникающие препятствия и поддерживать всеми возможными способами (в том числе и нормативно-правовыми актами) то, что перспективно, что плодоносит, образовательная политика с маниакальным упорством стремилась только к одному – выкорчевыванию всего, что растет, к наведению по-своему понятию порядка. «Мы должны были навести порядок!» – заявил по поводу номенклатуры образовательных учреждений один из высокопоставленных чинов министерства в ходе летних семинаров 1997 года по подготовке проекта концепции очередного этапа реформы образования. «Где навести порядок, – спросил автор этих строк, – в жизни, причисывая ее на свой пробор?..»

И после этого министерство заявляло, что *«предложенная типология вводится для удобства»*. Ну, разумеется, для удобства, как и стандарт, – только не ребенка, не школы, а все тех же горе-управленцев. Ведь в итоге эта типология, как и стандарт, имеет не только реакционно-охранительный, но и простой бытовой смысл. Она также исполнена по закону *«сохранения энергии» чиновника*, которому казарменное единообразие подведомственного пространства существенно облегчает жизнь.

Возьмем, к примеру, те же образовательные комплексы. В труднейших условиях, когда школа становится едва ли не последним островком стабильности, когда лучшие учителя стремятся расширить ее защитное поле, практически взяв на себя все то, что связано с охраной и здоровьем детей, все то, чем раньше занимались клубы, библиотеки и многие другие учреждения культуры, учебно-воспитательные комплексы представляют собой уникальное и чрезвычайно плодотворное явление. Эти комплексы пытаются объединить педагогов, психологов, социальных работников, врачей, деятелей культуры на благо и во имя поддержки детей. Они формируют разновозрастные коллективы, тесно связанные общностью целей и интересов. В них, по справедливым словам Е.А. Ямбурга, «на практике осуществляется идея педагогической и содержательной преемственности, действительно непрерывного образования, идет сращивание с вузом, с ПТУ. Тут возникает то, что требует

²⁴⁶ Там же.

сейчас жизнь»²⁴⁷. Однако эти школы-комплексы не вписываются в клетку изобретенной министерством «типологии». И потому министерство говорит им: «Не имеете права, не зарывайтесь, вы всего-навсего образовательная школа, не более»²⁴⁸.

Между тем даже сами сотрудники образовательного ведомства признают, что большинство этих комплексов «находятся в сельских районах, которым просто не выгодно содержать детский сад для трех детей и школу для восьми», что «до сих пор комплексы существуют полуподпольно»²⁴⁹.

Чтобы вывести эти школы-комплексы из такого полуподполья, не нужно никаких финансовых средств, недостатком которых министерские руководители обычно объясняют все беды нашего образования. Нужны только добрая воля и труд образовательного ведомства – разработанные им соответствующие правовые документы. Но чиновники министерства, как отмечал Е.А. Ямбург, «просто не хотят этим заниматься. Да и если бы хотели, не смогли бы – нет кадров соответствующей квалификации, нет нужного опыта. Тогда непонятно, зачем они существуют. Денег они уже давно никому не дают, идеологию не разрабатывают, и, может быть единственное, что от них требуется, – разработка нормативной базы»²⁵⁰. Однако и этого они не делают. Вернее, делают, но на свой манер – в виде «выкорчевывания сорняков» на образовательном поле, «окультуривания» его многообразия путем стандарта и типологии школы.

Такое же «окультуривание» новая образовательная политика предприняла в 1997 году и на ниве профессионального образования, что вызвало не меньшее возмущение педагогического сообщества. В целях наведения порядка и единообразия на этой ниве министерство своим приказом № 722 от 15 апреля 1997 г., *по существу, упразднило профессиональные лицеи* в Российской Федерации – один из наиболее перспективных типов профессиональных учебных заведений. Мотивом этого бессмысленного унифицирующего действия было то, что профлицей выходили за пределы программ начального профессионального образования и вторгались в программы средней профессиональной школы. То есть вместо того, чтобы поддержать этот плодотворный процесс интеграции начального и среднего профессионального образования, удачно реализуемый в профлицах, министерство пресекало его и указывало каждому сверчку его шесток.

Ассоциация инженерно-педагогических работников этих лицеев расценила данный приказ, подготовленный «без какой либо тщательной научно-методической проработки мнения педагогов-практиков и общественности», как «акт беспримерного произвола, уничтожения лучших из лучших учебных заведений в системе начального профессионального образования». Соответствующей была и реакция работников этой системы.

Под напором волны возмущенных писем и обращений к Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину, в правительство, в Государственную

²⁴⁷ Первое сентября. 1998. 24 января.

²⁴⁸ Первое сентября. 1998. 19 марта.

²⁴⁹ Известия. 1997. 27 августа.

²⁵⁰ Первое сентября. 1998. 24 января.

Думу, в Совет Федерации министерство спустя полтора месяца вынуждено было частично скорректировать свой приказ. Но при этом оставило свой замысел в полной сохранности, отодвинув лишь сроки его реализации. Профессиональным лицам временно продлевалась жизнь – до окончания действия их лицензий. Педагогические коллективы этих лицеев вынуждены были продолжать работу с чувством обреченности, в ожидании грядущей ликвидации их учебных заведений. Это, во-первых, вело к нарастающему оттоку квалифицированных педагогических кадров из профлицеев. И во-вторых, существенно обостряло и без того напряженную социальную ситуацию в системе образования. (Каждый раз, когда сталкиваешься с подобными обстоятельствами в нашей образовательной политике, неотвизно возникает все тот же вопрос: что это – «преступление или ошибка?».)

И здесь самое время напомнить, что инструктивное письмо о «типологии» образовательных учреждений было подписано в министерстве 17 февраля 1997 года, т.е. в самый разгар мощной февральской акции протеста работников образования. Каким же отменным политическим чутьем надо обладать, чтобы в этой ситуации подливать масло в огонь.

Возвращаясь к этой «типологии», необходимо отметить, что министерские ее ваятели уверяли, что она «работает на равенство образовательных учреждений». Но эти уверения лживы – *не на равенство, а на уравнивание*. Борьба за «равенство» посредством сокращения многообразия и вариативности образования – путь в прошлое. Путь в будущее – прямо противоположный: *максимальное увеличение многообразия, прорыв барьера его избирательности и превращение его во всеобщее качество образования*. Это очевидно не только с позиций современной философии образования и современного понимания его социально-педагогических задач, но и с точки зрения здоровой экономики образования. В условиях, когда еще далеко не насыщен образовательный спрос, сокращать его абсурдно. Тем более, что потребности в таких услугах постоянно растут: по социологическим данным, спрос на гимназии и лицеи, например, сегодня трехкратно превышает наличное предложение.

И наконец, – о правовой стороне усиленно навязываемой министерством номенклатуры или «типологии» образовательных учреждений. С юридической точки зрения, и это навязывание, и сама «типология» были попросту **противоправны**. Для многих это было очевидно изначально. Но поскольку чиновник понимает только язык чиновника, потребовалось проведение официальной юридической экспертизы. Инициативу ее организации взяла на себя газета «Первое сентября».

По квалифицированному мнению юристов, инструктивное письмо министерства от 17 февраля 1997 года «О наименовании государственных и муниципальных образовательных учреждений» и приложенный к нему перечень типов и видов этих учреждений представляют собой документ *«фактически нарушающий права юридических лиц»*. Кроме того, в правовом отношении этот документ достаточно безграмотен. То беспомощное теоретизирование в инструктивном письме, о котором говорилось ранее, породило и

юридический казус – смешение в одну кучу *типов, видов и наименований* образовательных учреждений.

Между тем, как четко отмечалось в юридической экспертизе данного документа, Закон «Об образовании» устанавливает только *типы* образовательных учреждений и дает довольно подробный их перечень. «*Про виды учебных заведений в законе вообще нет ни слова, а по поводу наименования в статье 13 сказано, что оно оговаривается уставом учреждения, а значит о том, как назвать учебное заведение, должны заботиться само учреждение и учредители, и по закону никто не имеет право им указывать, какое название выбрать. Если наименование закреплено уставом учебного заведения, значит оно законно.*».

«С юридической точки зрения, – звучал вывод экспертизы, – любое учебное заведение, которое будут принуждать изменить свое название в соответствии с этим инструктивным письмом, вправе подать в суд на тех, кто его вынуждает это делать. И на стороне такой школы – Закон "Об образовании" и Гражданский кодекс».

Более того, говорилось далее, «в соответствии с новыми правилами *инструктивное письмо не имеет силы нормативного акта*, а может носить только ознакомительный, рекомендательный, информационный характер». Однако, со знанием дела отмечали юристы-эксперты, «понятно, что на местах этот документ, конечно, будет принят как руководство к действию»²⁵¹.

И он именно так и был воспринят большей частью местных управленцев в образовании. На что и рассчитывало министерство. Здесь, надо сказать, оно не ошиблось. Охранительный снаряд точно попал в цель.

ЭПИДЕМИЯ САНИТАРНОГО НАДЗОРА

Такой же откровенно противоправной была и третья из министерских акций, предпринятых в 1997 году в русле идеи всеобщей стандартизации и унификации образования, – введение новых Санитарных правил и норм, так называемых СанПиНов. Эта акция не только отражала, но и усугубляла, усиливала общий откатный процесс, который был инициирован объединенным образовательным ведомством.

Особенность этой акции, в сравнении с другими, рассмотренными ранее, состояла лишь в том, что она была проведена в самый разгар подготовки «очередного этапа» реформирования системы образования (о которой подробно речь пойдет в следующей главе книги). И потому она была воспринята как органическая часть этого реформирования или – как сама реформа. На деле же эта акция вела к явной дискредитации реформы. Более того, на ее примере отчетливо выявлялся механизм сопротивления этой реформе. Становилось очевидным, что уже самые первые шаги по возобновлению реформирования образования стали сигналом к усилению, ускорению откатного процесса. Что по мере его дальнейшего движения сопротивление реформе будет нарастать.

²⁵¹ Первое сентября. 1998. 7 февраля.

Отсюда – и внезапность введения СанПиНов. 19 августа 1997 года были опубликованы «Основные положения концепции очередного этапа реформирования системы образования Российской Федерации». А спустя три дня, 22 августа Министерство общего и профессионального образования выпустило приказ № 1792, введивший новые Санитарные правила и нормы.

Внезапность была ошеломляющей еще и потому, что СанПиНы, опубликованные перед самым началом учебного года, повергли школу в состояние шока – в соответствии с новым документом за неделю пришлось в пожарном порядке переделывать давно сверстанные учебные планы, менять нагрузку учителей, перекраивать весь распорядок школьной жизни. Уже это не могло не вызвать резко негативной реакции образовательного сообщества на новую инициативу министерства.

СанПиНы, как и стандарты, душили школу изнутри, вводя предельную регламентацию и внутреннего устройства школьной жизни и образовательного процесса. «В объемном документе, – писал М. Готлиб из Новосибирска, – регламентировано буквально все: на каком расстоянии школа должна быть от дома школьника, на каком – от улиц, по которым движется транспорт (100–170 метров), что можно, а что нельзя сажать на пришкольном участке... какое должно быть расстояние от задней парты до классной доски, какой туалет должен быть в медпункте, какой должна быть площадь форточки, за сколько часов до начала занятий надо протопить печку в сельской школе, какой должна быть температура и влажность воздуха в классах и мастерских, каким должен быть коэффициент отражения для потолка и стен и т.д. Кроме того, следует обязательно проводить профилактическое ультрафиолетовое облучение в районах севернее 57,7 градуса северной широты и в районах с загрязненной атмосферой. Так как эти нормы, – отмечал М. Готлиб, – с 1 сентября уже действуют, то, следуя букве закона, врачи Госсанэпиднадзора просто обязаны были закрыть практически все новосибирские школы и, как минимум, оштрафовать всех директоров за многочисленные нарушения»²⁵².

Действительно, СанПиНы были «страшно далеки» от школьного народа и от реальной жизни школы. Во многих отношениях они стояли на грани прямого абсурда. Школа сегодня перегружена. Более трети учебных заведений работают в две-три смены. А СанПиНы утверждают, что «оптимальная вместимость в городских образовательных учреждениях не должна превышать 1000 учащихся». Остальных что же – на улицу?

Каждое десятое школьное здание находится в аварийном состоянии, свыше трети – не имеют водопровода, более 43% – канализации. СанПиНы же требуют, чтобы школа имела «на каждые 70 девочек... комнату личной гигиены», диктуют, в какой цвет должны быть выкрашены стены, каким должен быть «коэффициент отражения», сколько умывальников должно быть на каждом этаже и на каком расстоянии их следует располагать друг от друга и т.п. Все эти «идеальные» требования воспринимались школой так же, как воспринимают люди, находящиеся за чертой бедности, рекомендации о целесообразности приобретения той или иной марки лимузина.

²⁵² Управления школой. 1997. № 44. Ноябрь.

Реакция педагогического сообщества на СанПиНы была однозначной – резко отрицательной. Общее мнение – «соответствовать этому документу физически невозможно»²⁵³. «Материальная база большинства школ просто катастрофична: гнилые крыши, гнилые полы, стены, – писала директор школы из города Аша Челябинской области Л. Безроднова. – Зимой проблема тепла в школе, освещения – слепнут и дети, и учителя. Крысы и тараканы время от времени совершают набеги на школу, но СЭС бесплатно не обслуживает, а долги бюджета известны. Нет элементарной мебели... Нет спортивного инвентаря... Нет оборудования... Слово "нет" можно повторять многократно... какие уж тут санитарные нормы... И когда читаем те стандарты-требования, которые указаны в документе, хочется плакать: ведь нам это за 100 лет не выполнить, если даже сегодня начать с благоустройства школы»²⁵⁴.

Подобных отзывов на СанПиНы были тысячи. «Нам в северной карельской деревенской школе занято читать новые правила...» – замечал учитель из Карелии В. Никитин. Какой душ в спортзале, когда «в нашей сельской школе и водопровода нет». «Батареи должны иметь регуляторы температуры. Да, срочно установите их, только стены придержите, а то от старости они рухнут вместе с батареями. Температура в школе должны быть 18–20° С. Как приятно читать эти строки тому, кто уже неделю сидит дома – школа закрыта в морозы, ибо по нижним кабинетам – 0–1° С, а по верхним – 4–5° С»²⁵⁵.

Все это было бы смешно, если бы не было так грустно. Если бы деятели санитарного и образовательного надзора так цинично ни профанировали благое дело, так откровенно ни демонстрировали свою профнепригодность. Но это с одной стороны.

С другой стороны, вся эта санитарно-бюрократическая фантастика не так безобидна, как может показаться на первый взгляд: по мнению многих директоров школ, они вдруг «попали в очередную ловушку, и дальнейшая судьба школы во многом зависит теперь от доброй воли и расположения к ней местных санэпидслужб»²⁵⁶. И не только этих служб, но – главное – от расположения органов управления образованием. **В этом реакционная суть нового санитарного документа.** Его безответственнойшей маниловщина оборачивалась плетью, камерой пыток для школ в руках многих образовательных управленцев.

Самым вредоносным в этом документе было его самонадеянное, безапелляционное, противоправное вмешательство в образовательный процесс, в организацию школьной жизни, в ее уклад, распорядок, которые, в соответствии с Законом «Об образовании», должны устанавливать сами образовательные учреждения. Нагляднейшие примеры тому – возвращение школы к шестидневной учебной неделе, к отжившей «классно-кабинетной системе», к жесткой, традиционной форме урока (нетрадиционные формы – недельные погружения, студии, мастерские, семинары и лекционные курсы в старших классах не признавались), к прежней 45-минутной продолжительности этого

²⁵³ Первое сентября. 1998. 10 января.

²⁵⁴ Первое сентября. 1997. 27 сентября.

²⁵⁵ Первое сентября. 1998. 21 февраля.

²⁵⁶ Первое сентября. 1998. 10 января.

урока, тогда как исследованиями давно уже доказано, что последние 6 из 45 минут урока крайне непродуктивны, и т.д.

Все это делалось якобы для обеспечения разгрузки детей. Однако даже с внешней стороны, не говоря уже о содержательной, эта разгрузка оказывалась сплошным блефом. Общее недельное количество уроков теперь растягивалось на шесть дней. При этом каждый урок увеличивался на пять минут, то есть в день фактически набегал еще один урок. К тому же вводились две двадцатиминутные перемены – как бы для «организованного досуга – игр, танцев». В результате ребенок покидал школу еще позднее, чем при пятидневке, но теперь он вынужден был работать на школьной фабрике уже шесть дней в неделю. Иными словами, у него исчезал единственный выходной день – воскресенье, поскольку в этот день он вынужден был готовить домашние задания на следующую неделю. Что уж тут говорить о семейном досуге, о преодолении отрыва ребенка от семьи и т.д.

Резко отрицательную оценку всем этим санитарно-надзорным новациям и их повсеместному насаждению дала начальник Московского комитета образования Л.П. Кезина: «На субботу добавлены предметы. У ребят стала просто немыслимая рабочая неделя. Если еще включить домашние задания, получается до 60–70 часов в неделю. Это первое. Второе – общение с родителями в субботу прекращено. Третье – ребенок лишен выходного дня. Потому что он вынужден в воскресенье делать уроки на понедельник. И что мы создали? Я считаю, что это просто глумление над ребенком. Я категорически против»²⁵⁷.

Такова внешняя сторона, внешний результат навязываемой санитарными и образовательными надзирателями «разгрузки». Внутреннего же, содержательного результата здесь нет и не может быть. Поскольку большая проблема перегрузки учащихся не решается с помощью ножниц и клея – путем перекройки числа и продолжительности уроков, учебного плана и пр. Она решается только в процессе глубокого, всестороннего пересмотра учебных программ, без чего все прочее санитарно-надзорное рукоделье не имеет смысла. И если санитарным чиновникам это невдомек, то образовательные, по крайней мере, должны были понимать такие азбучные истины.

На самом деле, они все прекрасно понимали. Только, *во-первых*, здесь работал все тот же закон *сохранения ведомственной энергии*: проще перекраивать учебные планы, чем перепахивать школьные программы. *Во-вторых*, образовательному ведомству удобнее прятаться за широкую спину санитаров, утаивая, что **СанПиНы выгодны прежде всего ему, ибо по своей унифицирующей, регламентационной сути они более чем органично вписываются в «откатную философию» новой образовательной политики**. И *в-третьих*, СанПиНы, прикрываясь заботой о здоровье детей, **экономят расходы на образование**. Вводимые ими нормы сокращают учительскую нагрузку, а следовательно – и зарплату учителей (суммарно, по негласным подсчетам министерства, почти на 500 млн. денонимированных рублей), практически одним махом прекращают финансирование всех факультативов, спецкур-

²⁵⁷ Учительская газета. 1997. 2 декабря.

сов и т.д., выталкивают многие дисциплины в сферу дополнительных платных образовательных услуг.

«Вряд ли кто-нибудь всерьез верит, – замечал новосибирский педагог М. Готлиб, – что после выхода этого документа школы начнут срочно отодвигаться от проезжей части, переносить спортзалы на первый этаж, заменять черные классные доски на зеленые и коричневые и открывать кабины гигиены для девочек и т.д., но в том, что средства урежут, не сомневается никто»²⁵⁸.

В этой связи забавным, лукаво-беспомощным представал жалостливый министерский лепет о том, что Санэпиднадзор, вводя СанПиНы, буквально изнасиловал образовательное ведомство. «Нашего мнения никто не спрашивал... – объясняли министерские чиновники. – Мы случайно (!) узнали о подготовке новых санитарных правил и норм и попытались изменить ситуацию... В первоначальном варианте (СанПиНов) противоречий Закону "Об образовании" было больше. Наше участие помогло смягчить кое-какие моменты, хотя мы до последнего дня не знали, с какими предложениями медики согласятся, а с какими нет». «Вся беда в том, – заявляли в министерстве, – что решения главного санитарного врача не подлежат обсуждению... Свои требования и решения Госсанэпиднадзор не обязан согласовывать с ведомствами. Он и не стремился это делать. Некоторые наши предложения в Минздраве учли, некоторые проигнорировали... У нас не было выбора...»²⁵⁹.

Полноте, выбор был. «Если знали о нарушениях, почему не обратились в правительство до выхода документа?» – спрашивали позднее в прокуратуре. «Могли бы, – отмечали в Министерстве юстиции, – когда документ уже вышел, обратиться с просьбой о срочной правовой экспертизе».

Но ведь не обратились ни в правительство, ни в Минюст – ни до выхода, ни после выхода СанПиНов. Хотя и Минобразования и Минздрав (в состав которого входит Санэпиднадзор) состоят в одном – социальном блоке правительства и подчиняются одному вице-премьеру. Выяснить у него в кабинете судьбоносные для школы вопросы (не говоря уже о том, чтобы вынести их на обсуждение родителей и педагогического сообщества) не хватило ни желания, ни духа. А ведь времени для этого было предостаточно: Госсанэпиднадзор утвердил СанПиНы еще 31 октября 1996 года.

Однако образовательное ведомство предпочло другое. Во-первых, беспрекословно подчиниться прокураторам-санитарам, взяв под козырек. И во-вторых, выждав время, в нужный момент внезапно обрушить СанПиНы на школу. Почему же это было сделано? Ответ на этот вопрос дал все тот же М. Готлиб: «За последние годы школа обрела некоторую самостоятельность и независимость от многочисленных чиновников, стремящихся ею руководить. **СанПиНы – хорошая возможность "построить" непослушных педагогов, и этой возможности некоторые чиновники от образования обрадовались гораздо больше, чем санитарные врачи**»²⁶⁰.

²⁵⁸ Управление школой. 1997. № 44. Ноябрь.

²⁵⁹ Первое сентября. 1997. 4 декабря.

²⁶⁰ Управление школой. 1997. № 44. Ноябрь.

Вот где лежит истинная причина непротивления образовательного ведомства эпидемии санитарного надзора и распространению этой эпидемии в российском образовании. ***СанПиНы выгодны министерству. Они точно вписываются в стратегию регресса, успешно решая на своем поле и своими специфическими средствами все те же задачи унификации, стандартизации, регламентации школы. Да к тому же еще и позволяют сэкономить на образовании.***

Ну, а каково же, интересно, самоощущение самих санитарных врачей – авторов пресловутых СанПиНов во всей этой эпопее, развернувшейся с принятием сего документа? Самоощущение параноидально-атакующее – полной уверенности в себе и в правоте своего дела.

В интервью, данном газете «Первое сентября» в феврале 1998 года, разработчики СанПиНов – заведующая отделом гигиены обучения и воспитания школьников Научного центра охраны здоровья детей и подростков РАМН М.И. Степанова и главный научный сотрудник того же центра Н.Н. Куинджи ничто же сумнящиеся заявили, что во-первых, ими подготовлен документ не только «современный», но и «*рассчитанный на будущее*» и, во-вторых, что определение норм учебной нагрузки детей – *их безоговорочная монополия*: «Эти нормы определяем мы, потому что знаем физиологию детей лучше, чем педагоги».

Эти две дамы, приятные во всех отношениях, считали себя вправе единолично вершить судьбы десятков миллионов детей. Вершить без всякого учета мнения образовательного сообщества, в которое, кстати говоря, входят сотни высокопрофессиональных специалистов по проблемам детской и возрастной физиологии и психологии. Более того, с выдающимся ведомственным самоуспоением они отстаивали мысль, что «*поправки надо вносить не в СанПиНы, а в Закон "Об образовании"*», выдвигая при этом убийственный аргумент: «Если уж на то пошло, наш документ основан на Законе о санитарно-эпидемиологическом благополучии, который вышел раньше, чем Закон "Об образовании"»²⁶¹.

Здесь очевидны два варианта. Или все это – следствие душевного нездоровья? Но тогда: врачу – исцелился сам. Или это – типичное ведомственное самомнение, ведомственная солидарность. Ведь чиновник и в образовательной, и в санитарной Африке чиновник. И они издавна видят друг друга – эти родственные души. Одни умело выстраивают клетку норм и шаблонов, другие умело ее используют для расквартирования строптивых и непокорных.

В итоге, ***СанПиНы, как и навязываемые министерством образовательные стандарты, как и бюрократическая номенклатура (типология) учебных заведений, несли в себе один и тот же охранительный, откатный заряд новой образовательной политики.*** К тому же они также оказывались порочными и по своей социально-педагогической сути, и по методологической природе, и по избранной чиновно-бюрократической процедуре их внедрения. В дополнение ко всему они опять же были и **противоправными**, что засвидетельствовала официальная экспертиза Министерства юстиции.

²⁶¹ Первое сентября. 1998. 14 февраля.

В результате этой экспертизы, специалисты Минюста «пришли к выводу, что СанПиНы в пункте 2.9. "Требования к организации учебно-воспитательного процесса" действительно противоречат Закону "Об образовании", в частности пункту 5 статьи 14, в котором говорится, что содержание образования в конкретном образовательном учреждении определяется образовательной программой, разрабатываемой, принимаемой и реализуемой этим образовательным учреждением *самостоятельно*. А также пункту 1 статьи 51, где сказано, что учебная нагрузка и режим занятий определяется *уставом образовательного учреждения* на основе рекомендаций, согласованных с органами здравоохранения. Вопросы нагрузки и режима хоть и касаются органов здравоохранения, но не могут ими устанавливаться».

«Получается, – фиксировала экспертиза Минюста, – Министерство здравоохранения в пункте 2.9 вышло за пределы своей компетенции. По Закону "Об образовании" *все вопросы, касающиеся содержания образования, учебной нагрузки и режима занятий, решают сами школы*». В связи с этим Минюст констатировал, что СанПиНы в их нынешнем виде не могут быть зарегистрированы как нормативный документ, а потому и не могут вступить в силу. Соответственно приостановлена была и регистрация вводимого СанПиНы в школу министерского приказа № 1722 от 22 августа 1998 года, который, по заключению Минюста, *«не имеет юридической силы»*²⁶².

Есть и еще один немаловажный аспект неправомерности и СанПиНов и вводимого их приказа. Творцы этих документов запомнили, что они живут уже не в унитарном, а в федеративном государстве. И потому они попирали не только Закон «Об образовании», но и Конституцию этого государства, согласно которой вопросы образования теперь уже не решаются только «наверху», в министерских кабинетах, но находятся в *совместном ведении* Российской Федерации и ее субъектов. И никто не может этим субъектам в приказном порядке навязывать сверху никакие, даже санитарные нормы и правила.

Между тем и без «юридической силы» министерский приказ о СанПиНах достиг своей цели и произвел желаемое действие. Значительная часть местных образовательных чиновников с места в карьер бросилась исполнять его, руководствуясь теми же охранительными мотивами, а также соображениями собственного удобства. В короткое время школа была во многом насильственно переведена на проложенные санитарами рельсы и со скрипом, но пошла по ним. На это и был расчет министерства. И этот расчет, нужно сказать, в очередной раз оправдался.

Итак, в отличие от прежнего маловнятного, застойного школьного ведомства, новое объединенное министерство, или, по крайней мере, определенные и достаточно энергичные силы в нем, четко знали, чего они хотят и умели достигать своей цели. Они наносили *выверенные удары по школе*, искусно выбирая те реперные точки, которые должны были обеспечить успешную реализацию идеологии и стратегии регресса. *Тремя главными из этих*

²⁶² Первое сентября. 1997. 29 ноября.

ударов стали в 1997 году попытки введения образовательных стандартов, стальная типология школ и непреодолимый кордон СанПиНов. Нанося эти точечные удары, образовательное ведомство *умело расчищало плацдарм для широкого контрреформационного наступления*, для пресечения на корню любого реального движения по реформированию образования.

Но произошло то, что рано или поздно не могло не произойти, – смена руководства ведомства. И стратегия регресса оказалась временно подвешенной. Вместе с ее инициаторами и проводниками...

Однако до этого еще предстояло пройти так называемый очередной этап реформы системы образования, о чем речь пойдет в следующей главе книги. А пока – продолжим эту главу.

ВОЗВРАТНАЯ МИЛИТАРИЗАЦИЯ ШКОЛЫ

Еще одной существенной откатной акцией 1997 – начала 1998 года стала *возвратная милитаризация школы*, введение отмененной ранее обязательной начальной военной подготовки (НВП). Поскольку эта акция вызвала резко негативный общественный резонанс, напомним, что называется, историю вопроса.

Решение об отмене обязательной начальной военной подготовки было принято в октябре 1990 года – в ряду первых реформаторских шагов созданного в июле того года нового российского Министерства образования. Этому решению предшествовали тщательное изучение дел на местах и всесторонние консультации с региональными органами управления образованием. Регионы единодушно поддерживали инициативу министерства, прислав соответствующие телеграммы. Вот некоторые из этих телеграмм, полученных в начале октября 1990 года.

Брянск

ПОДДЕРЖИВАЕМ ОТМЕНУ ДОПРИЗЫВНОЙ ПОДГОТОВКИ КОНЦА УЧЕБНОГО ГОДА 460 ВОЕНРУКОВ БУДУТ ТРУДОУСТРОЕНЫ ЧАСЫ ДОПРИЗЫВНОЙ ПОДГОТОВКИ ИСПОЛЬЗОВАТЬ ФИЗИЧЕСКОЕ ВОСПИТАНИЕ КРУЖКОВУЮ РАБОТУ = НАЧ УПРАВЛЕНИЯ НАРОДНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ШИЛЬНЕНКОВ

Псков

ПЕДАГОГИЧЕСКИЕ КОЛЛЕКТИВЫ ПСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ ПОДДЕРЖИВАЮТ ОТМЕНУ ДОПРИЗЫВНОЙ ПОДГОТОВКИ СТАВКИ ВОЕННЫХ РУКОВОДИТЕЛЕЙ И ЧАСЫ ДОПРИЗЫВНОЙ ПОДГОТОВКИ РАЗРЕШИТЬ ИСПОЛЬЗОВАТЬ ПО УСМОТРЕНИЮ ШКОЛЫ = И.О. НАЧПСКОВОБЛУНО ИЗЪЯНОВ

Курск

СЧИТАЕМ ЦЕЛЕСООБРАЗНЫМ ДОПРИЗЫВНУЮ ПОДГОТОВКУ ПЕРЕДАТЬ МЕСТНЫМ ОРГАНАМ МИНИСТЕРСТВА ОБОРОНЫ ТЧК РАБОТАЮЩИХ ВОЕНРУКОВ 382 ТЧК ТРУДОУСТРОЕНО 163 УВОЛЕНО ВОЕННЫХ ПЕНСИОНЕРОВ 148 ТЧК ВЫСВОБОДИВШИЕСЯ ЧАСТЬ СТАВКИ ВОЕНРУКОВ ПЕРЕДАТЬ УСМОТРЕНИЯ СОВЕТОВ ШКОЛ ТЧК = НАЧАЛЬНИК УПРАВЛЕНИЯ БОЛОТОВ

На основании проведенных консультаций и детальной предварительной проработки вопроса в министерстве был выпущен следующий приказ.

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РСФСР ПРИКАЗ

Изучение общественного мнения показало, что допризывная подготовка учащейся молодежи, осуществляемая в помещениях школ и профессионально-технических училищ, противоречит истинным целям и задачам народного образования, вызывает негативное отношение учащихся и их родителей.

Несмотря на ряд изменений, внесенных в программу начальной военной подготовки в июне 1990 г. (Приказ Минобороны СССР и Госкомитета СССР по народному образованию № 263/408 «Об улучшении допризывной подготовки учащихся»), основное содержание курса по-прежнему ориентировано на специфическую воинскую подготовку, в то время как физическая неподготовленность юношей к службе в рядах Советской Армии вызывает большие нарекания.

Раздел Гражданской обороны не соответствует современным требованиям, предъявляемым нормам поведения в условиях экстремальных ситуаций, стихийных бедствий и технологических катастроф.

Учитывая изложенное, приказываю:

1. Установить, что впредь до отмены ст. 17 Закона СССР о всеобщей воинской обязанности допризывную подготовку осуществлять на учебно-полевых сборах в оборонно-спортивных оздоровительных лагерях за счет учебного времени, отведенного на эту подготовку в течение последних двух лет обучения в учебном заведении, из расчета 6–7 часов учебных занятий в день.

Директорам учебных заведений оказывать помощь военным комиссариатам в организации проведения сборов.

В случае необходимости, возникающей на местах, разрешить организацию допризывной подготовки в качестве факультатива для учащихся, изъявляющих желание пройти подготовку в течение учебного года.

2. Разрешить сдачу зачета по допризывной подготовке учащимся, самостоятельно усвоившим программу в форме экстерната.

3. Установить, что оценка по допризывной подготовке не влияет на документ об образовании.

4. Директорам учебных заведений использовать материальную базу, созданную для допризывной подготовки, в целях организации спортивно-массовой работы. Специфическое оборудование и оружие передать военкоматам или специализированным спортивным организациям. Очистить дворы от военизированных средств обучения и наглядных пособий.

5. В зависимости от конкретных потребностей учебного заведения разрешить, приказом директора, возложение на военного руководителя дополнительных обязанностей, связанных с организацией физкультурно-оздоровительной, спортивно-массовой работы, организацией коллективных творческих дел, культурно-массовых и досуговых мероприятий.

6. При наличии необходимых условий, начиная со II четверти 1990/91 учебного года, разрешить пересмотреть учебный план и увеличить учебную нагрузку на физическую культуру за счет сокращения часов допризывной подготовки в пределах общей нагрузки учебного плана. Оплату учителей производить за счет средств экономии фонда заработной платы.

7. Ведущему отделу общего образования (т. Баранников А.В.) к 1991/92 учебному году разработать программы курсов норм поведения в экстремальных условиях...

Одновременно Министерство образования направило в Правительство Российской Федерации информационное письмо с обоснованием своих подходов к организации начальной военной подготовки. Вот его текст:

О НОВЫХ ПОДХОДАХ К ОРГАНИЗАЦИИ ДОПРИЗЫВНОЙ ПОДГОТОВКИ УЧАЩИХСЯ ШКОЛ И ПТУ

На основании ст. 17 Закона СССР о всеобщей воинской обязанности, принятого 12.10.67 г., с 1968/69 учебного года в школах СССР введена начальная военная подготовка учащейся молодежи в качестве компенсирующей меры при переходе от 3–4 к 2–3 годам срочной службы в ВС.

1. По сути своей содержание программ начальной военной подготовки сводилось к содержанию курса молодого бойца, т.е. усвоение определенных знаний, умений и навыков общевоинского характера, необходимых для адаптации призывника к условиям воинской службы. Ограничивался этот курс 3–4 первыми неделями службы.

2. В школах же на эту программу стали отводить 2 часа в неделю. Всего 140 часов на протяжении 2 лет учебы. Кроме того, ежегодно за счет средств образования проводятся лагерные сборы допризывников.

Введение курса начальной военной подготовки потребовало создания специальной материальной базы, в которую вошли: кабинеты начальной военной подготовки, комнаты хранения оружия, стрелковые тир, полосы препятствий, караульные городки, тактические городки, комплексы гражданской обороны, кабинеты по медицинской подготовке. Для ведения курса в штатных расписаниях школ предусмотрены единицы военных руководителей и охраны (для комнат хранения оружия).

3. В целом все содержание комплекса начальной военной подготовки обходилось республике в 500 млн. руб. в год, т.е. с 1968 г. израсходовано 12 миллиардов рублей. При этом курс молодого бойца в армии на практике сохраняется.

4. По ежегодным информациям Военных комиссариатов начальная военная подготовка не достигала своих целей, а следовательно средства, затраченные на ее организацию, себя не оправдывали.

5. Начальная военная подготовка, организованная на дилетантском уровне в условиях школы, создает ряд трудностей для организации учебного процесса:

- занимают помещения школы, дефицит которых общеизвестен;
- создается дополнительная перегрузка учебного плана; существует постоянная опасность хищения оружия.

6. Вокруг начальной военной подготовки сформировалось устойчивое негативное общественное мнение, под давлением которого в июне 1990 года была принята новая программа и начальная военная подготовка переименована в «допризывную подготовку». Эта программа утверждена главнокомандующими войсками т. Варенниковым и заместителем Председателя Гособразования СССР т. Куцевым. Она предполагает возможность организации «подготовки» разными способами, в том числе и через организацию оборонно-спортивных лагерей. Министерство образования РСФСР своим приказом N 62 от 17.10.90 г. «О допризывной подготовке учащейся молодежи» признало такую форму основной, одновременно предоставив возможность применять и другие формы подготовки.

7. В то же время министерство считает, что школа не может быть местом воинской службы.

Ни в одной из развитых стран мира, кроме стран Варшавского договора, обучение основам военного дела в школе не организуется. Поэтому милитаризация русской школы вызывает недоумение мировой общественности и зарубежных коллег-педагогов. Особенно негативно оценивается наличие оружия в школе и оснащение дворовых территорий макетами танков, окопами и другой военизированной атрибутикой. Учитывая это, приказ № 62 предлагает в первую очередь очистить школьные дворы от одиозных символов милитаризма.

Практика организации ориентирования молодежи на службу в Вооруженных силах стран Европы и Америки развивается на принципах добровольности

– общественными организациями, представителями Вооруженных сил. Для этих целей в СССР существует ДОСААФ, предназначение которой не реализуется в достаточной мере.

Учитывая изложенное, Министерство образования просит содействия в отмене статьи 17 Закона СССР о всеобщей воинской обязанности.

Осенью 1990 – весной 1991 года российское правительство *трижды* на своих заседаниях обсуждало поднятый Министерством образования вопрос об отмене обязательной начальной военной подготовки в школе. И несмотря на ожесточенное сопротивление бывшего советского генералитета, правительство все-таки приняло решение удалить оружие из школы, сделать эту подготовку не обязательной, а факультативной.

Позже эта позиция была поддержана Законом «Об образовании», принятом 10 июля 1992 года и вторично, с поправками, утвержденном Президентом Российской Федерации 13 января 1996 года. Пункт 7 статьи 14 этого закона четко зафиксировал: «Военная подготовка в гражданских образовательных учреждениях может проводиться *только на факультативной основе с согласия обучающихся и(или) их родителей (законных представителей) за счет средств и силами заинтересованного ведомства*».

Именно – *только* на факультативной основе, *с согласия* обучающихся и «за счет *средств* заинтересованного ведомства». До этого НВП проводилась обязательно и за счет нищенского бюджета системы образования. И стоила она *в шесть раз больше, чем любой другой школьный предмет*. Что же касается ПТУ, то их попросту заставляли покупать оружие.

Отмена обязательной военной подготовки и устранение оружия из школы вызвали тогда благоприятный резонанс во всем мире как свидетельство демилитаризации российской школы. Семилетний опыт подтвердил верность этого решения. Однако в течение всех этих лет «военные ястребы» не оставляли и не ослабляли попыток развернуть ситуацию вспять.

Вот как описывала эту ситуацию газета «Первое сентября»: «Закон позволил убрать из школы не только оружие или другую армейскую атрибутику. Из школы ушел сам дух милитаризма, ушла эстетика казармы, ушел определенный тип отношений. Но гнев генералов был неописуем. Появился даже обязательный ритуальный тип военного, который поднимается на трибуну любого более или менее значимого совещания или конференции и начинает показывать связь между слабостью армии и отсутствием НВП в школе. Оказывается, разложение нашей армии, массовое дезертирство, расстрелы караульными своих товарищей, самоубийства молодых солдат, доведенных до отчаяния издевательствами старших товарищей, даже воровство в высших эшелонах, наконец, фактические поражения в боевых действиях – все это вызвано одним: отменой обязательной начальной военной подготовки в школе. Вот если бы уроки НВП были, вот если бы майоры и полковники сверкали погонами в классах и коридорах школ, вот если бы дети маршировали по несколько часов в неделю, а девочки разбирали автомат Калашникова на время, вот если бы старшеклассники хорошо знали уставы – вот тогда бы никаких безобразий в армии не было. И ни разу никто не удосужился доказать: в чем

же эта связь? Почему если в школьном расписании есть НВП, то боеготовность армии высокая, а если нет – низкая?»²⁶³.

В конечном счете суперактивные военные взяли свое: согласно новому Закону «О воинской обязанности и военной службе», принятому весной 1998 года, начальная военная подготовка вновь возвращалась в школу. И произошло это не только при непротивлении образовательного ведомства, но с его молчаливого согласия.

Названный закон вступал в явное противоречие с принятым ранее Законом «Об образовании». Возникла противоестественная ситуация правового двоевластия. В итоге школа была поставлена перед выбором – какой власти подчиняться, какой из двух законов исполнять.

Общественную реакцию на эту ситуацию и на возвратную военизацию школы наиболее наглядно отразили статьи А.О. Зверева в «Новых Известиях» и А.И. Адамского в «Первом сентября». Привожу эти статьи целиком. Они полностью исчерпывают данную тему.

Антон Зверев

НАШИХ ДЕТЕЙ ОЧЕНЬ СКОРО НАУЧАТ РОДИНУ ЛЮБИТЬ²⁶⁴

Вместе с «Основами военной службы» в школу возвращаются военруки

После тяжелых, затяжных боев с Минобороны за право и впредь оставаться «невооруженной» школа все же вынуждена была отступить. Главкомандующий Вооруженными силами РФ полковник Борис Ельцин подписал недавно новую редакцию Закона «О воинской обязанности и военной службе». Согласно статье 12-й этого закона в школах и техникумах вновь будут преподавать начальную военную подготовку – самый патриотический предмет из школьного комплекта, с введением которого и уровень гражданских чувств у нашей молодежи, как предполагается, решительно возрастет.

В чем, в чем, а в умении решать свои проблемы за счет общества нашим военным не откажешь. Если не на полях сражений, то уж по крайней мере в аппаратных играх на паркетном фронте они демонстрируют завидную боеспособность, выдержку, волю к победе и патриотизм. То есть именно те качества, дефицит которых столь заметен в руководстве Минобразования. Так что исход семилетней невидимой миру борьбы оборонного ведомства за свой кусочек в школьном расписании был, можно сказать, предопределен.

Малоприметное событие **знаменует собой начало нового этапа в школьной политике и жизни – этапа попятных шагов при публичном отрещивании от них**. Так считают многие ведущие эксперты в области образования.

Ровно семь лет школа жила без оружия. Так уж совпало, но именно накануне августовского путча, после судьбоносного постановления Совмина (май 1991 года), оно из оружейных комнат в классах тихо мирно перекочевало в военкоматы. До третьего акта пьесы, когда ружье, повешенное в первом, обязательно стреляет, оставалось чуть-чуть... Спасибо бывшему министру образования Эдуарду Днепрову – он приложил немало усилий к тому, чтобы пути школы и армии разошлись. Событию предшествовало три горячих заседания тогдашнего кабинета министров, на последнем из которых и было решено исключить НВП из списка обязательных предметов, восполнив пробел компромиссными «Основами безопасности жизнедеятельности» (ОБЖ).

²⁶³ Первое сентября. 1998. 24 марта.

²⁶⁴ Новые Известия. 1998. 15 мая.

И вот НВП возвращается. Правда, в несколько модернизированном виде: старшеклассникам будут теперь преподавать «Основы военной службы», но не взамен, а в дополнение к ОБЖ. Среди ведущих направлений курса, рассчитанного на 140 уроков теории и 40 часов полевого выхода, стоит особо отметить разделы «Армия и культура», «Сила воинских традиций» и, разумеется, «Основы патриотизма». Страницы из биографий известных полководцев, рассказы о современных армейских профессиях, знакомство с уставом ВС – все это, считают в Минобороны, поможет расширить представления учеников о еще совсем недавно «легендарной и непобедимой». Подобные занятия, по мнению высокопоставленных военных, нужны уже хотя бы для того, чтобы лишний раз напомнить будущим призывникам об их правах, а главное – обязанностях. О них-то в основном и повествует свежее испеченный Закон «О воинской обязанности и военной службе». Более того, «получение гражданами начальных знаний об обороне государства», как гласит этот закон, отныне предусматривается и в государственных образовательных стандартах. Что, между прочим, прямо противоречит Закону «Об образовании», по которому военная подготовка молодежи в общеобразовательных учреждениях должна проводиться только на факультативной основе, причем с согласия учеников и их родителей. Но об этом военрук, скорее всего, не расскажет детям...

– Если бы законописцы из Минобороны были последовательны, они внесли бы поправки в Закон «Об образовании», – считает экс-министр образования Эдуард Днепров. – Но коль скоро этого не произошло, мы имеем то, что имеем, – правовую шизофрению, открывающую возможность чиновнику распоряжаться судьбами детей по своему усмотрению...

Вместе с военруками и сопутствующей им атрибутикой, строевыми занятиями и боевой подготовкой в школу возвращается, однако, нечто большее, чем хорошо забытый предмет в чуть новой упаковке. Возвращается слепая, навивная вера в то, что прямым, стандартно-принудительным путем можно решить любую проблему национального масштаба – от воспитания любви к Отчизне до укрепления обороноспособности страны. Вводим «Основы патриотизма» – и нет больше позорной дедовщины, юных дезертиров, вошедшего в пословицу казнокрадства, пьянства, рабства в погонах, короче, морального разложения в войсках. Массовая ностальгия по твердой руке, тяга к простым решениям – все это, к сожалению, реальность, с которой нельзя не считаться. А школа и дает возможность материализоваться этим умонастроениям на практике.

Кстати, учебник по основам военной службы, как и одноименное положение об этом курсе, сейчас ударными темпами разрабатываются в Минобороны. В планах военного ведомства – во что бы то ни стало прописать новый предмет в школе уже с первого сентября сего года. И лишь одно мешает претворению этой мечты: безденежье. А ведь, по данным Федерального института планирования образования, «ню-НВП» обойдется школьному бюджету в шесть раз дороже любого другого учебного предмета. Автоматы и винтовки, противогазы и гранаты, наконец, военные мундиры для преподавателей – все это стоит денег, и немалых. Впрочем, сторонники НВП из Минобороны уверяют, что ничего этого в школах больше не будет. Замечательно! Однако если так, то затея с реставрацией «одного из самых нелюбимых в школе предметов» (как заявила недавно министр образования Москвы Любовь Кезина) представляется и вовсе абсурдной. Знания, заложенные в новый курс, можно к удовлетворению всех заинтересованных сторон легко распределить между действующими учебными дисциплинами начиная с той же ОБЖ. Тем более что ни в одной считающей себя демократической стране мира нет ничего похожего на обязательную подготовку к армии в стенах общегражданского учреждения.

– Ну а как же внук президента, семнадцатилетний Борис? – возразил на это начальник группы подготовки специалистов для ВС Минобороны Виктор Васнев. – Вам разве неизвестно, что каждый день после обеда питомец привилегированной школы в Англии отдает два часа строевой подготовке?

Честно говоря, впервые слышу. Однако, даже если так, стоит напомнить – юному Борису было предложено достаточно богатое «образовательное меню»: от классических языков и бухгалтерии до тенниса, стрельбы из лука, плавания и верховой езды. В общем, как видим, у него был выбор. А у нас?..

P.S. Когда материал был готов к печати, в ответ на запрос «Новых Известий» поступило сообщение из Минобразования РФ. Пресс-служба школьного ведомства сочла за благо разъяснить, что «министерство не имеет никакого отношения к новому предмету. Учебный план на предстоящий год сверстан, утвержден, и такой дисциплины там нет. Министерство в любом случае не намерено финансировать курс обязательной военной подготовки в школе, как бы он ни назывался». Впрочем, подобные заявления звучат из уст педагогических стратегов не впервые, и ценность их, увы, весьма сомнительна. Никаких определенных действий, дабы подтвердить свою позицию, Минобразования пока не предпринимало. В этом, видимо, и состоит его особая политика...

Александр Адамский

ВОЕННЫЙ ПЕРЕВОРОТ В ОБРАЗОВАНИИ ПРОИЗОШЕЛ БЕЗ ЕДИНОЙ ЖЕРТВЫ²⁶⁵

***Никто не протестовал: ни профессиональная общественность,
ни родители, ни Министерство образования***

...Пока без жертв. Жертвы будут позже, лет через пять-десять. Но кому придет в голову искать причины будущих трагедий в невинном законе, определяющем правила призыва граждан на воинскую службу...

В шестидесятые годы была очень популярна тихая песенка о том, как пожарник пристально вглядывается со своей вышки в городские кварталы и... ничего не видит. «А между тем горело очень многое, но этого никто не замечал».

***Указ подписан:
смирно, равнение на вчерашний день, граждане!***

Президент Б. Ельцин подписал указ, согласно которому вступает в силу Закон РФ «О военной службе и воинской обязанности».

Наша газета уже писала, что в определенной части этот закон направлен против гуманитаризации школы и возвращает обязательную начальную военную подготовку, причем за счет бюджета образования. Ни президент, ни его помощники не увидели или не захотели увидеть в этом угрозы для школы и для образования в целом. Ведь согласно закону отменяется и большинство отсрочек от призыва, все должны пройти армейскую школу жизни, видимо, армия, по новой российской идеологии, становится основным институтом трансляции культуры и духовного становления нации.

Как бы там ни было, закон подписан президентом и теперь вступает в силу. Как нам стало известно, никаких попыток со стороны Министерства образования остановить военную экспансию в школу предпринято не было.

Читатели могут спросить: а не будет ли новое министерство поступать так же и в других спорных случаях? Если мы не стали ввязываться в опасную драку с могущественным Министерством обороны, если так мягко и интеллигентно позволяем поставить себя по стойке «смирно» и отдать не только собственные деньги, учебное время, но и детей, о какой защите Министерством образования чести и достоинства школы может идти речь?

Или это не такой важный факт, и вся история с НВП не стоит выведенного яйца?

²⁶⁵ Первое сентября. 1998. 7 апреля.

Попробуем доказать, что это не так.

Школа и армия – близнецы братья?

Во все времена власть хотела превратить школу в одно из двух: либо в тюрьму, либо в армию. Либо в то и другое вместе. И правда, очень многое похоже. Во всех трех институтах люди находятся по принуждению. Приходят дети в класс, и никто их не спрашивает, хотят ли они быть вместе. Хорошо еще, если спросят, кто с кем хочет сидеть за одной партой. И учебники дают всем одинаковые, без выбора. И распорядок дня у всех один и тот же. И находятся все в одинаковых помещениях. Наша сила не просто в единстве, а в одинаковости. А как лучше всего нивелировать самоопределяющуюся индивидуальность, как эффективнее всего заставить быть как все? Оказывается, достаточно несколько раз в неделю заставлять ребенка проживать ситуацию полного и безупречного подчинения как нормы, и все, и воспитательный эффект достигнут.

Читатель может возразить: «Но ведь мальчикам так нравится играть в войну!» Конечно. Кто же спорит? Но играть. Самим. После школы. По собственному желанию, пускай и с помощью взрослых.

А тут сама школа заставляет брать в руки оружие, а после всех разговоров о живой душе и свободе духа ставит ребенка в строй и воссоздает дух казармы. Бред какой-то! Хорошо, пусть наши педагогические доводы кажутся боевым генералам и их не менее боевым депутатам (назвать депутатов, проголосовавших за этот закон, «своими» никак нельзя) несущественными. Хорошо.

Обратимся к их доводам. Спекуляция генералов, энтузиастов начальной военной подготовки строится на том, что введение НВП резко повысит боеготовность и боеспособность нашей армии.

Вопрос: кто это доказал? На чем основано это утверждение?

Ни один одночасовой предмет, введенный в школе в последнее время, себя не оправдал: этика и психология семейной жизни никакого улучшения семейной жизни россиян не создала, информатика, да еще в ее безмашинном варианте, вообще чуть не провалила дело школьной компьютеризации. Мучаются учителя и с граждановедением, и другими одночасовками. Пока содержание образования не становится частью уклада школьной жизни, пока оно остается учебным материалом одночасового предмета – эффект нулевой.

Поэтому эффективное введение нового старого предмета НВП должно быть не просто добавкой к расписанию, а экспансией на всю территорию школьной жизни. Вот тут-то и становится ясной опасность возрождения НВП в школе. Армейский порядок, армейский стиль отношений, армейская эстетика в сознании школьников станут снова доминировать над стилем и эстетикой свободного творчества. Тем более что еще не наступило то школьное время, когда детская свобода стала главной ценностью. Еще лет пять-семь, и пройдет полный цикл обновления школьной жизни, и получат поддержку ростки школьной свободы.

Нет, решили генералы, не бывать этому.

Значит, надо подчиниться?

Не надо. Прежде всего: не выполнять принятый закон в части введения обязательной начальной военной подготовки. И для этого есть все основания: Закон РФ «Об образовании». Там ясно сказано, что НВП может быть введено только на добровольном основании, по желанию родителей, за счет заинтересованного ведомства.

Поэтому первое, что надо делать, – не вводить обязательной НВП в школу.

Второе. Не тратить ни копейки на оборудование и кабинеты военной подготовки. Эти траты не только напрасны, но и преступны, в то время как у школы нет денег на ремонт, на книги для школьной библиотеки, на зарплату учителям в конце концов.

Третье. На порог не пускать проверяющих из военкомата или других подразделений Министерства обороны. Всякая такая проверка незаконна. У нас не только церковь отделена от государства, но и школа отделена от армии.

Если же все-таки вам не удастся устоять и НВП каким-то образом пролезет в школу, постарайтесь выполнить хотя бы программу-минимум. Она состоит тоже из трех пунктов.

Первое. Ни в коем случае не заставляйте детей надевать на занятия по НВП военизированную форму.

Второе. Нагрузку, полагающуюся на НВП, отдайте уже работающим в школе учителям.

Третье. Не вводите отметки по НВП. Пусть это будет не предмет в обычном смысле, а дополнительные занятия.

...Опыт борьбы против введения НВП в школе показал, что система образования беззащитна не только перед финансовыми трудностями, но и перед любыми посягательствами. Образование в России – как трава придорожная: кто захочет, тот и обидит.

Но есть и еще один важный момент. Мировой опыт свидетельствует: чем беднее страна, тем наглее ведут себя генералы. Но неужели мы настолько обнищали, что генералы и майоры будут теперь командовать нашим будущим? А ведь демократия в России начиналась с разговоров о гражданском министре обороны. Закончилась же диктатом военных над образованием.

А еще смеялись над Скалозубом, который хотел фельдфебеля в Вольтеры... Над кем смеялись?

Остается добавить только, что школа продержалась семь лет. Но с 2005 года ей вновь навязали обязательное НВП. Правда, как всегда, в шизофренической форме: так и не ясно, будет ли НВП отдельным предметом или останется в рамках ОБЖ.

ИДЕОЛОГИЯ РЕГРЕССА

Параллельно с рассмотренными конкретными, последовательными и весьма энергичными реставрационными акциями образовательной политики были предприняты и попытки идеологического обоснования начавшегося регресса, прямого отрицания образовательной реформы конца 1980 – начала 1990-х годов. Наиболее концентрированным выражением этих попыток стали две статьи: в «Рабочей трибуне» – «Новые сказки о главном» (11.12.97) и «Независимой газете» – «Реформа образования терпит крах» (14.01.98). В педагогической среде эти статьи не получили сколько-нибудь заметного резонанса. Между тем они весьма симптоматичны – как знамение или знамя грядущего образовательного реванша, как феномен создания идеологии отката в образовании. И хотя это еще не целостная идеология, некоторые ее опорные точки видны все же достаточно отчетливо. Присмотримся к ним повнимательнее. (Далее в тексте цитируются эти статьи.)

Вот ключевой тезис этой образовательной неоидеологии, главная цель которого – развенчать образовательную реформу начала 90-х годов: *«Революционная по характеру реформа образования начала 90-х годов была построена на ошибочном, неоправданно оптимистическом прогнозе социально-экономического развития страны. В ту пору никто даже не удосужился просчитать, насколько вариативное, по выбору образование обойдется до-*

роже традиционного. Руководители отдельной отрасли – образования – взяли на себя смелость обгонять процессы экономических, социальных и даже политических реформ, происходящих в стране. И еще раз подтвердили поговорку о том, что опасно бежать впереди паровоза».

В приведенной обличительной тираде, по сути, не один, а целых три тезиса: о якобы неудачном прогнозе, о том, какое образование дороже – «вариативное» или «традиционное», и об опасности забега вперёд. Рассмотрим подробнее первый и третий тезисы. Поскольку второй – либо оплошность, либо лукавство.

Вариативное образование альтернативно не «традиционному», а единообразному. В российской традиции образование всегда было вариативным: возьмем хотя бы традиционную бифуркацию русской средней общеобразовательной школы – «классическая» и «реальная». И это вариативное образование всегда было выгоднее – и в человеческом и в экономическом плане, чем тотальное единообразие. Единственное, что привлекает внимание в данном весьма специфическом тезисе, – это новаторская и весьма уникальная попытка «экономического» намека на необходимость возврата к советской унифицированной школе. Весьма уникальная потому, что даже лидеры открытой оппозиции образовательной реформе 1992 года сегодня не решаются выступать за единообразное образование. Вероятно, заботясь о судьбе собственных детей...

Итак, обратимся к **первому тезису – о «прогнозе».**

Напомню, что основной корпус идей философии будущей школьной реформы был сформулирован еще в 1988 году и общественно принят на Всесоюзном съезде работников народного образования в декабре того же года. То есть – в период, глубоко «*дориночный*», когда никаких прогнозных вариантов рыночного развития страны в природе не было, да и вряд ли они могли быть. И реализация этой реформы началась в тот же дориночный период – летом 1990 года.

Вместе с тем **именно в образовании** на стыке «дориночной» и «рыночной» эпох – в 1991 году едва ли не впервые были выдвинуты сценарные возможности дальнейшего развития событий.

Как уже говорилось ранее, «Программа стабилизации и развития российского образования в переходный период», одобренная Всероссийским совещанием работников образования в марте 1991 года, четко фиксировала, что переход к рынку несет для образования не только новые **возможности**, но и существенные **угрозы**. «Переход к рыночной экономике, – говорилось в Программе, – неизбежно приведет к ломке эволюционной линии развития системы образования, появлению в ней новых тенденций и напряжений. Поэтому прогнозирование будущего путем экстраполяции действующих в настоящее время тенденций не даст желаемых результатов. Необходимо строить и анализировать различные сценарии переходного периода, чтобы быть готовыми к такому возможному ходу событий, когда ситуация станет изменяться в неблагоприятных для системы образования направлениях».

Исходя из этой установки, в Программе разворачивались следующие *три базовых сценария*, различающихся характером государственной политики в отношении образования. Цитирую:

Первый сценарий предполагает, что отношение государства к образованию останется практически неизменным, и по-прежнему сфера образования будет финансироваться по остаточному принципу. Решать проблемы, возникающие перед образовательными учреждениями в условиях перехода к рынку, будут призваны местные органы управления.

Второй сценарий строился, исходя из того, что государственная политика по отношению к сфере образования будет ориентирована на защиту системы образования от угроз, возникающих в переходный период. Через механизм госзаказа учреждения образования будут обеспечиваться необходимыми ресурсами в соответствии с установленными нормативами, а сами нормативы будут периодически пересматриваться в зависимости от складывающейся обстановки. Будут также предприниматься меры по защите кадрового потенциала системы образования.

Третий сценарий строился на предположении, что государство возьмет на себя не только функцию защиты системы образования от негативного влияния рынка, но и будет создавать условия для того, чтобы образовательные учреждения могли быть конкурентоспособными на рынке труда, капиталов, товаров и услуг и могли использовать возможности этих рынков для своего развития²⁶⁶.

Как видим, жизнь пошла по первому, наиболее неблагоприятному, но наиболее ожидаемому из названных сценариев. И не только по причине разразившегося общесистемного кризиса, но и в силу традиционной технократическо-бюрократической природы нашего государства – для него культура и образование всегда в остатке. Только в самое последнее время разработчики «очередного этапа» реформы системы образования начали подбираться к пониманию и попыткам реализации второго сценария, и онный представляется им чем-то новым. Третий же сценарий развития событий пока даже вовсе не просматривается.

«Программа стабилизации и развития российского образования в переходный период» не ограничивалась приведением данных сценариев. Она выдвигала реальный комплекс мер по адаптации системы образования к рыночным условиям, в частности – по обеспечению автономии образовательных учреждений и формированию нового экономического механизма их деятельности. Спустя некоторое время эти меры были юридически закреплены в Законе «Об образовании» 1992 года.

Последующая задача образовательной политики состояла в реализации этих и других положений закона. Но эта задача была не выполнена. Не случайно по прошествии почти шести лет экономические идеи и программы 1991 года, и закона 1992 года не только легли в основу, но и явились основным содержанием комплекса организационно-экономических мер так и несостоявшегося «очередного этапа» реформы системы образования 1997–1998 годов. А еще через три года – в 2000–2003 годах – они стали базовой основой «модернизации образования», которая, в свою очередь, была сломлена в 2005

²⁶⁶ Российское образование в переходный период: программа стабилизации и развития. М., 1991. С. 133–134.

году. Данное обстоятельство и позволило некоторым «злым языкам» иронизировать: при чем здесь «очередной этап», надо попросту выполнять закон. Однако на деле все оказывается не так просто.

Типичная и весьма банальная уловка противников образовательной реформы – обвинять ее в развале системы образования. Но развала системы образования нет, есть общий, тяжелый, затяжной социально-экономический кризис переходной эпохи. И этот кризис не мог не затронуть образовательную систему, поставив ее в крайне трудное финансово-материальное положение. Вместе с тем *образование*, как справедливо отмечал в газете «Первое сентября» директор лицея из Усть-Илимска М. Батербиев, *оказалось «пожалуй, единственной системой, которая сумела противостоять распаду»*²⁶⁷. И это произошло не в последнюю очередь благодаря образовательной реформе.

Последствия общесистемного кризиса для сферы образования могли быть много суровее, если бы не заработали те рычаги, механизмы выживания и саморазвития школы, которые были запущены, пусть даже частично, в начале 90-х годов. *Образование оказалось одним из наиболее устойчивых социальных институтов* не только и может быть даже не столько в силу своей известной инерционности, сколько благодаря тем внутренним силам и резервам, которые были открыты в ней реформой – ресурсу свободы, многообразию как новому качеству образования, самостоятельности образовательных учреждений, праву выбора, педагогическому творчеству и др. И смысл, крайняя актуальность предлагаемых в ходе «очередного этапа» реформы образования организационно-экономических мер (о которых речь пойдет позднее) как раз и состояла в том, чтобы в тяжелейших условиях еще раз и в более массовом порядке попытаться мобилизовать эти резервы, устранить препятствия, мешающие их реализации.

Таким образом, дело состоит не в каком-то ошибочном прогнозе реформаторов или в их стремлении «расшатать» образовательную систему, а в том, что *реформа, по сути, была прервана*, и рычаги, поддерживающие эту систему в труднейших условиях перехода к рынку, заморожены.

Теперь другой тезис – о том, что «*взяли на себя смелость*» и об опасности «*бежать впереди паровоза*». В этом тезисе просматривается несколько достаточно давно знакомых установок:

1) традиционная старопартийная установка на непререкаемое послушание и отсюда – «хвостизм» образовательной политики;

2) оправдание политического бездействия и отсутствия образовательной политики как таковой либо неспособностью к действию и параличом политической воли, либо выжиданием ситуации, беременной реваншем, либо попросту соображениями самосохранения, – ибо известно, что политическая активность вредна для политического здоровья;

3) неприятие или непонимание опережающей сути подлинной образовательной политики, выстраивающей школу «на вырост» общества.

В итоге, что бы за этим ни стояло, вывод напрашивается один: бездействие безошибочно. И к тому же – безопасно...

²⁶⁷ Первое сентября. 1998. 10 января.

Да, деятельность всегда опасна. Особенно в политике. Особенно, когда нужно сдвинуть заржавевший паровоз с места. Но подлинная политика – это всегда действие. И всегда – игра на опережение.

«Только вот как вспомнишь, что *перемены в школе начались, а лишь потом пошли подвижки в обществе...*» – пишет в «Первом сентября» Е. Полякова из Волгограда. И спрашивает: «Неужто обратный ход вещей уже начался?»²⁶⁸. Увы, начался. «Все мы рано успокоились, – с горечью отмечает Е.А. Ямбург. – Сегодня в России идет *образовательная контрреволюция...* сегодня торпедируется наше главное достояние – только-только возникшее вариативное образование»²⁶⁹.

Да, вспоминает Е. Полякова, было другое время. «А ведь была, была она, обществом не замеченная, министерскими объятиями задушенная, *великая либеральная образовательная революция*. Шла она почти пять лет – с 1989/90 по 1993/94 учебные годы». Тогда «министерство жаждало новаций – школы выдавали их на-гора. Чиновники охотно утверждали уставы и программы, одобряли планы и даже, случалось, помогали претворять их в жизнь, рапортуя наверх о ширящемся охвате нововведениями поголовья учебных заведений»²⁷⁰.

Сегодня иное время. Контрреформация подняла голову, спекулируя на нищете учителя и тяжелейшем положении системы образования. «Сегодня очень легко обмануть учителя. Надо только напомнить ему, что когда все было централизовано, было хорошо. И зарплату платили, и деньги на учебники давали, и даже газету в школу выписывали. Поэтому если хотите, чтобы все снова было хорошо, надо всю образовательную власть снова централизовать. А если хотите, чтобы все было еще хуже, падайте на колени перед своей демократией»²⁷¹.

На том и играют идеологи и реальные проводники отката. В этой ситуации учитель действительно стоит перед труднейшим выбором. Как справедливо отмечает А.И. Адамский, «духовные опоры демократически настроенных учителей могут рухнуть под тяжестью двух обстоятельств: нищенского существования и тотального наступления государства (я бы сказал ведомства) на образовательные свободы... Невозвращенные долги, нищенское существование и обманутые надежды позволяют самым реакционным кругам, не встречая сопротивления, постепенно реанимировать всю полноту ведомственной власти в образовании»²⁷². На том и возрастает неоидеология этой власти.

Еще один ключевой пункт этой идеологии – отрицание Закона «Об образовании» 1992 года, обвинение его во всех смертных грехах. Например, в том, что он «сократил обязательный ценз образования до 9 классов» и что «на исправление этой ошибки ушло почти 5 лет», что «ее результат – сотни детей школьного возраста вне образования». Об этом «результате» – чуть позже. Вначале – об «ошибке».

²⁶⁸ Первое сентября. 1997. 15 февраля.

²⁶⁹ Первое сентября. 1997. 21 июня.

²⁷⁰ Первое сентября. 1997. 15 февраля.

²⁷¹ Первое сентября. 1997. 11 ноября.

²⁷² Первое сентября. 1997. 18 декабря.

Во-первых, если это «ошибка», то она не исправлена до сих пор. Поправки к Закону «Об образовании» 1996 года не только сохранили, но утвердили обязательное девятилетнее образование.

Во-вторых, повторю, «*обязательное*» образование – вовсе не то же, что «*всеобщее*». И Конституция, и базовый образовательный закон провозглашают всеобщность полного среднего образования, то есть государственную гарантию его получения каждым гражданином России, при сохранении права гражданина воспользоваться или не воспользоваться этой гарантией. И в то же время учреждается обязательность основного (девятилетнего) образования, то есть обязанность каждого гражданина получить это образование.

В-третьих, а кто доказал, что это ошибка? Требование снижения уровня обязательного образования с одиннадцати до девяти классов было *всеобщим* в середине 1980-х годов – как результат пресыщенности самообманом, процентоманией среднего всеобщего. И это требование было *единогласно* заявлено Всесоюзным съездом работников народного образования в декабре 1988 года.

Как уже говорилось, на съезде с самого его начала обозначились две линии – новаторская и консервативная. Но обе эти линии решительно сошлись на одном требовании – снижении ценза обязательного образования. Это было, подчеркиваю, *всеобщее требование*. И оно было *единогласно* принято съездом на глазах у изумленного Политбюро. Закон «Об образовании» 1992 года юридически закрепил это требование. Но никто из разработчиков закона не считал, что данная норма утверждается навечно. Более того, практически все полагали, что это – временная, вынужденная мера. И с изменением ситуации она может и должна быть изменена.

Что же касается упомянутого отсева детей из школы, то это стало следствием уже другой, действительно ошибочной нормы – конкурсного набора учащихся в старшую ступень школы, – введенной, как уже отмечалось, депутатами бывшего Верховного Совета в Закон «Об образовании» 1992 года вопреки позиции разработчиков закона. Эту ошибку удалось исправить только при внесении поправок в закон в 1996 году.

Приведенный пример наглядно свидетельствует, что широко используемые новыми образовательными идеологами, мягко говоря, передержки – суть их политической стилистики. Не говоря уже о прямых выдумках. Например, такой: *«1993 год. Механистичное дробление в прошлом единой государственной сети учебных заведений. Принцип разделения – революционный, "скопом". Перебои с финансированием в экономически слабых регионах начались почти сразу»*.

На самом же деле никакого «дробления», тем более механистичного, в природе не было – ни в 1993 году, ни раньше, ни позже. Жизнь сама постепенно, начиная еще с 1989 года, преображала единое асфальтовое поле образования в живую и животворящую, многообразную и красочную образовательную ниву. Относительно же перебоев с финансированием как следствия образовательной политики, то здесь – либо вымысел, либо очевидная экономическая неграмотность. И тогда нужен экономический ликбез. Нужно объяснить, что эти перебои явились прямым результатом предпринятых в 1993

году неудачных попыток введения так называемого бюджетного федерализма, основанного на крайне несовершенной методике межбюджетных расчетов центра и регионов. Неизбежным последствием этой меры стали перебои с финансированием и те многочисленные злоупотребления региональных властей при использовании «несвязанных» (т.е. не направляемых на конкретные нужды) трансфертов, отчего постоянно страдают и социальная сфера в целом, и в частности учителя.

Впрочем, с экономикой образования у новых образовательных идеологов действительно туговато. Отсюда – и рассуждения об экономической выгоде единообразного образования. Отсюда же – и такие, например, ошеломляющие новации. *«А что, если посмотреть на проблему экономики образования по-иному? Столь необходимую экономию средств нужно искать именно в том, чтобы на затраченный рубль дать ученику больше знаний высокого качества, больше знаний, адресованных именно ему. Ведь самое дорогостоящее, самое расточительное и неоправданное в школе – это пустые, абсолютно никому не нужные уроки, абсурдные темы, неподготовленные курсы. Когда мы говорим о "черной дыре" финансирования нашего образования, то это – самая впечатляющая ее часть».*

Так вот где, оказывается, источник всех наших финансовых бед. Вот где надо искать «столь необходимую экономию средств». Оргвывод: сократить уроки, сократить «абсурдные» темы (кто определяет, что есть «абсурдность», – известно), сократить учителей... Лозунг новой экономики образования – «больше знаний на затраченный рубль», «ненужные уроки – "черная дыра" образования».

И вот, наконец, ***еще три опорных точки неоидеологии реставрации образования: устроение контроля над школой; повсеместная стандартизация образования; введение жесткой номенклатуры образовательных учреждений, которую нежно называют «типологизацией»*** и которая, по мнению новых идеологов, представляет собой «основу государственных мер по социальной защите учащихся и родителей» от «беспредела "новомодных" названий учебных заведений».

Новые образовательные идеологи пытаются обосновать необходимость «строгого контроля за работой школы» туманными ссылками на «мировой опыт», за которыми ничего не стоит, и псевдогуманистическими соображениями: контроль необходим «потому, что неквалифицированный эксперимент над детьми – это преступление против человечества». При этом право «квалифицировать» любой эксперимент они, естественно, оставляют себе. Само собой разумеется, что тотальное единообразие школы рассматривается ими как единственно приемлемая норма, шаг вправо и влево от которой – «преступление против человечества». Так тоталитарный образовательный эксперимент над человечеством возводится в норму, все отрицающее его – в разряд преступлений. До боли знакомо. Не правда ли?

То же и со стандартами, о которых много говорилось ранее. Не беда, что, по признанию самих новых идеологов образования, стандарты *«действительно могут в определенной мере ограничивать творчество педагога и*

автономность образовательных учреждений при формировании учебных программ», – это как раз и есть то, что нужно. Ведь стандарт и должен, по их мнению, защищать ученика «от неквалифицированного педагогического воздействия» (тот же мотив: право «квалифицировать» – это власть). Отсюда – призывы к «скорейшему завершению работы» над стандартами, которая «позволит школе подняться на новый уровень». Отсюда – и требования: «Вариативность и дифференциация должны быть разумно уравновешены стандартами и типологией учебных заведений – в противном случае они могут стать неуправляемыми».

Вот в чем корень вопроса – боязнь потери традиционных унитаристских рычагов управления школой, контроля над ней. Не стремление обеспечить условия развития образования, а именно эта боязнь. В противном случае надо было бы начинать, как уже подчеркивалось, с введения не образовательных стандартов, а **минимальных социально гарантированных нормативов образовательного процесса**, то есть – **со стандартов** (норм и требований) **на обеспечение условий этого процесса** – финансовых, материально-технических, социально-педагогических. Именно эти социальные стандарты обеспечивают в первую очередь и защиту интересов ребенка, и гарантию прав граждан на образование, и развитие самого образования, и сохранение подлинного единства образовательного пространства страны, которое рвется отнюдь не там, где сосредоточивают свои аргументы его псевдозащитники – от якобы избыточной регионализации образования и т.п. Оно, это пространство, истлевает, как изношенное одеяло, от финансовых дыр. Финансовое недомогание подтачивает его изнутри.

Неоидеологи и неореформаторы образования, выдавая себя за «государственников» и аргументируя необходимость образовательных стандартов, номенклатуры и прочая якобы государственными интересами, по сути, дискредитируют это самое государство. **Ведь реальная картина весьма проста: не приняв на себя никаких обязательств перед образованием – в виде минимальных социально гарантированных нормативов, государство (в лице образовательного ведомства) накладывает на образование жесткие обязательства перед собой – в виде образовательных стандартов.** И спекулирует при этом набившим оскомину набором демагогических фраз – от прав ребенка до того же «единства» образовательного пространства. И при сем, повторю, – никаких финансовых, социальных и прочих обязательств перед образованием. Под лозунгом – «больше знаний на рубль».

Иными словами, государство (руками ведомства или наоборот) начинает стандартизацию образования с удобного для себя конца. Оно требует не от себя, а от школы. Оно безответственно перед школой. Оно пеленает школу стандартами, делая ее удобной для «управления». И при том еще ссылается на мировой опыт. Но назовите хотя бы один пример, где государство, минимально не обеспечив школу элементарно необходимым, требовало бы ввести стандарты на образование. Ну конечно – это наше, точнее их, неореформаторов, государство.

«Так почему же, – спрашивает А.И. Адамский, – государство, не отвечающее ни за что хотя бы по минимуму, хотя бы только в финансовом отно-

шении, считает себя вправе требовать от учителя, чтобы он проводил линию государственных интересов в образовании?»²⁷³. Потому, что это – еще все то же зазеркальное, самодостаточное государство. Потому, что оно продолжает считать себя демиургом исторического процесса, а народ, в том числе и учителей, – «навозом истории». Другой вопрос: такое ли государство нам нужно? И такое ли государство мы в начале 90-х годов хотели построить?

Впрочем, не будем драматизировать этот типичный постреформационный синдром. Равно как и появление неоидеологов и неореформаторов от образования – одно из неизбежных проявлений этого синдрома. Ибо и в государстве, и в образовании еще сохранились силы, препятствующие откату. И идеология отката еще не стала всеохватной, в том числе – и в образовании. Лучшие учителя и образовательные управленцы еще твердо уверены в том, что, говоря словами бывшего руководителя петербургского образования О.Е. Лебедева, «ни при каких условиях нельзя возвращаться к прежней системе, отказываться от основных достижений последних семи-восьми лет»²⁷⁴. И пока эта уверенность существует, образовательной политике будет нелегко развернуть образование вспять.

ЧАСТЬ II (ОКОНЧАНИЕ)

«Заблокированная переходность».

Восьмилетний застой

14. ОТ ЗАСТОЯ – К РЕГРЕССУ. ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ОБЪЕДИНЕННОГО МИНИСТЕРСТВА

*Qui non proficit, deficit (лат.).
Кто не идет вперед, тот идет назад.*

К середине 1996 года уже было очевидно, что застой стал определяющей характеристикой образовательной политики. Противостояние ее застойной линии и внутреннего, напряженного саморазвития школы, казалось, достигло предела. В условиях этого противостояния ресурсы дальнейшего обновления образования оказывались заблокированными. Именно поэтому с созданием нового объединенного министерства связывались многие ожидания и надежды. И главное – на преодоление длительной пробуксовки образовательной реформы и начало нового этапа развития школы. Оправдались ли эти надежды?

МЕЗАЛЬЯНС

Скажем сразу – не оправдались. Напротив, за полтора года деятельности Министерства общего и профессионального образования четко проявился

²⁷³ Первое сентября. 1997. 18 декабря.

²⁷⁴ Первое сентября. 1998. 10 января.

еще более нисходящий вектор ведомственной образовательной политики: *от застоя – к регрессу*.

Ситуация и далее развивалась по закону «убывающего плодородия». Более того, создание объединенного образовательного ведомства, по существу, не состоялось. Состоялся неравный брак Минобразования и Госкомвуза при господстве последнего. Брак, при котором обе стороны, как это почти всегда и бывает, оказались проигравшими. Истоком этого поражения стал в конечном счете широко распространенный в последнее время в образовательной политике вид недомыслия – вузовский снобизм, помноженный на некомпетентность в вопросах средней школы, как впрочем и в остальных вопросах образования.

Угнетенная сторона не могла не отомстить своему угнетателю. Упиваясь обретенной необъятной властью над образованием, новое министерство так и не поняло, что эти властные прелести в реальности многократно перевешиваются грузом ответственности и проблем, которые несет с собой средняя школа. Именно средняя школа в итоге решает судьбу и реформы образования и самого министерства. Вузы достаточно сильны и самостоятельны, основную часть проблем они решают сами. Им по большому счету нужно одно, – чтобы министерство не мешало.

В собственно педагогическом плане эту аксиому еще в 1864 году подчеркивал К.Д. Ушинский: «У педагогики очень широкое основание и очень узенькая верхушка: дидактика первоначального преподавания может наполнить тома; дидактика чтения лекции в университете может быть выражена в двух словах: "знай хорошо свой предмет и излагай его ясно"». Поясняя эту непреложную истину, Ушинский отмечал: «чем меньше возраст учеников, над образованием которых трудится воспитатель, тем больше требуется от него педагогических познаний, и это требование не возрастает, а уменьшается по мере возраста ученика»²⁷⁵. Эта педагогическая аксиоматика до сих пор не освоена образовательной политикой и не реализована ни в педагогическом образовании, ни в системе оплаты труда работников младших ступеней образования. Что наглядно показывает некомпетентность, более того, антипедагогичность всех трех поименованных сфер образовательной и управленческой деятельности.

И в содержательном и в организационном отношении средняя школа, в отличие от высшей, требует решения своих проблем постоянно. И жестко платит как за непрофессионализм этого решения, так и за попытки развернуть школу против логики ее собственного, внутреннего развития.

Впрочем, то и другое тесно взаимосвязано. Непрофессионализм предельно дорогостоящ не только в деловом, но и в личностном плане. Он делает своего обладателя и слепым орудием чужой воли, и объектом постоянных насмешек. Спустя год после создания нового ведомства, накануне нового 1997/1998 учебного года журнал «Образование в документах» писал: «Оказывается, чтобы посрамить себя и свое ведомство на всю страну... совсем не обязательно оказаться заснятым скрытой камерой в сауне с девицами легкого

²⁷⁵ Ушинский К.Д. Избранные труды. В 4 кн. Кн. II. М., 2005. С. 280.

поведения». Достаточно «собрать журналистов и продемонстрировать, что ты не только все еще не разобрался, собственно, в азах своей профессиональной деятельности, но и совсем не стыдишься этого»²⁷⁶. «Министр общего и профессионального образования В.Г. Кинелев, – тогда же отмечала "Новая газета", – очень любит повторять, что он слабовато разбирается в среднем образовании, куда лучше – в высшем... Честно говоря, такие высказывания министра, публично сообщающего о своем непрофессионализме, должны бы ошеломить мирного обывателя. Но только не у нас»²⁷⁷.

В итоге, двумя главными политическими, управленческими и нравственными уроками деятельности нового министерства стали:

Первое. Непрофессионализм – продукт с ограниченным сроком хранения. По истечении этого срока он становится взрывоопасным и для дела, и для своего носителя.

И второе. Если министерство и его руководитель безразличны к делу и к собственной судьбе, министр может спокойно передавать заботы о средней школе в чужие руки. Если же у министра есть хотя бы инстинкт самосохранения, не говоря уже о здравом смысле, он сделает заботу о делах средней школы первоочередной и для себя и для министерства.

Как уже отмечалось, предложенное в записке руководству страны объединение образовательных ведомств должно было решить ряд важных, давно назревших задач, в частности: снять существовавшие *межведомственные противоречия, противостояние* и даже *противоборство ведомств*; преодолеть раздробленность образовательной сферы, создать не на словах, а на деле *единое образовательное пространство, единую систему непрерывного образования*; обеспечить разработку и проведение *единой образовательной политики, единой стратегии ее реализации* и соответственно – вывести ее из состояния застоя.

Таким образом, по своему замыслу объединение образовательных ведомств должно было стать не просто аппаратным решением, но серьезным инструментом реализации стратегических задач реформирования и развития российского образования. Другое дело, что новое министерство оказалось не на высоте. Оно либо не поняло эти задачи, либо не дозрело до их решения. Опьяненное новой безбрежной властью над образованием и борьбой за ее передел (вкуче с переделом собственности), оно оказалось способным только к внутриведомственному рукоделию. Оно не увидело подлинных содержательных и организационно-экономических проблем, которые все плотнее брали за горло систему образования. Оно опять подменило эти проблемы псевдопроблемами. И более того, – попыталось развернуть среднюю школу вспять, к дореформенным временам.

Между тем на исходе этих времен (о чем говорилось в первой части книги) была предпринята аналогичная, но в корне противоположная по своим результатам, плодотворнейшая попытка объединения образовательных ве-

²⁷⁶ Образование в документах. 1997. № 18. С. 14–15.

²⁷⁷ Новая газета. 1997. 6–12 октября.

домств – в единый Государственный комитет по народному образованию, который 8 марта 1988 года возглавил мудрый и тонкий политик Г.А. Ягодин.

Г.А. Ягодину удалось главное: *во-первых*, выработать и реализовать реформаторскую линию в образовании; *во-вторых*, преодолеть вузовский снобизм, сконцентрировать внимание и волю на главном направлении – реформе общего среднего образования и, *в-третьих*, максимально привлечь лучшие общественно-педагогические силы на этом магистральном направлении образовательных реформ. И то, что ему не удалось некоторые частные вещи, например – преодолеть традиционное противостояние начальной и средней профессиональной школы, в конечном счете ничуть не меняло дела. Главное, повторю, было сделано. И это обеспечивало и восходящую линию развития образования, а попутно – и прочное почетное место Г.А. Ягодина в истории отечественного образования.

Г.А. Ягодин рос как «общий министр» с колоссальной быстротой. В первом своем тронном интервью «Образование: единая политика», опубликованном в «Правде» спустя неделю после нового назначения, 16 марта 1988 года, он посвятил средней общеобразовательной школе всего несколько заключительных слов. Из этих слов было ясно, что новый министр имеет пока весьма смутное, сбивчивое представление о том, что в данной сфере необходимо сделать. Однако Ягодин, в отличие от многих его последователей, был по-настоящему, по-мужски дальновидно самолюбив. Он не мог позволить себе роскошь дилетантизма, а тем более – некомпетентность и профнепригодность.

Уже 26 апреля 1988 года Ягодин выступил в павильоне «Народное образование» на ВДНХ с вдумчивым и смелым докладом, основные мысли которого спустя два дня были повторены им с телеэкрана. Еще через месяц он создал творческий коллектив для разработки Концепции общего среднего образования – тот самый ВНИК «Школа», в котором были собраны лучшие наличные научно-педагогические силы, и начал плотно работать с этим коллективом. Еще через два месяца концепция была подготовлена и выдержала горнило четырехмесячной широчайшей общественной дискуссии. 21 декабря 1988 года она практически единодушно была одобрена Всесоюзным съездом работников народного образования. Таков был итог. Съезд стал триумфом Г.А. Ягодина-реформатора.

Этим опытом в 1996–1997 годах не сумели воспользоваться и попросту пренебрегли им неообъединители образования. Они не смогли предложить ни одной свежей, конструктивной идеи. Над ними довлел и в итоге их сгубил охранительный инстинкт, предварительно захлестнув, правда, школу волной отката.

Основные направления этого отката были обозначены уже на первой расширенной коллегии нового министерства 19 февраля 1997 года в присутствии почти пятисот приглашенных. В своем обширном полуторачасовом докладе, новый министр заявил, что *«мы имеем по каждому уровню образования не всегда оправданное многообразие видов образовательных учреждений»*, что *«возникает опасность распада целостной образовательной системы, появления лакун в образовательно-профессиональных программах, возникновения тупиковых ветвей в структуре образования»*.

Этой «опасностью распада» и прочая нас пугают уже много лет. Как и убеждают, что единственное противоядие сему – повсеместное и спешное внедрение стандартов. Новый министр в этом отношении также не был оригинален. Он твердо заявлял, что *«стержневым направлением здесь должна стать работа над государственным стандартом общего среднего образования»*, что *«к сожалению, работа над ним неоправданно затянулась и ее необходимо активизировать»*.

Мало того, министр, не дрогнув, объявлял, что *«завершается подготовка государственных образовательных стандартов дошкольного образования»*²⁷⁸, которые известный российский педагог Е.А. Ямбург назвал «последним этапом травмирования детей»²⁷⁹. Лично я не знаю в образовательной политике ничего более противоречащего здравому смыслу, чем попытки и старого, и нового министерства «стандартизовать дошкольников». Хотя нужно сказать, и самого-то здравого смысла в этой политике надо днем с фонарем искать...

Впрочем, к стандартам мы еще вернемся. А пока – еще несколько слов о министерской коллегии 19 февраля 1997 года, *знаменательной* для всей последующей деятельности нового министерства, по крайней мере, *еще в двух отношениях* – в его отстраненности от социально-экономических нужд системы образования, ее работников и в коловращении вокруг бюрократических мифов.

Первое. Коллегия состоялась на третий день всероссийской забастовки работников образования, самой мощной за все последние годы. Однако в благостном докладе министра о забастовке не было сказано ни слова, как не было ни тени анализа социально-экономической ситуации в образовании. Иными словами, реальная жизнь за министерскими окнами шла своим тяжелым чередом, министерство же в своей скорлупе жило отдельной, безбедной, бюрократической псевдожизнью.

И второе, близкое к тому же. В самых начальных строках решения министерской коллегии было с гордостью зафиксировано: *«Считать задания, определенные Федеральной программой развития образования для решения на первом этапе ее реализации, в основном выполненными»*. Это было верхом бюрократической мистики. Программы как таковой нет в реальной образовательной жизни – она существует только в канцеляриях и только на «бумажных носителях». У нее нет никакого юридического статуса, ибо она не рассматривалась и не обсуждалась в Госдуме. На нее, наконец, не выделено правительством *ни копейки*. (И неудивительно, потому как научные фантасты из образовательных ведомств запросили, по справедливым словам отраслевого профсоюза, «только *на развитие* отрасли... около 90 трлн. руб., что сопоставимо с финансовыми потребностями *на функционирование* всей системы образования»²⁸⁰. Откуда у государства такие деньги?) И тем не менее первый этап программы уже был выполнен. Что же это за программа на 90 трлн. руб., которую можно выполнить, не имея ни копейки? Ответ прост. Это никакая не

²⁷⁸ Вестник образования. 1997. № 3. С. 82–84.

²⁷⁹ Частная школа. 1997. № 1. С. 8.

²⁸⁰ Образование в документах. 1997. № 2. С. 41.

программа, а бюрократический фарс. Или – элементарный чиновничий розыгрыш, с помощью которого в любых условиях и в любой момент можно легко отчитаться о проделанной работе.

Этот бюрократический миф о Федеральной программе развития образования существовал уже четыре года. То, что легло в основание данного мифа, как неоднократно отмечалось в профессиональной прессе, ниже всякой критики. И тем не менее новое министерство, как и его предшественники, не покладая рук, «реализовывало» эту программу, считая сей фантом *основой своей образовательной политики*. Но какова основа такова и политика...

Таково и многое другое в жизни вновь объединенного ведомства, в частности – само это вторично предпринятое объединение.

Как свидетельствовал опыт, создание единого образовательного ведомства несло в себе и очевидные плюсы и вероятные минусы. Между тем, парадокс состоял как раз в том, что новоиспеченное министерство сумело перевернуть ситуацию: налицо оказались очевидные минусы и нереализованные плюсы. Спустя полгода после создания нового министерства газета «Первое сентября» вынуждена была констатировать, что слияние министерств усилило их недостатки и «не создало никаких достоинств». «Бестолковая суэта Министерства общего и профессионального образования, – отмечалось в газете, – во время (и главное – до) учительской стачки показала, что серьезные вопросы это министерство решать не в состоянии. Оно вторично, его не допускают до серьезного обсуждения, а если бы и допустили – сказать нечего»²⁸¹.

Тогда же и отраслевой профсоюз на III пленуме своего ЦК 23 апреля 1997 года вынужден был отметить, что «по мнению работников школ, процесс становления нового министерства неоправданно затянулся», что «школа получает от министерства помощи меньше, чем раньше», что «новое ведомство растеряло связи с регионами»²⁸². Этот последний мотив красной нитью проходил через многие выступления педагогической прессы, подчеркивавшей, что «министерство живет в отрыве от регионов», что «центр никуда не ведет» и «регионам приходится вариться в собственном соку».

Действительно, *региональная политика нового ведомства была не более, чем фикцией*. Реальной связи и реальной работы с регионами не существовало. Напротив, по словам одного из лидеров регионального образования, возникала «стена отчуждения между нами и министерством»²⁸³. И эта стена не могла не возникнуть хотя бы потому, что ни один из начальников региональных управлений образования так и не смог за все это время добраться до дверей высокого министерского кабинета – не принимали. Хотя любой ректор любого вуза мог пройти в этот кабинет без особых препятствий, по сути, открывая его дверь ногой.

Между тем, как отмечали эксперты Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в своем обзоре образовательной политики

²⁸¹ Первое сентября. 1997. 13 марта.

²⁸² Стенограмма выступления на Пленуме председателя профсоюза работников народного образования и науки В.М. Яковлева. С. 13–14.

²⁸³ Первое сентября. 1998. 4 апреля.

России (июнь 1997 года), на мнение которых нам еще неоднократно придется ссылаться, *«ни одна из проблем не имеет такого значения для образования, как проблема, касающаяся природы Российской Федерации и, соответственно отношений между государством и его субъектами... Эта проблема оказывает влияние практически на все измерения образовательной системы»*²⁸⁴. Иными словами, очевидно, что только слепая образовательная политика обходит данную проблему стороной, как это делало новое объединенное министерство. Или, что еще хуже – превращало по обыкновению эту проблему в командно-распределительные взаимоотношения с регионами.

Эксперты ОЭСР мягко отметили «страх дестабилизации и неконтролируемого раскола» у «представителей федерального уровня управления», а также «отсутствие уверенности некоторых министерских сотрудников в том, что их региональные и муниципальные коллеги склонны качественно реализовать общенациональную политику». Но это, с сожалением отмечали эксперты, «далеко не идеальная платформа для сотрудничества в такой чрезвычайно трудный период развития российского образования»²⁸⁵. И, добавим от себя, далеко не плодотворная управленческая позиция, претендующая на монополизацию «общенациональной политики». Следствием чего является прямое отталкивание регионов от центра и возникновение между ними все той же «стены отчуждения».

Те же эксперты ОЭСР, говоря о создании единого образовательного министерства, отмечали позитивное значение этой акции, поскольку «нарастание сложных проблем в российской образовательной системе подчеркивает необходимость более успешной координации». Вместе с тем они считали нужным «предостеречь против некоторых опасностей», которые, увы, становились все более реальными. По их словам, *«проблемы высшего образования в объединенном ведомстве могут считаться более приоритетными. В результате традиции более сильной системы высшего образования могут быть неоправданно навязаны слабой системе среднего и профессионального образования»*. Что в конечном счете и произошло в форме упомянутого ранее мезальянса.

В итоге, министерству, как отмечали эксперты, *«не удалось выработать стратегию реализации политики реформ, которую бы с доверием и уверенностью приняли на политическом, регионально-административном и школьном уровне»*.

Не удалось и другое, на чем особенно настаивали эксперты ОЭСР. «Объединение ведомств, – подчеркивали они, – предъявляет повышенные требования к внутренней координации и рационализации, вследствие сложности внутренних организационных изменений»²⁸⁶. Этих требований либо не поняло, либо не ощутило новое ведомство. А может быть у него были попросту свои соображения относительно «рационализации» и «организационных

²⁸⁴ Обзор национальной образовательной политики. Российская Федерация. Доклад экспертов. ОЭСР. 1997. С. 31 (далее – Доклад экспертов...). Выделено мной. – Э.Д.

²⁸⁵ Там же. С. 29, 32.

²⁸⁶ Там же. С. 32, 40, 41.

изменений», о чем можно догадываться на примере решения министерством некоторых проблем приглянувшейся ему собственности.

Так или иначе, но Счетная палата Российской Федерации, проверявшая осенью 1997 года деятельность министерства, констатировала в представлении от 3 ноября на имя председателя Государственной Думы Г.Н. Селезнева следующее: «За год, истекший после создания Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации, во многом незавершен процесс становления единого федерального органа исполнительной власти, проводящего государственную политику в сфере образования, не налажено должного взаимодействия с Российской академией образования, не отработаны вопросы оптимальной структуры и численности работающих в министерстве, их компактного размещения...»²⁸⁷.

Последнее замечание для непосвященных – мелочная ревизорская придирка. Куда их понесло? На самом же деле с чем – с чем, а вот с «компактным размещением» сотрудников у нового министерства как раз все было в полном ажуре.

В подготовленном этим министерством Постановлении Правительства РФ № 1022 от 27 августа 1996 года «предельная численность работников центрального аппарата министерства» устанавливалась в «700 единиц (без персонала по охране и обслуживанию зданий)». Следующим пунктом этого постановления в министерстве разрешалось иметь 9 заместителей министра, в том числе – 3 первых зама (совсем как в Министерстве обороны). И далее очередным пунктом постановления для размещения названных 700 сотрудников и девяти замов министерству отводилось **четыре** внушительнейших здания, в которых в печально известные застойные времена размещалось **четыре самостоятельных ведомства – три союзных**: Министерство просвещения СССР (ул. Шаболовка 33), Министерство высшего и среднего специального образования СССР (ул. Люсиновская 51), Государственный комитет СССР по профессионально-техническому образованию (ул. Садово-Сухаревская 16) и **одно республиканское**: Министерство просвещения РСФСР (Чистопрудный бульвар 6). Теперь все эти впечатляющие здания передавались **одному российскому ведомству** с численностью в 700 работающих. Вот каковы были, очевидно, заботы вновь созданного образовательного ведомства о «рационализации» и «организационных изменениях». Ведь нет важнее изменений, чем в отношениях собственности.

Для полноты картины есть смысл добавить, что в подчинении этого ведомства состояли несколько Богом забытых, нищих научно-исследовательских институтов, которые не имели собственных помещений и вынуждены снимать их в аренду, что по московским меркам, как известно, весьма накладно. Как изворачиваются эти институты, – ведомо только им. На оплату аренды, коммунальных и прочих эксплуатационных расходов министерство не выделяет им ни копейки. Положение сотрудников этих институтов оказывалось подчас хуже учительского. В 1996 году зарплата в им была выдана всего за восемь месяцев. В 1997 году – за семь.

²⁸⁷ Образование в документах. 1998. № 2. С. 52.

И при этом министерство противостояло интеграции своих неоплачиваемых институтов с институтами РАО, которые худо-бедно, но достаточно регулярно финансировались. Хотя идея этой интеграции была решительно поддержана премьером В.С. Черномырдиным еще в ноябре 1996 года. Этот ущербный ведомственный эгоизм приводил не только к беззащитной эксплуатации рабского научного труда, он делал этот труд крайне не эффективным, распылял научные силы и плодил дублирование как научных исследований, так и самих научных структур. В результате в составе министерства и РАО числилось два института общего среднего образования, два института профтехобразования, два института информатизации образования, между которыми не было никакой связи. А между тем, в стране уже давно бродили слухи о начавшейся так называемой научной или академической реформе, призванной упорядочить организацию научных исследований и сеть научных учреждений...

СТАРТ РЕГРЕССА

Однако было бы несправедливым сказать, что новое министерство озабочилось только собственными проблемами и проблемами собственности (что неотрывно одно от другого). В министерстве нашлись активные силы, которые попытались «преодолеть застой» в образовательной политике и развернуть ее вспять. И главным заложником этих попыток стала средняя школа. Может быть, как объект, по мнению министерства, наиболее безропотный и безответный. Но здесь министерство, увы, жестоко ошиблось.

Генеральная линия контрреформирования средней школы была направлена к возвратной ее унификации (вспомним заявление на коллегии 19 февраля 1997 года о «не всегда оправданном» ее многообразии), *к ее «внутренней» и «внешней» стандартизации, ужесточению контроля над ней в прямых и косвенных формах.* Говоря словами «Первого сентября», «на образовательной карте России началось обесцвечивание» и «выкорчевывание сорняков»²⁸⁸. *Тремя главными орудиями* этого «выкорчевывания» стали:

- *образовательный стандарт* – как общая охранительная идеология, общая система устройства образовательного севооборота;
- *жесткая номенклатура образовательных учреждений* – как средство внешнего причисывания образовательных грядок;
- *Санитарные правила и нормы (СанПиН)* – как средство их внутренней прополки.

О каждой из этих акций речь пойдет отдельно. Здесь же отметим лишь, что, *во-первых*, они не были случайными и разрозненными, как это может показаться на первый взгляд. Напротив, *они представляли собой целостную, почти законченную систему мер по реализации названного выше генерального курса регресса.* (И в этом надо отдать должное инициаторам реставрационной образовательной политики.) *Во-вторых, все эти акции объединяло одно родовое качество – они насильственно навязывались сверху,*

²⁸⁸ Первое сентября. 1998. 12 февраля.

несмотря на ожесточенное сопротивление образовательного материала и образовательной среды. И именно это «качество» в конечном итоге стало источником, главной причиной их провала.

Здесь неореставраторы явно просчитались. Образовательный материал уже перестал быть пластилином в руководящих руках, из которого можно лепить все, что угодно, по своему образу и подобию. И образовательная среда уже была не бессловесна и безответна, как раньше. Она вовсе не была настроена безропотно глотать любое реставрационное снадобье. Несмотря на свою нищету, на бесконечный зарплатный обман (что, естественно, создает благоприятный социально-экономический фон для отката), несмотря на достаточно распространенную в этой связи ностальгию по порядку (что усиливает названный фон со стороны социально-психологической), российское учительство в целом **нереставрационно**. Оно было намерено идти вперед. И хотело лишь, чтобы ему не мешали и чтобы не крали у него честно заработанные им деньги.

Но если и есть среда, где реставрационные настроения получили достаточно широкое распространение, то это – значительная часть образовательных управленцев. И это понятно. Во-первых, как отмечала «Литературная газета», еще несколько лет назад «выяснилось, что школа оказалась одной из немногих социальных сфер, в которых сохранилось прямое бюрократическое правление. Опавший было фонтан инструкций, распоряжений, нормативов забил с неменьшей силой, чем в приснопамятные времена расцвета «командно-административной системы»²⁸⁹. И во-вторых, управлять унифицированной школой несравнимо проще и удобнее, чем школьным многообразием.

Для многих управленцев сохранение административно-распорядительного и распределительного управления – по принципу «распределяй и властвуй» – просто-напросто проблема выживания. В других условиях, в системе регулирующего, сервисного управления они не могут, не умеют существовать. Вот почему в ситуации инициированного министерством отката школу, как отмечалось в «Первом сентября», и «накрывает волна бюрократизма», «чиновники берут реванш за временное поражение от перестроечных идей, за временное унижение, когда начальству приходилось отступать, разрешать авторские программы, директорские вольности, школьные свободы». Министерство дало отмашку на откат. «Реакция не заставила себя ждать – аппарат решил продемонстрировать, кто действительно в школе хозяин»²⁹⁰.

И эта демонстрация шла фактически повсеместно – в виде возрожденных и еще более, чем прежде, ожесточенных фронтальных проверок, издевательских процедур аттестации образовательных учреждений и учителей, фантазмагорических требований по созданию бумажных «программ развития школы» (с непременно разворачиванием «дерева целей», «дерева задач», «системы пошаговых действий» и т.п.), по псевдодиагностике «уровня обученности» детей, «уровня воспитанности» и т.д.

²⁸⁹ Литературная газета. 1997. 19 ноября.

²⁹⁰ Первое сентября. 1997. 25 сентября.

Вот один из примеров. В издательство «Педагогический поиск», которое возглавлял В.М. Лизинский, были представлены результаты подобной диагностики, проведенной в одной из школ, которые привели в оторопь сотрудников издательства. «Уровни воспитанности» учащихся в этой школе замерялись по 98-ми параметрам. Учащихся было 900, то есть всего надо было провести 88200 замеров. Если учесть, что самый опытный психолог, ну, к примеру в Голландии или Бельгии, затрачивает на проведение одной процедуры не менее десяти минут, то на все указанные замеры потребовалось бы 882000 минут, или 14700 часов, или 612,5 дня, т.е. более чем полтора года круглосуточной работы только по определению уровня воспитанности школьников! (И после этого говорят, что у нас нет никакой воспитательной работы?) Но, увы, в данной школе, как и во многих других, и психолога-то не было. Всю работу якобы производили педагоги. Производили? Ну да, конечно – на бумаге, чтобы выполнить очередные требования чиновников и обслуживающих их околонучных сатрапов.

Нет слов. Это уже не диагностика, не управление, а нечто совсем иное, – стоящее по ту сторону добра и зла. Школу, как никогда, завалил бумажный вал псевдодиагностики и прочая. Целью работы педагога стал не ребенок – бумага. В нее усилиями образовательных чиновников, от местных до министерских, плотно упаковали школу, которой еще немного – и нечем станет дышать. Весь этот бумажный аппаратный террор, особенно усилившийся в течение 1997 года, вызывал нескрываемое возмущение и резкий протест учителя.

Местные неореформаторские инициативы, предпринимаемые в развитие аналогичных министерских идей, были подчас головокружительны. В Читинской области, например, в середине 1997 года решили кардинально пересмотреть все школьные программы, а именно – «вычеркнуть из круга изучаемых предметов такие ненужные, как музыка, изобразительное искусство, труд, оставив только основные дисциплины». Эти дисциплины также предполагалось сократить, а заодно напрочь ликвидировать все кружки и факультативы. Цель этой «реформы» – «чтобы учителей в школах стало поменьше, а у оставшихся почасовая нагрузка сократилась, тогда ведь и денежных средств на зарплату пойдет меньше». Областной губернатор Р. Гениатулин не только с гордостью сообщил о предстоящей реформе школы в области, но и выразил уверенность, что «с нас будут брать пример и другие регионы – вплоть до Москвы»²⁹¹.

И надо сказать, губернатор не поскромничал. Действительно, даже в Москве откликнулось эхо посеянных министерством реставрационных настроений. Новый московский Базисный учебный план, спущенный в образовательные учреждения в конце августа 1997 года, по мнению директоров, заставил школу «делать шаг назад» и поставил «вариативное образование, которое ранее так рьяно приветствовалось московскими управлениями, под угрозу... Кроме того, возможностей распоряжаться финансированием в зависимости от потребности у школы стало значительно меньше».

²⁹¹ Первое сентября. 1997. 24 мая.

Анализируя причины появления данного более чем консервативного документа, «многие сошлись во мнении, что главная цель этой затеи – сократить финансирование на образование. И не последнюю роль сыграла страсть чиновников к диктату – привыкшие контролировать процесс, а не результат, они хотели бы вернуть прежние позиции, утерянные за последние несколько лет»²⁹².

О том же стремлении чиновников свидетельствовало и циркулярное письмо Московского комитета образования (№ 2-16-20 от 20 ноября 1997 года), в котором, в частности, требовалось подвергнуть суровому контролю авторские программы, поскольку (знакомый мотив) «многие из них не в полной мере отвечают требованиям» (чьим требованиям – не сообщалось). А посему оные программы, подчеркивалось в письме, «обязательно должны быть утверждены в окружном методическом центре или МИПКРО». Вслед за этим директоров школ поголовно вызывали в окружные методические кабинеты, где и принимались соответствующие меры²⁹³.

Позвольте, это же прямое нарушение Закона «Об образовании», – воскликнет неискушенный читатель. Ведь в статье 14 этого закона черным по белому написано: «Содержание образования в конкретном образовательном учреждении определяется образовательной программой, разрабатываемой, принимаемой и реализуемой этим учреждением *самостоятельно*». Да, – ответит человек искушенный, – в законе записано. Но ведь само министерство едва ли не в каждом инструктивном письме или приказе (о той же номенклатуре образовательных учреждений или СанПиНах) попирает закон.

ИСТИННЫЕ МОТИВЫ РАЗРАБОТКИ СТАНДАРТОВ ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

Разработка государственных стандартов общего образования имеет у нас уже более чем десятилетнюю историю (о чем подробно речь пойдет в третьей части книги). В этой истории выделяются три этапа: 1993–1996, 1997–1998 и 2002–2003 годы. На каждом из этих этапов мотивы разработки стандартов менялись. На первых двух – незначительно, в рамках общей и образовательной охранительной, реставрационной политики. На третьем – кардинально, в русле личностно-ориентированной и деятельностно-развивающей педагогики.

Между тем именно мотивы разработки стандартов, равно как и характер этой разработки, то есть ответы на вопросы «для чего?» и «как они разрабатываются?», наиболее отчетливо обнажают смысл и содержание тех или иных вариантов стандарта.

Ответ на эти вопросы, применительно к первому этапу разработки стандартов, дает редакционная статья газеты «Первое сентября» от 22 апреля 1995 года, которая была признана лучшей педагогической статьей года и перепечатана в ряде изданий.

²⁹² Первое сентября. 1997. 13 сентября.

²⁹³ Первое сентября. 1997. 18 декабря.

Стандарт идет

БЛАГИЕ ЦЕЛИ, ОПАСНЫЕ СРЕДСТВА

Образовательные стандарты не педагогическая акция, а политическая

Опубликована «Концепция федеральных компонентов государственного образовательного стандарта» для начальной, основной и средней школы. Эта концепция, подготовленная группой ученых под руководством академика РАО В.С. Леднева, выиграла конкурс (всего было представлено пять таких разработок), и теперь на ее основе будет создан и сам многотрудный стандарт.

Раньше мы писали «Стандарт идет», теперь можно будет сменить рубрику: «Стандарт приближается».

В каждом документе, так или иначе ущемляющем чьи-то права, есть существенная часть – что же именно постановляется, и есть часть, так сказать, прикрывающая постановление, своего рода дымовая завеса. Часть – для действия и часть – для оправдания его, успокоения возможных оппонентов. Не новый прием: сегодня во всех аптеках продают заграничные горькие лекарства в сладком сиропе.

Прикрывающий компонент опубликованной концепции весьма обширен. Тут и резолюция Генеральной Ассамблеи ООН, тут и Международный пакт об уважении и свободе родителей, тут и уверения, что образовательный стандарт не должен связывать руки преподавателю в педагогическом творчестве (с ограничением в формах и методах; о содержании и слова нет. Содержание свободы не допускает, его устанавливает государство). Разумеется, нас уверяют, что речь идет не о чем-нибудь другом, а о защите прав человека и гражданина, прав ребенка. И вообще *«введение государственного стандарта не означает подчинения учебного процесса жесткому шаблону, а, напротив, открывает широкие возможности для педагогического творчества...»*

Более оригинального способа для развития творчества, нежели установление стандарта, на свете не бывало.

Стараясь доказать необходимость стандарта, бегло нанизывая правильные и всем приятные слова, авторы в одном месте вдруг становятся обстоятельными и тем обостряют внимание читателей: а не здесь ли кроется суть?

Здесь. Вот она.

«Процесс демократизации образования не может быть нерегулируемым, поскольку позитивные в целом процессы легко могут перерасти в свою противоположность. В практике обучения в настоящее время можно отметить следующие негативные явления...»

Тут смысл затеянной кампании. Среди огромного числа государственных школ, строго подчиняющихся принятым правилам и учебным планам, появилось ничтожное количество школ самовольных, отличающихся от всех – вот они-то и напугали высшую школьную администрацию, вот против них-то и направлена тяжелая стандартная артиллерия.

Чтобы призвать к порядку несколько десятков маленьких, ничего не значащих в общей толще образования свобододлюбивых школ, создается громоздкая система, которая ударит по всем школам страны.

Вот что послужило толчком для предполагаемого внедрения стандарта:

«Принятие рядом образовательных учреждений учебных планов, в которых отсутствуют или существенно сокращены отдельные важные образовательные дисциплины, в том числе те, которые во всех цивилизованных странах составляют ядро общего образования, его основу...»

Вот так, не меньше – цивилизованные страны и ядро. За этими словами кроется простой факт, что в некоторых частных школах меньше внимания уделяют математике и естественным наукам, а больше – гуманитарным предметам. То есть, учителя этих школ видят цели образования по-своему, а родители с ними согласны – иначе они не отдали бы своих детей в эти зловредные школы. Да и сколько таких школ, повторим – ничтожно мало.

Но и им нельзя. А что, дескать, скажут цивилизованные страны? То есть те самые страны, где во множестве школ трудные для детей предметы сведены до минимума.

В стране сейчас тысячи школ, где не преподаются самые важные предметы по причине куда более простой: нет учителей, педагоги покидают школу из-за низкой зарплаты. Вот из-за чего тревогу бить!

Но эта проблема не стандартом решается.

Еще, оказывается, беда:

«...Разрушение системы оценивания учебных достижений школьников без создания и внедрения адекватной замены».

Проще говоря – учат без отметок. Умеют учить без отметок, считают их вредными, особенно в младших классах.

Ну есть такие учителя, как правило, прекрасные, потому что без отметок учить очень трудно, надо быть большим мастером. Без отметок учат в большинстве альтернативных школ. Заставь их вернуться к отметкам или к их «адекватной замене» – и закрывай школу. Это все так очевидно, что и писать скучно; но нет: «Раз-зрушение!»

Разрушение без разрешения.

В каких-то школах переносят *«в сферу дополнительно оплачиваемых услуг преподавание ряда обязательных предметов (или их разделов), необходимых для общего образования»*. Если речь идет о частных школах, там все платно; если о государственных – явное нарушение законов, скрытые поборы. Снова: стандартами ли с этим злом бороться?

Ну и еще несколько таких же страшных явлений, касающихся незначительного числа школ. Если нужна правовая основа для победы над этого рода школьной преступностью, то устанавливают десяток запретов – скажем, на превышение учебной нагрузки, и дело с концом.

Но из этих мелких на общем нынешнем фоне правовых нарушений (да и всегда ли это нарушения, да и что именно нарушается?) делают самые страшные выводы, какие только можно придумать:

«Все это сделало реальной перспективу утраты системой образования возможности выполнять свои социальные функции. Стала очевидной необходимость предотвратить разрушение единства образовательного пространства и создать благоприятные условия для развития и совершенствования общеобразовательной школы России».

Испугались? То-то же. Кто же не убоится «реальной перспективы утраты», «разрушения пространства»? Кто, какой враг Отечества будет теперь против спасительного стандарта, если «стала очевидной необходимость»?

Так и кажется, что нынешних боевых реформаторов возглавляют не скромные деятели образования, а по меньшей мере Минин и Пожарский.

Вот само это суесловие, невероятно хлипкая ткань доказательств, явные натяжки в доводах – все это заставляет еще раз задуматься: для чего же вводятся стандарты? Для развития и совершенствования общеобразовательной школы – или для чего-то другого?

Этот вопрос, заданный газетой, – **коренной**. В 1997 году ответы руководителей образовательной политики на этот вопрос сводились к тому, что предлагаемый ими стандарт обеспечит:

- 1) единство образовательного пространства России;
- 2) защиту интересов ребенка;
- 3) повышение качества образования;
- 4) вхождение в мировое образовательное пространство.

При ближайшем рассмотрении, однако, все эти аргументы оказались псевдоаргументами, не более чем демагогией. А если учесть, что речь идет не

о каких-то идеальных, а о *конкретно предложенных министерством стандартах*, то есть основания говорить и о прямом обмане. Вольном или невольном – это другой вопрос.

Аргумент первый – относительно единства образовательного пространства. Ссылки ревнителей образовательных стандартов на то, что эти стандарты якобы защищают мальчика Петю при переезде из одной территории в другую – явно натужны. Так ли велики образовательные отличия разных регионов? А вот их финансовые отличия действительно разительны. И здесь никакими образовательными стандартами не поможешь. Как отмечала председатель бюджетного подкомитета Государственной Думы (позже министр труда и социального развития) О.Г. Дмитриева, «гражданин, переезжая из одного региона в другой, должен знать, что финансовый статус школы или больницы везде одинаков и не зависит от воли губернатора или областного законодательного собрания». Данный *«финансовый статус»* должен устанавливаться федеральным *социальным стандартом*, т.е. минимальными гарантированными социальными нормативами. И «это, – как справедливо подчеркивает О.Г. Дмитриева, – гораздо более гуманная мера объединения страны, чем обеспечение единства "огнем и мечом"»²⁹⁴, в том числе – мечом образовательных стандартов.

Единство образовательного пространства держится не стальными скрепами образовательных стандартов, а прежде всего полноценной, плотной тканью экономики образования. Если же эта ткань почти повсеместно изъедена тлей неплатежей, если в ней больше финансовых дыр, чем живой экономической материи, то ни о каком единстве этого пространства не может быть и речи, сколько бы обручей образовательных стандартов на него ни надевали. И все разговоры об этом «единстве» – либо обман, либо самообман чиновников, воспаленных наркотическим обаянием образовательного стандарта.

Да, подчеркну еще раз, единство образовательного пространства держится стандартом, но *стандартом социальным, то есть минимальными социально гарантированными нормативами, обеспечивающими нормальные условия образовательного процесса* – финансовые, материально-технические, социально-педагогические и др. (Общероссийскими или региональными нормативами – это другой вопрос.) Об этом мы говорим с 1991 года, с Программы стабилизации и развития российского образования. Но уже пятнадцать лет эта азбучная истина не воспринимается властью.

Аргумент второй – относительно защиты интересов ребенка. Давайте почитаем подготовленные министерством проекты закона о стандартах. В апрельском проекте 1997 года записано (п. 6 ст. 4 проекта): *«Обучающиеся, не освоившие образовательную программу основного общего образования, не допускаются к получению образования на следующих ступенях образования»*. И это защита интересов ребенка?

²⁹⁴ Известия. 1998. 3 марта.

После сокрушительной общественной критики на министерской коллегии данного положения, чиновники, как им показалось, нашли хитроумный выход. В октябрьском варианте проекта закона о стандартах (1997) уже говорилось следующее (п. 2 ст. 10): «*Всем гражданам, окончившим обучение по программе основного общего образования и **выполнившим** федеральные и национально-региональные **требования к уровню подготовки**, гарантируется поступление в соответствующие государственные и муниципальные образовательные учреждения, реализующие программу среднего (полного) общего и начального профессионального образования*».

Значит, не выполнившим «требования» заказан путь не только в третью ступень средней школы, но и в ПТУ. И при этом «порядок разработки, утверждения и введения требований к уровню подготовки» выпускников основной школы министерство оставляет за собой (п. 4 ст. 4 проекта закона). Пока этих требований в природе не существует, но каковы они могут быть – достаточно отчетливо видно из одобренного ведомством «Обязательного минимума содержания основных образовательных программ». Этот документ, однако, не дает оснований переложить роль основного защитника интересов ребенка на плечи Министерства образования.

Почему? Вот своеобразный ответ на этот вопрос одного из наиболее талантливых деятелей российского инновационного движения А.А. Пинского: «В комнате, где я просматривал этот документ, находилось несколько кандидатов и докторов наук по естественнонаучным и математическим дисциплинам. Я предложил им написать пару химических реакций, которые в разделе по химии шли как обязательные для 9-летней общеобразовательной школы. Никто из присутствующих этого сделать не смог. Да ведь если реально посмотреть на вещи, в классе только единицы способны заинтересоваться и понять нынешнюю химию, еще меньше детей поедут на химическую олимпиаду или станут химиками. Что же делать основной массе учеников, не освоивших предложенного в законе о стандартах минимума? Получается, что априори подавляющее большинство нашего населения будет выступать нарушителями государственного закона?»²⁹⁵.

Итак, с защитой интересов ребенка, кажется, все ясно. Добавлю, однако, еще об одном аспекте этой защиты – *об охране здоровья детей*.

Известно, что ситуация со здоровьем российских детей становится все более неблагоприятной, и это вызывает все большую тревогу. По данным специалистов, около 90% детей имеют отклонения в физическом и психическом здоровье. Подобное состояние здоровья детей – результат длительного неблагоприятного воздействия не только социально-экономических, экологических факторов, но и целого ряда педагогических факторов, среди которых первое место занимает потогонный школьный труд, непомерная перегрузка учащихся.

Перегрузка учащихся стала главным бичом современной школы. И предложенный министерством «обязательный минимум» не устранял, а узаконивал этот бич. Мало того что этот «минимум», по словам одного из наиболее круп-

²⁹⁵ Первое сентября. 1997. 18 ноября.

ных специалистов в области содержания образования В.В. Фирсова, в действительности представлял собой максимум, включающий в себя «все, что можно и нельзя»²⁹⁶. Мало того что львиная доля предусмотренных знаний не готовила ребенка к реальной жизни, являясь, по сути, как справедливо отмечалось в газете «Управление школой», «грудой металлолома». Они своим бессмысленным обилием напрочь «забивают» ребенка, подрывают его здоровье, *объективно делая нынешнюю систему обучения «преступлением против детства»*²⁹⁷.

«Наша система среднего образования, перегруженная образовательными "минимумами", – отмечала "Независимая газета", – служит, пожалуй, ярким примером того, что знания могут еще и калечить». Право на образование у нас «превратилось в принудительную обязанность». Отобранное кем-то в ведомственных кабинетах содержание образования, «не иначе как навязывается каждому ребенку, да еще в том объеме, в котором оно ему не только не нужно, но и просто объективно вредно»²⁹⁸.

И пропахивает это «содержание образования» ребенок, как крепостной – с утра до поздней ночи. «У нас, – с горечью замечала директор Института возрастной физиологии Российской академии образования М.М. Безруких, – дети работают по 9–10 часов каждый день, а гуляют в среднем по 29 минут. Вам не страшно?»²⁹⁹. (Такого образовательного ведомства – добавим мы.) Теперь по крайней мере все ясно с «аргументом» о том, как оно «защищает интересы ребенка»?

Третий аргумент – относительно повышения качества образования.

То, какой ценой будет достигаться это «повышение качества», видно из только что сказанного. Хотя это, может быть, не убеждает тех, кто привык жить по принципу – «мы за ценой не постоим». Тогда присмотримся повнимательнее к самой проблеме, а точнее – к легенде о качестве образования, которое якобы обеспечивают предложенные министерством образовательные стандарты.

Первое. Может ли обеспечить современное качество образования устаревший стандарт?

«Самое ужасное, – отмечал в "Тверской, 13" В. Стукалов, – что предлагаемый Минобразованием стандарт – это та же, по сути, программа, по которой мы учились лет двадцать пять назад»³⁰⁰. И этот голос далеко не одинок. На апрельской (1997) коллегии министерства, обсуждавшей проект закона о стандартах, депутат Государственной Думы О.П. Гришкевич, который 37 лет проработал в школе, задал ведомственным разработчикам стандартов прямой вопрос: «Чем принципиально отличаются они от программ, которые были в советской школе?» Принципиально ничем – последовал ответ. «Просто в Законе "Об образовании" было записано: разработать стандарты – вот мини-

²⁹⁶ Первое сентября. 1997. 1 ноября.

²⁹⁷ Управление школой. 1997. № 21. Июнь.

²⁹⁸ Независимая газета. 1997. 24 сентября.

²⁹⁹ Известия. 1997. 16 декабря.

³⁰⁰ Тверская, 13. 1997. 25 августа.

стерство поставленную задачу и выполняет»³⁰¹. Уровень выполнения этой задачи – на грани, если не за гранью ее профанации.

Стандарт, подчеркивал президент Ассоциации инновационных школ и центров А.Г. Каспржак, «компилируется из старых разработок, что реально грозит отодвинуть систему образования далеко назад»³⁰². Эта угроза более чем реальна в случае принятия министерских стандартов. И тут уже не о качестве образования надо думать, а о его нафталиновом запахе.

Второе. Может ли быть качественным образование, оторванное от жизни?

Общеизвестно, и об этом отчасти говорилось выше, что весьма малая часть изучаемого в школе оказывается пригодным в реальной жизни. Что знания, насильственно вталкиваемые в школьные головы, давно перестали отражать сегодняшний мир, а тем более – мир завтрашний. Что так называемый «школьный набор не имеет конкретного отношения ни к интересам детей, ни к предпочтениям их родителей»³⁰³.

«Начиная с 60-х годов, – отмечал ректор Московского государственного открытого педагогического университета Ю.Г. Круглов, – мы чрезмерно "обнаучили" школьное образование» и «мало учитывали социальные устремления и потенциальные способности молодежи». «Но вот мы, уже взрослые люди, – спрашивал Ю. Круглов своих педагогических коллег, – положив руку на сердце, можем ли, наконец, признаться в том, что пригодилась нам в жизни хотя бы половина того многознания, которое стремилась дать нам школа? Да нет, конечно!»³⁰⁴.

Эта ненужность и половины того, что дается в школе, – не только свидетельство низкого качества и слабой отдачи нашего образования, не только показатель невысокого вклада этого образования в развитие человеческих ресурсов. Здесь – корень и слабой общественной поддержки образования, едва ли не основное препятствие на пути признания его приоритетности.

Вот так отвечает содержание образования, которое предлагается стандартизировать, требованиям жизни и вызовам современности. Попытки дать псевдоответы на эти вызовы, используя тупиковый, экстенсивный путь – добавления в школу все новых и новых курсов и дисциплин, напоминают денежную эмиссию: иллюзорное, более того, разрушительное «решение» проблем обновления содержания образования за счет бесконечного «печатания» дополнительных учебных предметов.

Третье. Может ли повышать качество образования стандарт, который нацелен только на усвоение (или вбивание) знаний, а не на развитие ребенка?

Навязываемые министерством стандарты выполнены в старой, традиционной «зуновской» философии. Но педагоги, психологи, медики, как справедливо заметил Е.А. Ямбург, «давно поставили "зуновской" модели диагноз

³⁰¹ Первое сентября. 1997. 5 апреля.

³⁰² Управление школой. 1997. № 40. Октябрь.

³⁰³ Первое сентября. 1997. 29 апреля.

³⁰⁴ Педагогика. 1997. № 5. С. 35.

как дезадаптивной для ребенка». «Ни в одной стране мира, – писал он, – никто не ставит перед собой задачи такое количество знаний, умений, навыков ногами впихнуть в голову ребенка». И ни в одной стране мира «так не учат, как мы – жестко, мощно и так против шерсти... Мы наращиваем... "зуновскую" парадигму. И получаем еще большее количество больных детей... дидактогенных неврозов... С одной стороны, мы декларируем переход на "области знаний" и такое спонтанное психосберегающее развитие ребенка, а с другой – год от года наращиваем жесточайший "зуновский" образовательный стандарт»³⁰⁵.

Эксперты ОЭСР, изучавшие предлагаемые образовательные стандарты, придерживаются, по сути, аналогичного мнения. Сравнивая эти стандарты с прежними советскими учебными программами, которые, по их словам, «основывались на том, что учащиеся приобретали фактологические познания в узко специализированных предметах», эксперты отмечали: *«На настоящий момент программы таких важных "федеральных" предметов, как математика, русский язык и литература, остались практически без изменения, то есть ориентированными на механическое запоминание и специальные академические знания вместо широких и гибких познаний, умения решать проблемы, делать выбор, вместо коммуникационных навыков, необходимых в быстро меняющемся обществе»*.

«Исследования показали, – продолжали эксперты, – что на настоящее время российские школьники в среднем обладают хорошими фактологическими знаниями, но они отстают от детей из других стран в отношении использования известных фактов или применения знаний в непривычных обстоятельствах. А в рыночной экономике играют роль в первую очередь именно эти умения». Между тем, по мнению экспертов, в школах редко обучают таким «важным умениям для современной России», как «критическое мышление, умение решать проблемы, коммуникативные умения, способность воспринимать аргументацию». «Учителя и ученики концентрируются на обучении, основанном на запоминании больших объемов содержания, а не на умении мыслить»³⁰⁶.

Таковы внутренняя и внешняя оценки «зуновского» качества нашего образования и предлагаемых министерством стандартов.

Наконец, четвертый из аргументов ревнителей образовательных стандартов – относительно вхождения в мировое образовательное сообщество. Но, спрашивается, как с этим сообществом согласованы подобные стандарты?

Наши стандартизаторы особенно усиленно ссылаются на США, где проблема стандартов – действительно предмет общенационального обсуждения. Но, чтобы обсуждать проблему стандартов, ссылаясь на Америку, надо, как иронично отметил Главный редактор газеты «Первое сентября» А.С. Соловейчик, обеспечить и законодательное, и финансовое, и материальное решение сложнейших проблем школы, по крайней мере, на уровне той же Амери-

³⁰⁵ Частная школа. 1996. № 6. С. 24–27.

³⁰⁶ Доклад экспертов. С. 97, 105, 115, 116.

ки. «Но о чем речь, когда невозможно добиться минимального – полноценного финансирования школ. Без этого все разговоры об удержании ситуации при помощи стандартов смехотворны»³⁰⁷. И добавлю от себя – безнравственны.

Что же касается других аргументов, выдвигаемых министерскими старателями в пользу стандартов, то они, скажем прямо, не заслуживают серьезного внимания. Ну разве можно всерьез воспринимать такие, например, доводы, что предлагаемые стандарты: «создают условия для многообразия и вариативности», «гарантируют свободу учителя», «способствуют развитию школы» и т.п. Да, создают, гарантируют, способствуют – как клетка для полета.

Есть и еще один псевдодовод, – что стандарты, мол, обеспечивают преемственность различных уровней, ступеней образования. Но спросим: о каких стандартах идет речь – об идеальных или *реально предложенных министерством*? Последние, как известно, не имеют и тени такой преемственности. Между ними нет никакой согласованности. Они изготавливались отдельно, на разных чиновничьих кухнях. И задача их состыковки даже не ставилась.

Так чем же на самом деле опьяняют и кому в действительности нужны эти самые стандарты? Ответ очевиден: наличие стандартов предельно облегчает функционирование громадной бюрократической машины управления образованием, и потому ***нужны они прежде всего чиновникам, а не ребенку и не школе***. Стандарт, по сути, снимает задачи содержательной управленческой работы и подменяет их лишь задачами контроля. При этом сам контроль становится предельно упрощенным, поскольку стандарт устраняет «вариативный хаос», «образовательную вольницу», возвращая школу к казарменному порядку. А управлять казармой – чиновникам одно удовольствие. Потому они и спешат. Потому и выдают за стандарты срочно изготовленные их суррогаты. Потому и пропихивают эти суррогаты – без серьезной вневедомственной экспертизы, без тщательной апробации в различных регионах страны.

На это последнее обстоятельство вынужден был обратить особое внимание прежний состав президиума Российской академии образования, который в 1997 году отказался публиковать предложенные стандарты под грифом академии. Еще ранее директор Института общего среднего образования РАО В.А. Поляков однозначно выступил против спешки проталкивания этих стандартов, заявив: «На территории России еще не проведена их проверка, не определено их качество. Академия эти стандарты не принимала. Сначала их надо было подвергнуть строжайшей экспертизе и не спешить узаконивать до всестороннего обсуждения. И академия будет отстаивать свое мнение»³⁰⁸.

Но тем временем, пока велись эти ожесточенные споры, пока образовательное сообщество бунтовало против сплошной стандартизации страны, призрак стандартов вот уже четыре года как бродил по России. Образовательных стандартов еще нет, но уже были на местах отделы стандартизации, и по отсутствующим стандартам уже шли повсеместные проверки школ. В

³⁰⁷ Первое сентября. 1996. 24 декабря.

³⁰⁸ Первое сентября. 1996. 26 декабря.

результате стандарты, как констатировал 31 октября 1997 года Совет по образованию Ассоциации городов Юга России, «все более превращаются из эффективного педагогического инструмента в жупел тотального контроля и преследований. И это в ситуации, когда реально стандартов в стране еще нет!...»³⁰⁹.

Только за 1996–1997 годы объединенное министерство трижды на коллегии официально возвращалось к вопросу о незамедлительном внедрении стандартов (декабрь 1996 г., апрель и октябрь 1997 г.). И от коллегии к коллегии отчетливо была видна отрицательная, регрессивная динамика в решении проблемы стандартов, в частности в решении вопроса о том, каким быть закону о стандартах.

Благо, исход на этот раз случился, как в русской народной сказке, удачным. Видя всеобщее неприятие педагогическими коллективами навязываемого министерством стандарта, Комитет по образованию и науке Государственной Думы оказался трезвее и осмотрительнее министерских неореставраторов. И потому решил не спешить с принятием стандартов, отложив его до 2000 года. Как подчеркивал заместитель председателя этого комитета О.Н. Смолин, один из наиболее здравомыслящих и деятельных законодателей, вопрос о минимальном содержании образования «нельзя принимать законодательно, пока мы не достигли определенного уровня согласия в рамках педагогического сообщества. Избави Бог учителю что-то сверху навязывать, надо прежде с учителем посоветоваться»³¹⁰.

На тот момент эта здравая позиция возобладала.

Надо отметить, что в своем стандартизаторском азарте новые деятели ведомственной образовательной политики не раз пытались выйти, как это сейчас говорят, за пределы правового поля. Это поле, очерченное Законом «Об образовании», было для них тесно. И они неоднократно пробовали пренебречь законом, что в итоге стало своеобразной нормой деятельности министерства, как это будет видно из последующего изложения.

Так, например, в проектах закона о стандарте, которые рассматривались на декабрьской (1996) и апрельской (1997) коллегиях ведомства, была принята попытка резкого ужесточения порядка лицензирования образовательных учреждений. В пункте 3 статьи 1 этих проектов значилось следующее: *«При лицензировании образовательных учреждений начального и основного общего образования, кроме требований, предусмотренных Законом Российской Федерации "Об образовании", предметом лицензирования является установление соответствия предлагаемой образовательной программы требованиям настоящего стандарта. Неисполнение образовательным учреждением норм и положений настоящего стандарта является основанием для лишения лицензии»*.

Это драконовское требование (вызвавшее резкую общественную критику на министерской коллегии в апреле 1997 года), с помощью которого можно было бы закрыть или попросту не открыть всякое неудобное чиновникам

³⁰⁹ Первое сентября. 1997. 11 ноября.

³¹⁰ Первое сентября. 1997. 13 ноября.

учебное заведение, в корне противоречило пункту 9 статьи 33 Закона «Об образовании», где однозначно было записано, что при проведении лицензирования *«содержание, организация и методики образовательного процесса предметом экспертизы не являются»*.

В конечном итоге именно Закон «Об образовании», а точнее – предусмотренная им весьма сложная процедура принятия образовательных стандартов основного общего образования и спасли на этот раз школу от навязываемых министерством стандартов. Если бы этот базовый законодательный акт не предусматривал (п. 4 статьи 7), что данные стандарты *«устанавливаются федеральным законом»*, то ведомственная образовательная политика давно бы повесило стандартизированный хомут на шею школы.

Итак, истинный смысл предлагаемых стандартов и попыток их насильственного внедрения очевиден.

В социально-педагогическом плане – это: остановка или, по крайней мере, резкое торможение еще неустоявшихся реформаторских процессов; *«упорядочение»*, т.е. пресечение многообразия и вариативности образования; введение в образование тотальной унификации, регламентации и всеохватного контроля.

В экономическом плане – это: попытка сэкономить на образовании, поскольку, по мнению реставраторов, единообразие, как комплексный обед, всегда дешевле.

В политическом плане – это стремление пресечь образовательное инакомыслие, содержательный плюрализм в образовании, то есть – своеобразный утопический проект введения единомыслия в российском образовании.

В социально-психологическом плане – это намерение использовать в своих целях рудименты безличности, одинаковости в общественном сознании, найти опору в традиционной общинно-советской уравнилительной ментальности.

В административно-управленческом плане – это: очередная бюрократическая утопия, иллюзорный поиск панацеи от всех образовательных бед; холостой управленческий ход или просто откровенное стремление уйти от насущных проблем сохранения и развития образования в те же псевдопроблемы – то есть нагляднейший пример подмены реальной деятельности псевдодеятельностью, убедительное свидетельство, что образовательное ведомство ничего иного попросту не хочет или не умеет делать.

В собственно педагогическом плане – это: стремление закрепить традиционную «зуновскую» идеологию образования вопреки идеологии педагогики развития; желание уйти от перезревших, вопиющих проблем реального обновления содержания образования, учебных программ и учебников опять же в псевдореальность образовательных стандартов; методологически порочная попытка подменить оценку качества результатов образовательного процесса контролем «на входе» и мелочным нормированием этого процесса.

Что же касается вопроса *«каким образом готовился предлагаемый стандарт?»*, то ответ на него очевиден – **антидемократически**. Он вылепился скрытно, в кабинетах министерства и РАО, тогда как образователь-

ный стандарт по своей природе не только общественное дело, но и результат общественного, точнее – общественно-государственного согласия. Посему надлежало обеспечить демократическую процедуру его подготовки, широчайшее обсуждение в обществе, научном и образовательном сообществе, в регионах. Ничего этого не было сделано. Что и определило главным образом провал второй попытки подготовки стандартов общего образования.

Этого не могли не отметить разработчики (в числе которых был и автор данных строк) предвыборной программы президента Б.Н. Ельцина на 1996–2000 годы, где подчеркивалось, что *«стандарты должны решать проблемы, а не создавать их, быть реальной базой, а не тормозом на пути обновления образовательного процесса»*. Что задача «разработки новой системы содержания образования... выходит далеко за пределы текущей корректировки, а потому требует привлечения интеллектуального потенциала творческой элиты» и всего образовательного сообщества³¹¹.

В КЛЕТКЕ «ТИПОЛОГИИ»

17 февраля 1997 года, за два дня до расширенной итоговой коллегии нового образовательного ведомства, о которой речь шла ранее, министерство выпустило инструктивное письмо с, казалось бы, невинным названием – «О наименовании государственных и муниципальных образовательных учреждений». На самом же деле *это был точно рассчитанный и достаточно мощный удар по многообразию и вариативности российского образования*. И в свете этого письма, появившегося в печати значительно позже коллегии, становился понятным показавшийся неожиданным тогда тезис, заявленный на коллегии в докладе министра о *«не всегда оправданном многообразии видов образовательных учреждений»*.

Названное инструктивное письмо было выполнено по всем законам этого бюрократического жанра: сначала – суровая фиксация «стихийности» процесса создания «различных типов и видов образовательных учреждений»; затем, как и положено, – ссылка на жалобы с мест на эту «стихийность» и на «многочисленные обращения работников образовательных учреждений»; далее – беспомощное аппаратное теоретизирование по поводу «типов и видов» образовательных учреждений и, наконец, – *главное, ради чего все это и было затеяно, – упаковывание школьной системы в клетку стальной бюрократической типологии в виде «Перечня типов и видов государственных и муниципальных образовательных учреждений»*. Поскольку чиновники, ваявшие данное письмо, были, несомненно, велемудры и опытные, а потому и обставили названный перечень демагогическими ссылками на Закон «Об образовании», ошарашенный получатель сего письма не сразу и понял, что оно не только противоречит закону, но попросту попирает его. Однако об этом чуть позже.

³¹¹ Ельцин Б.Н. Россия: человек, семья, общество, государство. Программа действий на 1996–2000 годы. М., 1996. С. 28.

Согласно указанному «Перечню», отныне в российском образовании признавались законными только *пять «видов»* общеобразовательных учебных заведений – общая средняя общеобразовательная школа, школа с углубленным изучением отдельных предметов, лицей, гимназия и вечерняя (сменная) общеобразовательная школа. Был, правда, и шестой дозволенный «вид» – центр образования. Но никто не имел понятия, что это такое.

Остальные разновидности общеобразовательных учреждений (например, колледж, учебно-воспитательные комплексы, школы-комплексы, комплексы «детский сад – школы», кадетские корпуса, казацкие школы и др.) оказывались вне закона. То есть: *ребенок* в них не мог получить признаваемого государством аттестата; *учитель* – права на пенсию и педагогический стаж, а сама *школа* – права на финансирование, поскольку ей теперь никто не утвердит штатное расписание.

Таким образом, изготовленный министерством панцирь-перечень являл собой *еще одну разновидность все того же пресловутого образовательного стандарта*. Только он, в отличие от рассмотренных ранее стандартов или СанПиНов, о которых речь пойдет далее, стандартизировал школу не изнутри, а надевался на нее сверху, как смиренная рубашка. *Родовой же общностью всех этих стандартообразных разновидностей была их открывенная, навязываемая сверху охранительная, реставрационная идеология новой ведомственной образовательной политики – всеобщая унификация, регламентация и контроль.*

Что же так напугало неоохранителей образования? Что же заставило новое министерство стрелять по школе стандартами разного калибра? А вот что.

«Чиновники вводят жесткую стандартизацию, в том числе и типов школ, с одной целью – вернуть себе контроль, – писал директор московской школы-комплекса А. Рывкин. – Уменьшение узаконенных типов приведет прежде всего к тому, что будут сворачиваться все опытные, экспериментальные виды работы в школе». Ибо «вводимая типология не оставляет места для экспериментирования».

«Усиливая таким образом контроль над школой, – продолжал А. Рывкин, – министерство ставит ее в невыносимое положение. Судите сами: раньше школы худо-бедно финансировали, потом у школы появилась относительная свобода. В этот короткий период, когда деньги еще были, но уже была свобода, образование и начало развиваться сумасшедшими темпами. Теперь у школы денег нет... но и свободу потихоньку отнимают... Для развития образования эта ситуация почти смертельна»³¹².

О том же писал и другой известный директор школы-комплекса, выдающийся педагог Е.А. Ямбург: «Несколько лет назад школа вдруг получила относительную свободу: стали возникать самые удивительные учебные заведения с самыми необыкновенными названиями и программами... очень нужные в нашей жизни учреждения образования, которые тоже ни в какую типологию не вписывались». Образование начало «выбираться из клетки нашей

³¹² Первое сентября. 1998. 24 января.

общеобразовательной политехнической школы, люди хотели иметь лица, а не общее выражение». «Этот бешенный рост видов и типов школ, – отмечал Е.А. Ямбург, – был, конечно связан со свободой, с тем инновационным взрывом, который она вызвала»³¹³.

Именно этот взрыв, эта свобода и напугали образовательных охранителей. Что и стало истоком их попыток стандартизации образования (во всех ее видах и формах), выбраковывания тех школ, которые Е.А. Ямбург назвал «незаконными детьми перестройки». Эти «незаконные дети» не вписывались в жесткую министерскую типологию. А раз так – их надо было устранить, лишить лицензии на образовательную деятельность.

Уже позже, в разгар общественного возмущения данной охранительной новацией министерства, оно пыталось заверить, что предложенная типология *«никак не повлияет на внутреннее содержание школ, не укладывающихся в привычные рамки, потому что речь не идет о запрещении, а всего лишь о переименовании»*. Но это заверение было предназначено для легковверных, что подтвердили и представители самого министерства. На практике, объяснили они, *«по истечении срока действующей лицензии все школы, название которых не соответствует типологии, должны будут его сменить на то, что в ней есть и что более или менее отражает суть данного учебного заведения»*³¹⁴. То есть, по существу, – должны будут самоликвидироваться.

Вот кредо бюрократического сознания новой образовательной политики: не выстраивание гибкой типологии под реальную жизнь, а подгонка топором этой самой жизни под придуманную в ведомственных кабинетах жесткую типологию.

Иными словами, вместо того чтобы внимательно отслеживать процессы, идущие в образовательной жизни, помогать ее развитию, своевременно снимать возникающие препятствия и поддерживать всеми возможными способами (в том числе и нормативно-правовыми актами) то, что перспективно, что плодоносит, образовательная политика с маниакальным упорством стремилась только к одному – выкорчевыванию всего, что растет, к наведению по-своему понятого порядка. «Мы должны были навести порядок!» – заявил по поводу номенклатуры образовательных учреждений один из высокопоставленных чинов министерства в ходе летних семинаров 1997 года по подготовке проекта концепции очередного этапа реформы образования. «Где навести порядок, – спросил автор этих строк, – в жизни, причесывая ее на свой пробор?..»

И после этого министерство заявляло, что *«предложенная типология вводится для удобства»*. Ну, разумеется, для удобства, как и стандарт, – только не ребенка, не школы, а все тех же горе-управленцев. Ведь в итоге эта типология, как и стандарт, имеет не только реакционно-охранительный, но и простой бытовой смысл. Она также исполнена по закону *«сохранения энергии» чиновника*, которому казарменное единообразие подведомственного пространства существенно облегчает жизнь.

³¹³ Там же.

³¹⁴ Там же.

Возьмем, к примеру, те же образовательные комплексы. В труднейших условиях, когда школа становится едва ли не последним островком стабильности, когда лучшие учителя стремятся расширить ее защитное поле, практически взяв на себя все то, что связано с охраной и здоровьем детей, все то, чем раньше занимались клубы, библиотеки и многие другие учреждения культуры, учебно-воспитательные комплексы представляют собой уникальное и чрезвычайно плодотворное явление. Эти комплексы пытаются объединить педагогов, психологов, социальных работников, врачей, деятелей культуры на благо и во имя поддержки детей. Они формируют разновозрастные коллективы, тесно связанные общностью целей и интересов. В них, по справедливому словам Е.А. Ямбурга, «на практике осуществляется идея педагогической и содержательной преемственности, действительно непрерывного образования, идет сращивание с вузом, с ПТУ. Тут возникает то, что требует сейчас жизнь»³¹⁵. Однако эти школы-комплексы не вписываются в клетку изобретенной министерством «типологии». И потому министерство говорит им: «Не имеете права, не зарывайтесь, вы всего-навсего образовательная школа, не более»³¹⁶.

Между тем даже сами сотрудники образовательного ведомства признают, что большинство этих комплексов «находятся в сельских районах, которым просто не выгодно содержать детский сад для трех детей и школу для восьми», что «до сих пор комплексы существуют полуподпольно»³¹⁷.

Чтобы вывести эти школы-комплексы из такого полуподполья, не нужно никаких финансовых средств, недостатком которых министерские руководители обычно объясняют все беды нашего образования. Нужны только добрая воля и труд образовательного ведомства – разработанные им соответствующие правовые документы. Но чиновники министерства, как отмечал Е.А. Ямбург, «просто не хотят этим заниматься. Да и если бы хотели, не смогли бы – нет кадров соответствующей квалификации, нет нужного опыта. Тогда непонятно, зачем они существуют. Денег они уже давно никому не дают, идеологию не разрабатывают, и, может быть единственное, что от них требуется, – разработка нормативной базы»³¹⁸. Однако и этого они не делают. Вернее, делают, но на свой манер – в виде «выкорчевывания сорняков» на образовательном поле, «окультуривания» его многообразия путем стандарта и типологии школы.

Такое же «окультуривание» новая образовательная политика предприняла в 1997 году и на ниве профессионального образования, что вызвало не меньшее возмущение педагогического сообщества. В целях наведения порядка и единообразия на этой ниве министерство своим приказом № 722 от 15 апреля 1997 г., *по существу, упразднило профессиональные лицеи* в Российской Федерации – один из наиболее перспективных типов профессиональных учебных заведений. Мотивом этого бессмысленного унифицирующего действия было то, что профицеи выходили за пределы программ начального

³¹⁵ Первое сентября. 1998. 24 января.

³¹⁶ Первое сентября. 1998. 19 марта.

³¹⁷ Известия. 1997. 27 августа.

³¹⁸ Первое сентября. 1998. 24 января.

профессионального образования и вторгались в программы средней профессиональной школы. То есть вместо того, чтобы поддержать этот плодотворный процесс интеграции начального и среднего профессионального образования, удачно реализуемый в профлицах, министерство пресекало его и указывало каждому сверчку его шесток.

Ассоциация инженерно-педагогических работников этих лицеев расценила данный приказ, подготовленный «без какой либо тщательной научно-методической проработки мнения педагогов-практиков и общественности», как «акт беспримерного произвола, уничтожения лучших из лучших учебных заведений в системе начального профессионального образования». Соответствующей была и реакция работников этой системы.

Под напором волны возмущенных писем и обращений к Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину, в правительство, в Государственную Думу, в Совет Федерации министерство спустя полтора месяца вынуждено было частично скорректировать свой приказ. Но при этом оставило свой замысел в полной сохранности, отодвинув лишь сроки его реализации. Профессиональным лицам временно продлевалась жизнь — до окончания действия их лицензий. Педагогические коллективы этих лицеев вынуждены были продолжать работу с чувством обреченности, в ожидании грядущей ликвидации их учебных заведений. Это, во-первых, вело к нарастающему оттоку квалифицированных педагогических кадров из профлицеев. И во-вторых, существенно обостряло и без того напряженную социальную ситуацию в системе образования. (Каждый раз, когда сталкиваешься с подобными обстоятельствами в нашей образовательной политике, неотвязно возникает все тот же вопрос: что это — «преступление или ошибка?».)

И здесь самое время напомнить, что инструктивное письмо о «типологии» образовательных учреждений было подписано в министерстве 17 февраля 1997 года, т.е. в самый разгар мощной февральской акции протеста работников образования. Каким же отменным политическим чутьем надо обладать, чтобы в этой ситуации подливать масло в огонь.

Возвращаясь к этой «типологии», необходимо отметить, что министерские ее ваятели уверяли, что она «работает на равенство образовательных учреждений». Но эти уверения лживы — *не на равенство, а на уравнивание*. Борьба за «равенство» посредством сокращения многообразия и вариативности образования — путь в прошлое. Путь в будущее — прямо противоположный: **максимальное увеличение многообразия, прорыв барьера его избирательности и превращение его во всеобщее качество образования**. Это очевидно не только с позиций современной философии образования и современного понимания его социально-педагогических задач, но и с точки зрения здоровой экономики образования. В условиях, когда еще далеко не насыщен образовательный спрос, сокращать его абсурдно. Тем более, что потребности в таких услугах постоянно растут: по социологическим данным, спрос на гимназии и лицеи, например, сегодня трехкратно превышает наличное предложение.

И наконец, — о правовой стороне усиленно навязываемой министерством номенклатуры или «типологии» образовательных учреждений. С юридиче-

ской точки зрения, и это навязывание, и сама «типология» были попросту **противоправны**. Для многих это было очевидно изначально. Но поскольку чиновник понимает только язык чиновника, потребовалось проведение официальной юридической экспертизы. Инициативу ее организации взяла на себя газета «Первое сентября».

По квалифицированному мнению юристов, инструктивное письмо министерства от 17 февраля 1997 года «О наименовании государственных и муниципальных образовательных учреждений» и приложенный к нему перечень типов и видов этих учреждений представляют собой документ **«фактически нарушающий права юридических лиц»**. Кроме того, в правовом отношении этот документ достаточно безграмотен. То беспомощное теоретизирование в инструктивном письме, о котором говорилось ранее, породило и юридический казус – смешение в одну кучу *типов, видов и наименований* образовательных учреждений.

Между тем, как четко отмечалось в юридической экспертизе данного документа, Закон «Об образовании» устанавливает только *типы* образовательных учреждений и дает довольно подробный их перечень. *«Про виды учебных заведений в законе вообще нет ни слова, а по поводу наименования в статье 13 сказано, что оно оговаривается уставом учреждения, а значит о том, как назвать учебное заведение, должны заботиться само учреждение и учредители, и по закону никто не имеет право им указывать, какое название выбрать. Если наименование закреплено уставом учебного заведения, значит оно законно»*.

«С юридической точки зрения, – звучал вывод экспертизы, – любое учебное заведение, которое будут принуждать изменить свое название в соответствии с этим инструктивным письмом, вправе подать в суд на тех, кто его вынуждает это делать. И на стороне такой школы – Закон "Об образовании" и Гражданский кодекс».

Более того, говорилось далее, «в соответствии с новыми правилами **инструктивное письмо не имеет силы нормативного акта**, а может носить только ознакомительный, рекомендательный, информационный характер». Однако, со знанием дела отмечали юристы-эксперты, «понятно, что на местах этот документ, конечно, будет принят как руководство к действию»³¹⁹.

И он именно так и был воспринят большей частью местных управленцев в образовании. На что и рассчитывало министерство. Здесь, надо сказать, оно не ошиблось. Охранительный снаряд точно попал в цель.

ЭПИДЕМИЯ САНИТАРНОГО НАДЗОРА

Такой же откровенно противоправной была и третья из министерских акций, предпринятых в 1997 году в русле идеи всеобщей стандартизации и унификации образования, – введение новых Санитарных правил и норм, так называемых СанПиНов. Эта акция не только отражала, но и усугубляла, уси-

³¹⁹ Первое сентября. 1998. 7 февраля.

ливала общий откатный процесс, который был инициирован объединенным образовательным ведомством.

Особенность этой акции, в сравнении с другими, рассмотренными ранее, состояла лишь в том, что она была проведена в самый разгар подготовки «очередного этапа» реформирования системы образования (о которой подробно речь пойдет в следующей главе книги). И потому она была воспринята как органическая часть этого реформирования или – как сама реформа. На деле же эта акция вела к явной дискредитации реформы. Более того, на ее примере отчетливо выявлялся механизм сопротивления этой реформе. Становилось очевидным, что уже самые первые шаги по возобновлению реформирования образования стали сигналом к усилению, ускорению откатного процесса. Что по мере его дальнейшего движения сопротивление реформе будет нарастать.

Отсюда – и внезапность введения СанПиНов. 19 августа 1997 года были опубликованы «Основные положения концепции очередного этапа реформирования системы образования Российской Федерации». А спустя три дня, 22 августа Министерство общего и профессионального образования выпустило приказ № 1792, введивший новые Санитарные правила и нормы.

Внезапность была ошеломляющей еще и потому, что СанПиНы, опубликованные перед самым началом учебного года, повергли школу в состояние шока – в соответствии с новым документом за неделю пришлось в пожарном порядке переделывать давно сверстанные учебные планы, менять нагрузку учителей, перекраивать весь распорядок школьной жизни. Уже это не могло не вызвать резко негативной реакции образовательного сообщества на новую инициативу министерства.

СанПиНы, как и стандарты, душили школу изнутри, вводя предельную регламентацию и внутреннего устройства школьной жизни и образовательного процесса. «В объемном документе, – писал М. Готлиб из Новосибирска, – регламентировано буквально все: на каком расстоянии школа должна быть от дома школьника, на каком – от улиц, по которым движется транспорт (100–170 метров), что можно, а что нельзя сажать на пришкольном участке... какое должно быть расстояние от задней парты до классной доски, какой туалет должен быть в медпункте, какой должна быть площадь форточки, за сколько часов до начала занятий надо протопить печку в сельской школе, какой должна быть температура и влажность воздуха в классах и мастерских, каким должен быть коэффициент отражения для потолка и стен и т.д. Кроме того, следует обязательно проводить профилактическое ультрафиолетовое облучение в районах севернее 57,7 градуса северной широты и в районах с загрязненной атмосферой. Так как эти нормы, – отмечал М. Готлиб, – с 1 сентября уже действуют, то, следуя букве закона, врачи Госсанэпиднадзора просто обязаны были закрыть практически все новосибирские школы и, как минимум, оштрафовать всех директоров за многочисленные нарушения»³²⁰.

Действительно, СанПиНы были «страшно далеки» от школьного народа и от реальной жизни школы. Во многих отношениях они стояли на грани прямого абсурда. Школа сегодня перегружена. Более трети учебных заведе-

³²⁰ Управления школой. 1997. № 44. Ноябрь.

ний работают в две-три смены. А СанПиНы утверждают, что «оптимальная вместимость в городских образовательных учреждениях не должна превышать 1000 учащихся». Остальных что же – на улицу?

Каждое десятое школьное здание находится в аварийном состоянии, свыше трети – не имеют водопровода, более 43% – канализации. СанПиНы же требуют, чтобы школа имела «на каждые 70 девочек... комнату личной гигиены», диктуют, в какой цвет должны быть выкрашены стены, каким должен быть «коэффициент отражения», сколько умывальников должно быть на каждом этаже и на каком расстоянии их следует располагать друг от друга и т.п. Все эти «идеальные» требования воспринимались школой так же, как воспринимают люди, находящиеся за чертой бедности, рекомендации о целесообразности приобретения той или иной марки лимузина.

Реакция педагогического сообщества на СанПиНы была однозначной – резко отрицательной. Общее мнение – «соответствовать этому документу физически невозможно»³²¹. «Материальная база большинства школ просто катастрофична: гнилые крыши, гнилые полы, стены, – писала директор школы из города Аша Челябинской области Л. Безроднова. – Зимой проблема тепла в школе, освещения – слепнут и дети, и учителя. Крысы и тараканы время от времени совершают набеги на школу, но СЭС бесплатно не обслуживает, а долги бюджета известны. Нет элементарной мебели... Нет спортивного инвентаря... Нет оборудования... Слово "нет" можно повторять многократно... какие уж тут санитарные нормы... И когда читаем те стандарты-требования, которые указаны в документе, хочется плакать: ведь нам это за 100 лет не выполнить, если даже сегодня начать с благоустройства школы»³²².

Подобных отзывов на СанПиНы были тысячи. «Нам в северной карельской деревенской школе занятно читать новые правила...» – замечал учитель из Карелии В. Никитин. Какой душ в спортзале, когда «в нашей сельской школе и водопровода нет». «Батареи должны иметь регуляторы температуры. Да, срочно установите их, только стены придержите, а то от старости они рухнут вместе с батареями. Температура в школе должны быть 18–20° С. Как приятно читать эти строки тому, кто уже неделю сидит дома – школа закрыта в морозы, ибо по нижним кабинетам – 0–1° С, а по верхним – 4–5° С»³²³.

Все это было бы смешно, если бы не было так грустно. Если бы деятели санитарного и образовательного надзора так цинично ни профанировали благое дело, так откровенно ни демонстрировали свою профнепригодность. Но это с одной стороны.

С другой стороны, вся эта санитарно-бюрократическая фантастика не так безобидна, как может показаться на первый взгляд: по мнению многих директоров школ, они вдруг «попали в очередную ловушку, и дальнейшая судьба школы во многом зависит теперь от доброй воли и расположения к ней местных санэпидслужб»³²⁴. И не только этих служб, но – главное – от расположения органов управления образованием. ***В этом реакционная суть***

³²¹ Первое сентября. 1998. 10 января.

³²² Первое сентября. 1997. 27 сентября.

³²³ Первое сентября. 1998. 21 февраля.

³²⁴ Первое сентября. 1998. 10 января.

нового санитарного документа. Его безответственная маниловщина оборачивалась плетью, камерой пыток для школ в руках многих образовательных управленцев.

Самым вредоносным в этом документе было его самонадеянное, безапелляционное, противоправное вмешательство в образовательный процесс, в организацию школьной жизни, в ее уклад, распорядок, которые, в соответствии с Законом «Об образовании», должны устанавливать сами образовательные учреждения. Нагляднейшие примеры тому – возвращение школы к шестидневной учебной неделе, к отжившей «классно-кабинетной системе», к жесткой, традиционной форме урока (нетрадиционные формы – недельные погружения, студии, мастерские, семинары и лекционные курсы в старших классах не признавались), к прежней 45-минутной продолжительности этого урока, тогда как исследованиями давно уже доказано, что последние 6 из 45 минут урока крайне непродуктивны, и т.д.

Все это делалось якобы для обеспечения разгрузки детей. Однако даже с внешней стороны, не говоря уже о содержательной, эта разгрузка оказывалась сплошным блефом. Общее недельное количество уроков теперь растягивалось на шесть дней. При этом каждый урок увеличивался на пять минут, то есть в день фактически набегал еще один урок. К тому же вводились две двадцатиминутные перемены – как бы для «организованного досуга – игр, танцев». В результате ребенок покидал школу еще позднее, чем при пятидневке, но теперь он вынужден был работать на школьной фабрике уже шесть дней в неделю. Иными словами, у него исчезал единственный выходной день – воскресенье, поскольку в этот день он вынужден был готовить домашние задания на следующую неделю. Что уж тут говорить о семейном досуге, о преодолении отрыва ребенка от семьи и т.д.

Резко отрицательную оценку всем этим санитарно-надзорным новациям и их повсеместному насаждению дала начальник Московского комитета образования Л.П. Кезина: «На субботу добавлены предметы. У ребят стала просто немыслимая рабочая неделя. Если еще включить домашние задания, получается до 60–70 часов в неделю. Это первое. Второе – общение с родителями в субботу прекращено. Третье – ребенок лишен выходного дня. Потому что он вынужден в воскресенье делать уроки на понедельник. И что мы создали? Я считаю, что это просто глумление над ребенком. Я категорически против»³²⁵.

Такова внешняя сторона, внешний результат навязываемой санитарными и образовательными надзирателями «разгрузки». Внутреннего же, содержательного результата здесь нет и не может быть. Поскольку большая проблема перегрузки учащихся не решается с помощью ножниц и клея – путем перекройки числа и продолжительности уроков, учебного плана и пр. Она решается только в процессе глубокого, всестороннего пересмотра учебных программ, без чего все прочее санитарно-надзорное рукоделье не имеет смысла. И если санитарным чиновникам это невдомек, то образовательные, по крайней мере, должны были понимать такие азбучные истины.

³²⁵ Учительская газета. 1997. 2 декабря.

На самом деле, они все прекрасно понимали. Только, *во-первых*, здесь работал все тот же закон *сохранения ведомственной энергии*: проще перекраивать учебные планы, чем перепахивать школьные программы. *Во-вторых*, образовательному ведомству удобнее прятаться за широкую спину санитаров, утаивая, что **СанПиНы выгодны прежде всего ему, ибо по своей унифицирующей, регламентационной сути они более чем органично вписываются в «откатную философию» новой образовательной политики**. И *в-третьих*, СанПиНы, прикрываясь заботой о здоровье детей, **экономят расходы на образование**. Вводимые ими нормы сокращают учительскую нагрузку, а следовательно – и зарплату учителей (суммарно, по негласным подсчетам министерства, почти на 500 млн. деноминированных рублей), практически одним махом прекращают финансирование всех факультативов, спецкурсов и т.д., выталкивают многие дисциплины в сферу дополнительных платных образовательных услуг.

«Вряд ли кто-нибудь всерьез верит, – замечал новосибирский педагог М. Готлиб, – что после выхода этого документа школы начнут срочно отодвигаться от проезжей части, переносить спортзалы на первый этаж, заменять черные классные доски на зеленые и коричневые и открывать кабины гигиены для девочек и т.д., но в том, что средства урежут, не сомневается никто»³²⁶.

В этой связи забавным, лукаво-беспомощным представал жалостливый министерский лепет о том, что Санэпиднадзор, вводя СанПиНы, буквально изнасиловал образовательное ведомство. «Нашего мнения никто не спрашивал... – объясняли министерские чиновники. – Мы случайно (!) узнали о подготовке новых санитарных правил и норм и попытались изменить ситуацию... В первоначальном варианте (СанПиНов) противоречий Закону "Об образовании" было больше. Наше участие помогло смягчить кое-какие моменты, хотя мы до последнего дня не знали, с какими предложениями медики согласятся, а с какими нет». «Вся беда в том, – заявляли в министерстве, – что решения главного санитарного врача не подлежат обсуждению... Свои требования и решения Госсанэпиднадзор не обязан согласовывать с ведомствами. Он и не стремился это делать. Некоторые наши предложения в Минздраве учли, некоторые проигнорировали... У нас не было выбора...»³²⁷.

Полноте, выбор был. «Если знали о нарушениях, почему не обратились в правительство до выхода документа?» – спрашивали позднее в прокуратуре. «Могли бы, – отмечали в Министерстве юстиции, – когда документ уже вышел, обратиться с просьбой о срочной правовой экспертизе».

Но ведь не обратились ни в правительство, ни в Минюст – ни до выхода, ни после выхода СанПиНов. Хотя и Минобразования и Минздрав (в состав которого входит Санэпиднадзор) состоят в одном – социальном блоке правительства и подчиняются одному вице-премьеру. Выяснить у него в кабинете судьбоносные для школы вопросы (не говоря уже о том, чтобы вынести их на обсуждение родителей и педагогического сообщества) не хватило ни жела-

³²⁶ Управление школой. 1997. № 44. Ноябрь.

³²⁷ Первое сентября. 1997. 4 декабря.

ния, ни духа. А ведь времени для этого было предостаточно: Госсанэпиднадзор утвердил СанПиНы еще 31 октября 1996 года.

Однако образовательное ведомство предпочло другое. Во-первых, беспрекословно подчиниться прокураторам-санитарам, взяв под козырек. И во-вторых, выждав время, в нужный момент внезапно обрушить СанПиНы на школу. Почему же это было сделано? Ответ на этот вопрос дал все тот же М. Готлиб: «За последние годы школа обрела некоторую самостоятельность и независимость от многочисленных чиновников, стремящихся ею руководить. **СанПиНы – хорошая возможность "построить" непослушных педагогов, и этой возможности некоторые чиновники от образования обрадовались гораздо больше, чем санитарные врачи**»³²⁸.

Вот где лежит истинная причина непротивления образовательного ведомства эпидемии санитарного надзора и распространению этой эпидемии в российском образовании. **СанПиНы выгодны министерству. Они точно вписываются в стратегию регресса, успешно решая на своем поле и своими специфическими средствами все те же задачи унификации, стандартизации, регламентации школы. Да к тому же еще и позволяют сэкономить на образовании.**

Ну, а каково же, интересно, самоощущение самих санитарных врачей – авторов пресловутых СанПиНов во всей этой эпопее, развернувшейся с принятием сего документа? Самоощущение параноидально-атакующее – полной уверенности в себе и в правоте своего дела.

В интервью, данном газете «Первое сентября» в феврале 1998 года, работчики СанПиНов – заведующая отделом гигиены обучения и воспитания школьников Научного центра охраны здоровья детей и подростков РАМН М.И. Степанова и главный научный сотрудник того же центра Н.Н. Куинджи ничто же сумнящиеся заявили, что во-первых, ими подготовлен документ не только «современный», но и «рассчитанный на будущее» и, во-вторых, что определение норм учебной нагрузки детей – их безоговорочная монополия: «Эти нормы определяем мы, потому что знаем физиологию детей лучше, чем педагоги».

Эти две дамы, приятные во всех отношениях, считали себя вправе единолично вершить судьбы десятков миллионов детей. Вершить без всякого учета мнения образовательного сообщества, в которое, кстати говоря, входят сотни высокопрофессиональных специалистов по проблемам детской и возрастной физиологии и психологии. Более того, с выдающимся ведомственным самоупоением они отстаивали мысль, что «*поправки надо вносить не в СанПиНы, а в Закон "Об образовании"*», выдвигая при этом убийственный аргумент: «Если уж на то пошло, наш документ основан на Законе о санитарно-эпидемиологическом благополучии, который вышел раньше, чем Закон "Об образовании"»³²⁹.

Здесь очевидны два варианта. Или все это – следствие душевного нездоровья? Но тогда: врачу – исцелился сам. Или это – типичное ведомственное

³²⁸ Управление школой. 1997. № 44. Ноябрь.

³²⁹ Первое сентября. 1998. 14 февраля.

самоомнение, ведомственная солидарность. Ведь чиновник и в образовательной, и в санитарной Африке чиновник. И они издавна видят друг друга – эти родственные души. Одни умело выстраивают клетку норм и шаблонов, другие умело ее используют для расквартирования строптивых и непокорных.

В итоге, *СанПиНы, как и навязываемые министерством образовательные стандарты, как и бюрократическая номенклатура (типология) учебных заведений, несли в себе один и тот же охранительный, откатный заряд новой образовательной политики*. К тому же они также оказывались порочными и по своей социально-педагогической сути, и по методологической природе, и по избранной чиновно-бюрократической процедуре их внедрения. В дополнение ко всему они опять же были и **противоправными**, что засвидетельствовала официальная экспертиза Министерства юстиции.

В результате этой экспертизы, специалисты Минюста «пришли к выводу, что СанПиНы в пункте 2.9. "Требования к организации учебно-воспитательного процесса" действительно противоречат Закону "Об образовании", в частности пункту 5 статьи 14, в котором говорится, что содержание образования в конкретном образовательном учреждении определяется образовательной программой, разрабатываемой, принимаемой и реализуемой этим образовательным учреждением *самостоятельно*. А также пункту 1 статьи 51, где сказано, что учебная нагрузка и режим занятий определяется *уставом образовательного учреждения* на основе рекомендаций, согласованных с органами здравоохранения. Вопросы нагрузки и режима хоть и касаются органов здравоохранения, но не могут ими устанавливаться».

«Получается, – фиксировала экспертиза Минюста, – Министерство здравоохранения в пункте 2.9 вышло за пределы своей компетенции. По Закону "Об образовании" *все вопросы, касающиеся содержания образования, учебной нагрузки и режима занятий, решают сами школы*». В связи с этим Минюст констатировал, что СанПиНы в их нынешнем виде не могут быть зарегистрированы как нормативный документ, а потому и не могут вступить в силу. Соответственно приостановлена была и регистрация вводимого СанПиНы в школу министерского приказа № 1722 от 22 августа 1998 года, который, по заключению Минюста, *«не имеет юридической силы»*³³⁰.

Есть и еще один немаловажный аспект неправомочности и СанПиНов и вводимого их приказа. Творцы этих документов запомнили, что они живут уже не в унитарном, а в федеративном государстве. И потому они попирали не только Закон «Об образовании», но и Конституцию этого государства, согласно которой вопросы образования теперь уже не решаются только «наверху», в министерских кабинетах, но находятся в **совместном ведении** Российской Федерации и ее субъектов. И никто не может этим субъектам в приказном порядке навязывать сверху никакие, даже санитарные нормы и правила.

Между тем и без «юридической силы» министерский приказ о СанПиНах достиг своей цели и произвел желаемое действие. Значительная часть местных образовательных чиновников с места в карьер бросилась исполнять

³³⁰ Первое сентября. 1997. 29 ноября.

его, руководствуясь теми же охранительными мотивами, а также соображениями собственного удобства. В короткое время школа была во многом насильственно переведена на проложенные санитарами рельсы и со скрипом, но пошла по ним. На это и был расчет министерства. И этот расчет, нужно сказать, в очередной раз оправдался.

Итак, в отличие от прежнего маловнятного, застойного школьного ведомства, новое объединенное министерство, или, по крайней мере, определенные и достаточно энергичные силы в нем, четко знали, чего они хотят и умели достигать своей цели. Они наносили *выверенные удары по школе*, искусно выбирая те реперные точки, которые должны были обеспечить успешную реализацию идеологии и стратегии регресса. *Тремя главными из этих ударов стали в 1997 году попытки введения образовательных стандартов, стальная типология школ и непреодолимый кордон СанПиНов*. Нанося эти точечные удары, образовательное ведомство *умело расчищало плацдарм для широкого контрреформационного наступления*, для пресечения на корню любого реального движения по реформированию образования.

Но произошло то, что рано или поздно не могло не произойти, – смена руководства ведомства. И стратегия регресса оказалась временно подвешенной. Вместе с ее инициаторами и проводниками...

Однако до этого еще предстояло пройти так называемый очередной этап реформы системы образования, о чем речь пойдет в следующей главе книги. А пока – продолжим эту главу.

ВОЗВРАТНАЯ МИЛИТАРИЗАЦИЯ ШКОЛЫ

Еще одной существенной откатной акцией 1997 – начала 1998 года стала *возвратная милитаризация школы*, введение отмененной ранее обязательной начальной военной подготовки (НВП). Поскольку эта акция вызвала резко негативный общественный резонанс, напомним, что называется, историю вопроса.

Решение об отмене обязательной начальной военной подготовки было принято в октябре 1990 года – в ряду первых реформаторских шагов созданного в июле того года нового российского Министерства образования. Этому решению предшествовали тщательное изучение дел на местах и всесторонние консультации с региональными органами управления образованием. Регионы единодушно поддерживали инициативу министерства, прислав соответствующие телеграммы. Вот некоторые из этих телеграмм, полученных в начале октября 1990 года.

Брянск

ПОДДЕРЖИВАЕМ ОТМЕНУ ДОПРИЗЫВНОЙ ПОДГОТОВКИ КОНЦА УЧЕБНОГО ГОДА 460
ВОЕНРУКОВ БУДУТ ТРУДОУСТРОЕНЫ ЧАСЫ ДОПРИЗЫВНОЙ ПОДГОТОВКИ ИСПОЛЬЗОВАТЬ ФИ-
ЗИЧЕСКОЕ ВОСПИТАНИЕ КРУЖКОВУЮ РАБОТУ = НАЧ УПРАВЛЕНИЯ НАРОДНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
ШИЛЬНЕНКОВ

Псков

ПЕДАГОГИЧЕСКИЕ КОЛЛЕКТИВЫ ПСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ ПОДДЕРЖИВАЮТ ОТМЕНУ ДОПРИЗЫВНОЙ ПОДГОТОВКИ СТАВКИ ВОЕННЫХ РУКОВОДИТЕЛЕЙ И ЧАСЫ ДОПРИЗЫВНОЙ ПОДГОТОВКИ РАЗРЕШИТЬ ИСПОЛЬЗОВАТЬ ПО УСМОТРЕНИЮ ШКОЛЫ = И.О. НАЧПСКОВОБЛУНО ИЗЪЯНОВ

Курск

СЧИТАЕМ ЦЕЛЕСООБРАЗНЫМ ДОПРИЗЫВНУЮ ПОДГОТОВКУ ПЕРЕДАТЬ МЕСТНЫМ ОРГАНАМ МИНИСТЕРСТВА ОБОРОНЫ ТЧК РАБОТАЮЩИХ ВОЕНРУКОВ 382 ТЧК ТРУДОУСТРОЕНО 163 УВОЛЕНО ВОЕННЫХ ПЕНСИОНЕРОВ 148 ТЧК ВЫСВОБОДИВШИЕСЯ ЧАСТЬ СТАВКИ ВОЕНРУКОВ ПЕРЕДАТЬ УСМОТРЕНИЯ СОВЕТОВ ШКОЛ ТЧК = НАЧАЛЬНИК УПРАВЛЕНИЯ БОЛОТОВ

На основании проведенных консультаций и детальной предварительной проработки вопроса в министерстве был выпущен следующий приказ.

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РСФСР ПРИКАЗ

17.10.90

Москва

№ 62

О допризывной подготовке
учащейся молодежи

Изучение общественного мнения показало, что допризывная подготовка учащейся молодежи, осуществляемая в помещениях школ и профессионально-технических училищ, противоречит истинным целям и задачам народного образования, вызывает негативное отношение учащихся и их родителей.

Несмотря на ряд изменений, внесенных в программу начальной военной подготовки в июне 1990 г. (Приказ Минобороны СССР и Госкомитета СССР по народному образованию № 263/408 «Об улучшении допризывной подготовки учащихся»), основное содержание курса по-прежнему ориентировано на специфическую воинскую подготовку, в то время как физическая неподготовленность юношей к службе в рядах Советской Армии вызывает большие нарекания.

Раздел Гражданской обороны не соответствует современным требованиям, предъявляемым нормам поведения в условиях экстремальных ситуаций, стихийных бедствий и технологических катастроф.

Учитывая изложенное, приказываю:

1. Установить, что впредь до отмены ст. 17 Закона СССР о всеобщей воинской обязанности допризывную подготовку осуществлять на учебно-полевых сборах в оборонно-спортивных оздоровительных лагерях за счет учебного времени, отведенного на эту подготовку в течение последних двух лет обучения в учебном заведении, из расчета 6–7 часов учебных занятий в день.

Директорам учебных заведений оказывать помощь военным комиссариатам в организации проведения сборов.

В случае необходимости, возникающей на местах, разрешить организацию допризывной подготовки в качестве факультатива для учащихся, изъявляющих желание пройти подготовку в течение учебного года.

2. Разрешить сдачу зачета по допризывной подготовке учащимся, самостоятельно усвоившим программу в форме экстерната.

3. Установить, что оценка по допризывной подготовке не влияет на документ об образовании.

4. Директорам учебных заведений использовать материальную базу, созданную для допризывной подготовки, в целях организации спортивно-массовой работы. Специфическое оборудование и оружие передать военкоматам или специализированным спортивным организациям. Очистить дворы от военизированных средств обучения и наглядных пособий.

5. В зависимости от конкретных потребностей учебного заведения разрешить, приказом директора, возложение на военного руководителя дополнительных обязанностей, связанных с организацией физкультурно-оздоровительной, спортивно-массовой работы, организацией коллективных творческих дел, культурно-массовых и досуговых мероприятий.

6. При наличии необходимых условий, начиная со II четверти 1990/91 учебного года, разрешить пересмотреть учебный план и увеличить учебную нагрузку на физическую культуру за счет сокращения часов допризывной подготовки в пределах общей нагрузки учебного плана. Оплату учителей производить за счет средств экономии фонда заработной платы.

7. Ведущему отделу общего образования (т. Баранников А.В.) к 1991/92 учебному году разработать программы курсов норм поведения в экстремальных условиях...

Одновременно Министерство образования направило в Правительство Российской Федерации информационное письмо с обоснованием своих подходов к организации начальной военной подготовки. Вот его текст:

О НОВЫХ ПОДХОДАХ К ОРГАНИЗАЦИИ ДОПРИЗЫВНОЙ ПОДГОТОВКИ УЧАЩИХСЯ ШКОЛ И ПТУ

На основании ст. 17 Закона СССР о всеобщей воинской обязанности, принятого 12.10.67 г., с 1968/69 учебного года в школах СССР введена начальная военная подготовка учащейся молодежи в качестве компенсирующей меры при переходе от 3–4 к 2–3 годам срочной службы в ВС.

1. По сути своей содержание программ начальной военной подготовки сводилось к содержанию курса молодого бойца, т.е. усвоение определенных знаний, умений и навыков общевоинского характера, необходимых для адаптации призывника к условиям воинской службы. Ограничивался этот курс 3–4 первыми неделями службы.

2. В школах же на эту программу стали отводить 2 часа в неделю. Всего 140 часов на протяжении 2 лет учебы. Кроме того, ежегодно за счет средств образования проводятся лагерные сборы допризывников.

Введение курса начальной военной подготовки потребовало создания специальной материальной базы, в которую вошли: кабинеты начальной военной подготовки, комнаты хранения оружия, стрелковые тир, полосы препятствий, караульные городки, тактические городки, комплексы гражданской обороны, кабинеты по медицинской подготовке. Для ведения курса в штатных расписаниях школ предусмотрены единицы военных руководителей и охраны (для комнат хранения оружия).

3. В целом все содержание комплекса начальной военной подготовки обходилось республике в 500 млн. руб. в год, т.е. с 1968 г. израсходовано 12 миллиардов рублей. При этом курс молодого бойца в армии на практике сохраняется.

4. По ежегодным информациям Военных комиссариатов начальная военная подготовка не достигала своих целей, а следовательно средства, затраченные на ее организацию, себя не оправдывали.

5. Начальная военная подготовка, организованная на дилетантском уровне в условиях школы, создает ряд трудностей для организации учебного процесса:

- занимают помещения школы, дефицит которых общеизвестен;
- создается дополнительная перегрузка учебного плана; существует постоянная опасность хищения оружия.

6. Вокруг начальной военной подготовки сформировалось устойчивое негативное общественное мнение, под давлением которого в июне 1990 года была принята новая программа и начальная военная подготовка переименована в «допризывную подготовку». Эта программа утверждена главкомом Сухопутными войсками т. Варенниковым и заместителем Председателя Гособразования СССР т. Куцевым. Она предполагает возможность организации «подготовки» разными способами, в том числе и через организацию оборонно-спортивных лагерей. Министерство образования РСФСР своим приказом N 62 от 17.10.90 г.

«О допризывной подготовке учащейся молодежи» признало такую форму основной, одновременно предоставив возможность применять и другие формы подготовки.

7. В то же время министерство считает, что школа не может быть местом воинской службы.

Ни в одной из развитых стран мира, кроме стран Варшавского договора, обучение основам военного дела в школе не организуется. Поэтому милитаризация русской школы вызывает недоумение мировой общественности и зарубежных коллег-педагогов. Особенно негативно оценивается наличие оружия в школе и оснащение дворовых территорий макетами танков, окопами и другой военизированной атрибутикой. Учитывая это, приказ № 62 предлагает в первую очередь очистить школьные дворы от одиозных символов милитаризма.

Практика организации ориентирования молодежи на службу в Вооруженных силах стран Европы и Америки развивается на принципах добровольности – общественными организациями, представителями Вооруженных сил. Для этих целей в СССР существует ДОСААФ, предназначение которой не реализуется в достаточной мере.

Учитывая изложенное, Министерство образования просит содействия в отмене статьи 17 Закона СССР о всеобщей воинской обязанности.

Осенью 1990 – весной 1991 года российское правительство *трижды* на своих заседаниях обсуждало поднятый Министерством образования вопрос об отмене обязательной начальной военной подготовки в школе. И несмотря на ожесточенное сопротивление бывшего советского генералитета, правительство все-таки приняло решение удалить оружие из школы, сделать эту подготовку не обязательной, а факультативной.

Позже эта позиция была поддержана Законом «Об образовании», принятом 10 июля 1992 года и вторично, с поправками, утвержденном Президентом Российской Федерации 13 января 1996 года. Пункт 7 статьи 14 этого закона четко зафиксировал: «Военная подготовка в гражданских образовательных учреждениях может проводиться ***только на факультативной основе с согласия обучающихся и(или) их родителей (законных представителей) за счет средств и силами заинтересованного ведомства***».

Именно – *только* на факультативной основе, *с согласия* обучающихся и «за счет *средств* заинтересованного ведомства». До этого НВП проводилась обязательно и за счет нищенского бюджета системы образования. И стоила она *в шесть раз больше, чем любой другой школьный предмет*. Что же касается ПТУ, то их попросту заставляли покупать оружие.

Отмена обязательной военной подготовки и устранение оружия из школы вызвали тогда благоприятный резонанс во всем мире как свидетельство демилитаризации российской школы. Семилетний опыт подтвердил верность этого решения. Однако в течение всех этих лет «военные ястребы» не оставляли и не ослабляли попыток развернуть ситуацию вспять.

Вот как описывала эту ситуацию газета «Первое сентября»: «Закон позволил убрать из школы не только оружие или другую армейскую атрибутику. Из школы ушел сам дух милитаризма, ушла эстетика казармы, ушел определенный тип отношений. Но гнев генералов был неопишем. Появился даже обязательный ритуальный тип военного, который поднимается на трибуну любого более или менее значимого совещания или конференции и начинает

показывать связь между слабостью армии и отсутствием НВП в школе. Оказывается, разложение нашей армии, массовое дезертирство, расстрелы караульными своих товарищей, самоубийства молодых солдат, доведенных до отчаяния издевательствами старших товарищей, даже воровство в высших эшелонах, наконец, фактические поражения в боевых действиях – все это вызвано одним: отменой обязательной начальной военной подготовки в школе. Вот если бы уроки НВП были, вот если бы майоры и полковники сверкали погонами в классах и коридорах школ, вот если бы дети маршировали по несколько часов в неделю, а девочки разбирали автомат Калашникова на время, вот если бы старшеклассники хорошо знали уставы – вот тогда бы никаких безобразий в армии не было. И ни разу никто не удосужился доказать: в чем же эта связь? Почему если в школьном расписании есть НВП, то боеготовность армии высокая, а если нет – низкая?»³³¹.

В конечном счете суперактивные военные взяли свое: согласно новому Закону «О воинской обязанности и военной службе», принятому весной 1998 года, начальная военная подготовка вновь возвращалась в школу. И произошло это не только при непротивлении образовательного ведомства, но с его молчаливого согласия.

Названный закон вступал в явное противоречие с принятым ранее Законом «Об образовании». Возникла противоестественная ситуация правового двоевластия. В итоге школа была поставлена перед выбором – какой власти подчиняться, какой из двух законов исполнять.

Общественную реакцию на эту ситуацию и на возвратную военизацию школы наиболее наглядно отразили статьи А.О. Зверева в «Новых Известиях» и А.И. Адамского в «Первом сентября». Привожу эти статьи целиком. Они полностью исчерпывают данную тему.

Антон Зверев

НАШИХ ДЕТЕЙ ОЧЕНЬ СКОРО НАУЧАТ РОДИНУ ЛЮБИТЬ³³²

Вместе с «Основами военной службы» в школу возвращаются военрукы

После тяжелых, затяжных боев с Минобороны за право и впредь оставаться «невооруженной» школа все же вынуждена была отступить. Главнокомандующий Вооруженными силами РФ полковник Борис Ельцин подписал недавно новую редакцию Закона «О воинской обязанности и военной службе». Согласно статье 12-й этого закона в школах и техникумах вновь будут преподавать начальную военную подготовку – самый патриотический предмет из школьного комплекта, с введением которого и уровень гражданских чувств у нашей молодежи, как предполагается, решительно возрастет.

В чем, в чем, а в умении решать свои проблемы за счет общества нашим военным не откажешь. Если не на полях сражений, то уж по крайней мере в аппаратных играх на паркетном фронте они демонстрируют завидную боеспособность, выдержку, волю к победе и патриотизм. То есть именно те качества, дефицит которых столь заметен в руководстве Минобразования. Так что исход семилетней невидимой миру борьбы оборонного ведомства за свой кусочек в школьном расписании был, можно сказать, предопределен.

³³¹ Первое сентября. 1998. 24 марта.

³³² Новые Известия. 1998. 15 мая.

Малоприметное событие **знаменует собой начало нового этапа в школьной политике и жизни – этапа попятных шагов при публичном отрещивании от них**. Так считают многие ведущие эксперты в области образования.

Ровно семь лет школа жила без оружия. Так уж совпало, но именно накануне августовского путча, после судьбоносного постановления Совмина (май 1991 года), оно из оружейных комнат в классах тихо мирно перекочевало в военкоматы. До третьего акта пьесы, когда ружье, повешенное в первом, обязательно стреляет, оставалось чуть-чуть... Спасибо бывшему министру образования Эдуарду Днепрову – он приложил немало усилий к тому, чтобы пути школы и армии разошлись. Событию предшествовало три горячих заседания тогдашнего кабинета министров, на последнем из которых и было решено исключить НВП из списка обязательных предметов, восполнив пробел компромиссными «Основами безопасности жизнедеятельности» (ОБЖ).

И вот НВП возвращается. Правда, в несколько модернизированном виде: старшечкам будут теперь преподавать «Основы военной службы», но не взамен, а в дополнение к ОБЖ. Среди ведущих направлений курса, рассчитанного на 140 уроков теории и 40 часов полевого выхода, стоит особо отметить разделы «Армия и культура», «Сила воинских традиций» и, разумеется, «Основы патриотизма». Страницы из биографий известных полководцев, рассказы о современных армейских профессиях, знакомство с уставом ВС – все это, считают в Минобороны, поможет расширить представления учеников о еще совсем недавно «легендарной и непобедимой». Подобные занятия, по мнению высокопоставленных военных, нужны уже хотя бы для того, чтобы лишний раз напомнить будущим призывникам об их правах, а главное – обязанностях. О них-то в основном и повествует свежее испеченный Закон «О воинской обязанности и военной службе». Более того, «получение гражданами начальных знаний об обороне государства», как гласит этот закон, отныне предусматривается и в государственных образовательных стандартах. Что, между прочим, прямо противоречит Закону «Об образовании», по которому военная подготовка молодежи в общеобразовательных учреждениях должна проводиться только на факультативной основе, причем с согласия учеников и их родителей. Но об этом военрук, скорее всего, не расскажет детям...

– Если бы законописцы из Минобороны были последовательны, они внесли бы поправки в Закон «Об образовании», – считает экс-министр образования Эдуард Днепров. – Но коль скоро этого не произошло, мы имеем то, что имеем, – правовую шизофрению, открывающую возможность чиновнику распоряжаться судьбами детей по своему усмотрению...

Вместе с военруками и сопутствующей им атрибутикой, строевыми занятиями и боевой подготовкой в школу возвращается, однако, нечто большее, чем хорошо забытый предмет в чуть новой упаковке. Возвращается слепая, наивная вера в то, что прямым, стандартно-принудительным путем можно решить любую проблему национального масштаба – от воспитания любви к Отчизне до укрепления обороноспособности страны. Вводим «Основы патриотизма» – и нет больше позорной дедовщины, юных дезертиров, вошедшего в пословицу казнокрадства, пьянства, рабства в погонах, короче, морального разложения в войсках. Массовая ностальгия по твердой руке, тяга к простым решениям – все это, к сожалению, реальность, с которой нельзя не считаться. А школа и дает возможность материализоваться этим умонастроениям на практике.

Кстати, учебник по основам военной службы, как и одноименное положение об этом курсе, сейчас ударными темпами разрабатываются в Минобороны. В планах военного ведомства – во что бы то ни стало прописать новый предмет в школе уже с первого сентября сего года. И лишь одно мешает претворению этой мечты: безденежье. А ведь, по данным Федерального института планирования образования, «ню-НВП» обойдется школьному бюджету в шесть раз дороже любого другого учебного предмета. Автоматы и винтовки, противогазы и

гранаты, наконец, военные мундиры для преподавателей – все это стоит денег, и немалых. Впрочем, сторонники НВП из Минобороны уверяют, что ничего этого в школах больше не будет. Замечательно! Однако если так, то затея с реставрацией «одного из самых нелюбимых в школе предметов» (как заявила недавно министр образования Москвы Любовь Кезина) представляется и вовсе абсурдной. Знания, заложенные в новый курс, можно к удовлетворению всех заинтересованных сторон легко распределить между действующими учебными дисциплинами начиная с той же ОБЖ. Тем более что ни в одной считающей себя демократической стране мира нет ничего похожего на обязательную подготовку к армии в стенах общегражданского учреждения.

– Ну а как же внук президента, семнадцатилетний Борис? – возразил на это начальник группы подготовки специалистов для ВС Минобороны Виктор Васнев. – Вам разве неизвестно, что каждый день после обеда питомец привилегированной школы в Англии отдает два часа строевой подготовке?

Честно говоря, впервые слышу. Однако, даже если так, стоит напомнить – юному Борису было предложено достаточно богатое «образовательное меню»: от классических языков и бухгалтерии до тенниса, стрельбы из лука, плаванья и верховой езды. В общем, как видим, у него был выбор. А у нас?..

P.S. Когда материал был готов к печати, в ответ на запрос «Новых Известий» поступило сообщение из Минобразования РФ. Пресс-служба школьного ведомства сочла за благо разъяснить, что «министерство не имеет никакого отношения к новому предмету. Учебный план на предстоящий год сверстан, утвержден, и такой дисциплины там нет. Министерство в любом случае не намерено финансировать курс обязательной военной подготовки в школе, как бы он ни назывался». Впрочем, подобные заявления звучат из уст педагогических стратегов не впервые, и ценность их, увы, весьма сомнительна. Никаких определенных действий, дабы подтвердить свою позицию, Минобразования пока не предпринимало. В этом, видимо, и состоит его особая политика...

Александр Адамский

ВОЕННЫЙ ПЕРЕВОРОТ В ОБРАЗОВАНИИ ПРОИЗОШЕЛ БЕЗ ЕДИНОЙ ЖЕРТВЫ³³³

***Никто не протестовал: ни профессиональная общественность,
ни родители, ни Министерство образования***

...Пока без жертв. Жертвы будут позже, лет через пять-десять. Но кому придет в голову искать причины будущих трагедий в невинном законе, определяющем правила призыва граждан на воинскую службу...

В шестидесятые годы была очень популярна тихая песенка о том, как пожарник пристально вглядывается со своей вышки в городские кварталы и... ничего не видит. «А между тем горело очень многое, но этого никто не замечал».

***Указ подписан:
смирно, равенство на вчерашний день, граждане!***

Президент Б. Ельцин подписал указ, согласно которому вступает в силу Закон РФ «О военной службе и воинской обязанности».

Наша газета уже писала, что в определенной части этот закон направлен против гуманитаризации школы и возвращает обязательную начальную военную подготовку, причем за счет бюджета образования. Ни президент, ни его помощники не увидели или не захотели увидеть в этом угрозы для школы и для образования в целом. Ведь согласно закону отменяется и большинство отсро-

³³³ Первое сентября. 1998. 7 апреля.

чек от призыва, все должны пройти армейскую школу жизни, видимо, армия, по новой российской идеологии, становится основным институтом трансляции культуры и духовного становления нации.

Как бы там ни было, закон подписан президентом и теперь вступает в силу. Как нам стало известно, никаких попыток со стороны Министерства образования остановить военную экспансию в школу предпринято не было.

Читатели могут спросить: а не будет ли новое министерство поступать так же и в других спорных случаях? Если мы не стали ввязываться в опасную драку с могущественным Министерством обороны, если так мягко и интеллигентно позволяем поставить себя по стойке «смирно» и отдать не только собственные деньги, учебное время, но и детей, о какой защите Министерством образования чести и достоинства школы может идти речь?

Или это не такой важный факт, и вся история с НВП не стоит выведенного яйца?

Попробуем доказать, что это не так.

Школа и армия – близнецы братья?

Во все времена власть хотела превратить школу в одно из двух: либо в тюрьму, либо в армию. Либо в то и другое вместе. И правда, очень многое похоже. Во всех трех институтах люди находятся по принуждению. Приходят дети в класс, и никто их не спрашивает, хотят ли они быть вместе. Хорошо еще, если спросят, кто с кем хочет сидеть за одной партой. И учебники дают всем одинаковые, без выбора. И распорядок дня у всех один и тот же. И находятся все в одинаковых помещениях. Наша сила не просто в единстве, а в одинаковости. А как лучше всего нивелировать самоопределяющуюся индивидуальность, как эффективнее всего заставить быть как все? Оказывается, достаточно несколько раз в неделю заставлять ребенка проживать ситуацию полного и безупречного подчинения как нормы, и все, и воспитательный эффект достигнут.

Читатель может возразить: «Но ведь мальчикам так нравится играть в войну!» Конечно. Кто же спорит? Но играть. Самим. После школы. По собственному желанию, пускай и с помощью взрослых.

А тут сама школа заставляет брать в руки оружие, а после всех разговоров о живой душе и свободе духа ставит ребенка в строй и воссоздает дух казармы. Бред какой-то! Хорошо, пусть наши педагогические доводы кажутся боевым генералам и их не менее боевым депутатам (назвать депутатов, проголосовавших за этот закон, «своими» никак нельзя) несущественными. Хорошо.

Обратимся к их доводам. Спекуляция генералов, энтузиастов начальной военной подготовки строится на том, что введение НВП резко повысит боеготовность и боеспособность нашей армии.

Вопрос: кто это доказал? На чем основано это утверждение?

Ни один одночасовой предмет, введенный в школе в последнее время, себя не оправдал: этика и психология семейной жизни никакого улучшения семейной жизни россиян не создала, информатика, да еще в ее безмашинном варианте, вообще чуть не провалила дело школьной компьютеризации. Мучаются учителя и с граждановедением, и другими одночасовками. Пока содержание образования не становится частью уклада школьной жизни, пока оно остается учебным материалом одночасового предмета – эффект нулевой.

Поэтому эффективное введение нового старого предмета НВП должно быть не просто добавкой к расписанию, а экспансией на всю территорию школьной жизни. Вот тут-то и становится ясной опасность возрождения НВП в школе. Армейский порядок, армейский стиль отношений, армейская эстетика в сознании школьников станут снова доминировать над стилем и эстетикой свободного творчества. Тем более что еще не наступило то школьное время, когда детская свобода стала главной ценностью. Еще лет пять-семь, и пройдет полный цикл обновления школьной жизни, и получат поддержку ростки школьной свободы.

Нет, решили генералы, не бывать этому.

Значит, надо подчиниться?

Не надо. Прежде всего: не выполнять принятый закон в части введения обязательной начальной военной подготовки. И для этого есть все основания: Закон РФ «Об образовании». Там ясно сказано, что НВП может быть введено только на добровольном основании, по желанию родителей, за счет заинтересованного ведомства.

Поэтому первое, что надо делать, – не вводить обязательной НВП в школу.

Второе. Не тратить ни копейки на оборудование и кабинеты военной подготовки. Эти траты не только напрасны, но и преступны, в то время как у школы нет денег на ремонт, на книги для школьной библиотеки, на зарплату учителям в конце концов.

Третье. На порог не пускать проверяющих из военкомата или других подразделений Министерства обороны. Всякая такая проверка незаконна. У нас не только церковь отделена от государства, но и школа отделена от армии.

Если же все-таки вам не удастся устоять и НВП каким-то образом пролезет в школу, постарайтесь выполнить хотя бы программу-минимум. Она состоит тоже из трех пунктов.

Первое. Ни в коем случае не заставляйте детей надевать на занятия по НВП военизированную форму.

Второе. Нагрузку, полагающуюся на НВП, отдайте уже работающим в школе учителям.

Третье. Не вводите отметки по НВП. Пусть это будет не предмет в обычном смысле, а дополнительные занятия.

...Опыт борьбы против введения НВП в школе показал, что система образования беззащитна не только перед финансовыми трудностями, но и перед любыми посягательствами. Образование в России – как трава придорожная: кто захочет, тот и обидит.

Но есть и еще один важный момент. Мировой опыт свидетельствует: чем беднее страна, тем наглее ведут себя генералы. Но неужели мы настолько обнищали, что генералы и майоры будут теперь командовать нашим будущим? А ведь демократия в России началась с разговоров о гражданском министре обороны. Закончилась же диктатом военных над образованием.

А еще смеялись над Скалозубом, который хотел фельдфебеля в Вольтеры... Над кем смеялись?

Остается добавить только, что школа продержалась семь лет. Но с 2005 года ей вновь навязали обязательное НВП. Правда, как всегда, в шизофренической форме: так и не ясно, будет ли НВП отдельным предметом или останется в рамках ОБЖ.

ИДЕОЛОГИЯ РЕГРЕССА

Параллельно с рассмотренными конкретными, последовательными и весьма энергичными реставрационными акциями образовательной политики были предприняты и попытки идеологического обоснования начавшегося регресса, прямого отрицания образовательной реформы конца 1980 – начала 1990-х годов. Наиболее концентрированным выражением этих попыток стали две статьи: в «Рабочей трибуне» – «Новые сказки о главном» (11.12.97) и «Независимой газете» – «Реформа образования терпит крах» (14.01.98). В педагогической среде эти статьи не получили сколько-нибудь заметного ре-

зона. Между тем они весьма симптоматичны – как знамение или знамя грядущего образовательного реванша, как феномен создания идеологии отката в образовании. И хотя это еще не целостная идеология, некоторые ее опорные точки видны все же достаточно отчетливо. Присмотримся к ним повнимательнее. (Далее в тексте цитируются эти статьи.)

Вот ключевой тезис этой образовательной неоидеологии, главная цель которого – развенчать образовательную реформу начала 90-х годов: *«Революционная по характеру реформа образования начала 90-х годов была построена на ошибочном, неоправданно оптимистическом прогнозе социально-экономического развития страны. В ту пору никто даже не удосужился просчитать, насколько вариативное, по выбору образование обойдется дороже традиционного. Руководители отдельной отрасли – образования – взяли на себя смелость обгонять процессы экономических, социальных и даже политических реформ, происходящих в стране. И еще раз подтвердили поговорку о том, что опасно бежать впереди паровоза».*

В приведенной обличительной тираде, по сути, не один, а целых три тезиса: о якобы неудачном прогнозе, о том, какое образование дороже – «вариативное» или «традиционное», и об опасности забега впереди. Рассмотрим подробнее первый и третий тезисы. Поскольку второй – либо оплошность, либо лукавство.

Вариативное образование альтернативно не «традиционному», а единообразному. В российской традиции образование всегда было вариативным: возьмем хотя бы традиционную бифуркацию русской средней общеобразовательной школы – «классическая» и «реальная». И это вариативное образование всегда было выгоднее – и в человеческом и в экономическом плане, чем тотальное единообразие. Единственное, что привлекает внимание в данном весьма специфическом тезисе, – это новаторская и весьма уникальная попытка «экономического» намека на необходимость возврата к советской унифицированной школе. Весьма уникальная потому, что даже лидеры открытой оппозиции образовательной реформе 1992 года сегодня не решаются выступать за единообразное образование. Вероятно, заботясь о судьбе собственных детей...

Итак, обратимся к **первому тезису – о «прогнозе».**

Напомню, что основной корпус идей философии будущей школьной реформы был сформулирован еще в 1988 году и общественно принят на Всесоюзном съезде работников народного образования в декабре того же года. То есть – в период, глубоко «дориночный», когда никаких прогнозных вариантов рыночного развития страны в природе не было, да и вряд ли они могли быть. И реализация этой реформы началась в тот же дориночный период – летом 1990 года.

Вместе с тем **именно в образовании** на стыке «дориночной» и «рыночной» эпох – в 1991 году едва ли не впервые были выдвинуты сценарные возможности дальнейшего развития событий.

Как уже говорилось ранее, «Программа стабилизации и развития российского образования в переходный период», одобренная Всероссийским совещанием работников образования в марте 1991 года, четко фиксировала, что

переход к рынку несет для образования не только новые *возможности*, но и существенные *угрозы*. «Переход к рыночной экономике, – говорилось в Программе, – неизбежно приведет к ломке эволюционной линии развития системы образования, появлению в ней новых тенденций и напряжений. Поэтому прогнозирование будущего путем экстраполяции действующих в настоящее время тенденций не даст желаемых результатов. Необходимо строить и анализировать различные сценарии переходного периода, чтобы быть готовыми к такому возможному ходу событий, когда ситуация станет изменяться в неблагоприятных для системы образования направлениях».

Исходя из этой установки, в Программе разворачивались следующие *три базовых сценария*, различающихся характером государственной политики в отношении образования. Цитирую:

Первый сценарий предполагает, что отношение государства к образованию останется практически неизменным, и по-прежнему сфера образования будет финансироваться по остаточному принципу. Решать проблемы, возникающие перед образовательными учреждениями в условиях перехода к рынку, будут призваны местные органы управления.

Второй сценарий строился, исходя из того, что государственная политика по отношению к сфере образования будет ориентирована на защиту системы образования от угроз, возникающих в переходный период. Через механизм госзаказа учреждения образования будут обеспечиваться необходимыми ресурсами в соответствии с установленными нормативами, а сами нормативы будут периодически пересматриваться в зависимости от складывающейся обстановки. Будут также предприниматься меры по защите кадрового потенциала системы образования.

Третий сценарий строился на предположении, что государство возьмет на себя не только функцию защиты системы образования от негативного влияния рынка, но и будет создавать условия для того, чтобы образовательные учреждения могли быть конкурентоспособными на рынке труда, капиталов, товаров и услуг и могли использовать возможности этих рынков для своего развития³³⁴.

Как видим, жизнь пошла по первому, наиболее неблагоприятному, но наиболее ожидаемому из названных сценариев. И не только по причине разразившегося общесистемного кризиса, но и в силу традиционной технократическо-бюрократической природы нашего государства – для него культура и образование всегда в остатке. Только в самое последнее время разработчики «очередного этапа» реформы системы образования начали подбираться к пониманию и попыткам реализации второго сценария, и онный представляется им чем-то новым. Третий же сценарий развития событий пока даже вовсе не просматривается.

«Программа стабилизации и развития российского образования в переходный период» не ограничивалась приведением данных сценариев. Она выдвигала реальный комплекс мер по адаптации системы образования к рыночным условиям, в частности – по обеспечению автономии образовательных учреждений и формированию нового экономического механизма их деятель-

³³⁴ Российское образование в переходный период: программа стабилизации и развития. М., 1991. С. 133–134.

ности. Спустя некоторое время эти меры были юридически закреплены в Законе «Об образовании» 1992 года.

Последующая задача образовательной политики состояла в реализации этих и других положений закона. Но эта задача была не выполнена. Не случайно по прошествии почти шести лет экономические идеи и программы 1991 года, и закона 1992 года не только легли в основу, но и явились основным содержанием комплекса организационно-экономических мер так и несостоявшегося «очередного этапа» реформы системы образования 1997–1998 годов. А еще через три года – в 2000–2003 годах – они стали базовой основой «модернизации образования», которая, в свою очередь, была сломлена в 2005 году. Данное обстоятельство и позволило некоторым «злым языкам» иронизировать: при чем здесь «очередной этап», надо попросту выполнять закон. Однако на деле все оказывается не так просто.

Типичная и весьма банальная уловка противников образовательной реформы – обвинять ее в развале системы образования. Но развала системы образования нет, есть общий, тяжелый, затяжной социально-экономический кризис переходной эпохи. И этот кризис не мог не затронуть образовательную систему, поставив ее в крайне трудное финансово-материальное положение. Вместе с тем *образование*, как справедливо отмечал в газете «Первое сентября» директор лицея из Усть-Илимска М. Батербиев, *оказалось «пожалуй, единственной системой, которая сумела противостоять распаду»*³³⁵. И это произошло не в последнюю очередь благодаря образовательной реформе.

Последствия общесистемного кризиса для сферы образования могли быть много суровее, если бы не заработали те рычаги, механизмы выживания и саморазвития школы, которые были запущены, пусть даже частично, в начале 90-х годов. *Образование оказалось одним из наиболее устойчивых социальных институтов* не только и может быть даже не столько в силу своей известной инерционности, сколько благодаря тем внутренним силам и резервам, которые были открыты в ней реформой – ресурсу свободы, многообразию как новому качеству образования, самостоятельности образовательных учреждений, праву выбора, педагогическому творчеству и др. И смысл, крайняя актуальность предлагаемых в ходе «очередного этапа» реформы образования организационно-экономических мер (о которых речь пойдет позднее) как раз и состояла в том, чтобы в тяжелейших условиях еще раз и в более массовом порядке попытаться мобилизовать эти резервы, устранить препятствия, мешающие их реализации.

Таким образом, дело состоит не в каком-то ошибочном прогнозе реформаторов или в их стремлении «расшатать» образовательную систему, а в том, что *реформа, по сути, была прервана*, и рычаги, поддерживающие эту систему в труднейших условиях перехода к рынку, заморожены.

Теперь другой тезис – о том, что *«взяли на себя смелость» и об опасности «бежать впереди паровоза»*. В этом тезисе просматривается несколько достаточно давно знакомых установок:

³³⁵ Первое сентября. 1998. 10 января.

1) традиционная старопартийная установка на непрекращаемое послушание и отсюда – «хвостизм» образовательной политики;

2) оправдание политического бездействия и отсутствия образовательной политики как таковой либо неспособностью к действию и параличом политической воли, либо выжиданием ситуации, беременной реваншем, либо попросту соображениями самосохранения, – ибо известно, что политическая активность вредна для политического здоровья;

3) неприятие или непонимание опережающей сути подлинной образовательной политики, выстраивающей школу «на вырост» общества.

В итоге, что бы за этим ни стояло, вывод напрашивается один: бездействие безошибочно. И к тому же – безопасно...

Да, деятельность всегда опасна. Особенно в политике. Особенно, когда нужно сдвинуть заржавевший паровоз с места. Но подлинная политика – это всегда действие. И всегда – игра на опережение.

«Только вот как вспомнишь, что **перемены в школе начались, а лишь потом пошли подвижки в обществе...**» – пишет в «Первом сентября» Е. Полякова из Волгограда. И спрашивает: «Неужто обратный ход вещей уже начался?»³³⁶. Увы, начался. «Все мы рано успокоились, – с горечью отмечает Е.А. Ямбург. – Сегодня в России идет **образовательная контрреволюция...** сегодня торпедирруется наше главное достояние – только-только возникшее вариативное образование»³³⁷.

Да, вспоминает Е. Полякова, было другое время. «А ведь была, была она, обществом не замеченная, министерскими объятиями задушенная, **великая либеральная образовательная революция**. Шла она почти пять лет – с 1989/90 по 1993/94 учебные годы». Тогда «министерство жаждало новаций – школы выдавали их на-гора. Чиновники охотно утверждали уставы и программы, одобряли планы и даже, случалось, помогали претворять их в жизнь, рапортуя наверх о ширящемся охвате нововведениями поголовья учебных заведений»³³⁸.

Сегодня иное время. Контрреформация подняла голову, спекулируя на нищете учителя и тяжелейшем положении системы образования. «Сегодня очень легко обмануть учителя. Надо только напомнить ему, что когда все было централизовано, было хорошо. И зарплату платили, и деньги на учебники давали, и даже газету в школу выписывали. Поэтому если хотите, чтобы все снова было хорошо, надо всю образовательную власть снова централизовать. А если хотите, чтобы все было еще хуже, падайте на колени перед своей демократией»³³⁹.

На том и играют идеологи и реальные проводники отката. В этой ситуации учитель действительно стоит перед труднейшим выбором. Как справедливо отмечает А.И. Адамский, «духовные опоры демократически настроенных учителей могут рухнуть под тяжестью двух обстоятельств: нищенского существования и тотального наступления государства (я бы сказал ведомства) на

³³⁶ Первое сентября. 1997. 15 февраля.

³³⁷ Первое сентября. 1997. 21 июня.

³³⁸ Первое сентября. 1997. 15 февраля.

³³⁹ Первое сентября. 1997. 11 ноября.

образовательные свободы... Невозвращенные долги, нищенское существование и обманутые надежды позволяют самым реакционным кругам, не встречая сопротивления, постепенно реанимировать всю полноту ведомственной власти в образовании»³⁴⁰. На том и возрастает неоидеология этой власти.

Еще один ключевой пункт этой идеологии – отрицание Закона «Об образовании» 1992 года, обвинение его во всех смертных грехах. Например, в том, что он *«сократил обязательный ценз образования до 9 классов»* и что *«на исправление этой ошибки ушло почти 5 лет»*, что *«ее результат – сотни детей школьного возраста вне образования»*. Об этом «результате» – чуть позже. Вначале – об «ошибке».

Во-первых, если это «ошибка», то она не исправлена до сих пор. Поправки к Закону «Об образовании» 1996 года не только сохранили, но утвердили обязательное девятилетнее образование.

Во-вторых, повторю, *«обязательное»* образование – вовсе не то же, что *«всеобщее»*. И Конституция, и базовый образовательный закон провозглашают всеобщность полного среднего образования, то есть государственную гарантию его получения каждым гражданином России, при сохранении права гражданина воспользоваться или не воспользоваться этой гарантией. И в то же время учреждается обязательность основного (девятилетнего) образования, то есть обязанность каждого гражданина получить это образование.

В-третьих, а кто доказал, что это ошибка? Требование снижения уровня обязательного образования с одиннадцати до девяти классов было *всеобщим* в середине 1980-х годов – как результат пресыщенности самообманом, процентоманией среднего всеобщего. И это требование было *единогласно* заявлено Всесоюзным съездом работников народного образования в декабре 1988 года.

Как уже говорилось, на съезде с самого его начала обозначились две линии – новаторская и консервативная. Но обе эти линии решительно сошлись на одном требовании – снижении ценза обязательного образования. Это было, подчеркиваю, *всеобщее требование*. И оно было *единогласно* принято съездом на глазах у изумленного Политбюро. Закон «Об образовании» 1992 года юридически закрепил это требование. Но никто из разработчиков закона не считал, что данная норма утверждается навечно. Более того, практически все полагали, что это – временная, вынужденная мера. И с изменением ситуации она может и должна быть изменена.

Что же касается упомянутого отсева детей из школы, то это стало следствием уже другой, действительно ошибочной нормы – конкурсного набора учащихся в старшую ступень школы, – введенной, как уже отмечалось, депутатами бывшего Верховного Совета в Закон «Об образовании» 1992 года вопреки позиции разработчиков закона. Эту ошибку удалось исправить только при внесении поправок в закон в 1996 году.

Приведенный пример наглядно свидетельствует, что широко используемые новыми образовательными идеологами, мягко говоря, передержки – суть их политической стилистики. Не говоря уже о прямых выдумках. Например,

³⁴⁰ Первое сентября. 1997. 18 декабря.

такой: *«1993 год. Механистичное дробление в прошлом единой государственной сети учебных заведений. Принцип разделения – революционный, "скопом". Перебои с финансированием в экономически слабых регионах начались почти сразу».*

На самом же деле никакого «дробления», тем более механистичного, в природе не было – ни в 1993 году, ни раньше, ни позже. Жизнь сама постепенно, начиная еще с 1989 года, преображала единое асфальтовое поле образования в живую и животворящую, многообразную и красочную образовательную ниву. Относительно же перебоев с финансированием как следствия образовательной политики, то здесь – либо вымысел, либо очевидная экономическая неграмотность. И тогда нужен экономический ликбез. Нужно объяснять, что эти перебои явились прямым результатом предпринятых в 1993 году неудачных попыток введения так называемого бюджетного федерализма, основанного на крайне несовершенной методике межбюджетных расчетов центра и регионов. Неизбежным последствием этой меры стали перебои с финансированием и те многочисленные злоупотребления региональных властей при использовании «несвязанных» (т.е. не направляемых на конкретные нужды) трансфертов, отчего постоянно страдают и социальная сфера в целом, и в частности учителя.

Впрочем, с экономикой образования у новых образовательных идеологов действительно туговато. Отсюда – и рассуждения об экономической выгоде единообразного образования. Отсюда же – и такие, например, ошеломляющие новации. *«А что, если посмотреть на проблему экономики образования по-иному? Столь необходимую экономию средств нужно искать именно в том, чтобы на затраченный рубль дать ученику больше знаний высокого качества, больше знаний, адресованных именно ему. Ведь самое дорогостоящее, самое расточительное и неоправданное в школе – это пустые, абсолютно никому не нужные уроки, абсурдные темы, неподготовленные курсы. Когда мы говорим о "черной дыре" финансирования нашего образования, то это – самая впечатляющая ее часть».*

Так вот где, оказывается, источник всех наших финансовых бед. Вот где надо искать «столь необходимую экономию средств». Оргвывод: сократить уроки, сократить «абсурдные» темы (кто определяет, что есть «абсурдность», – известно), сократить учителей... Лозунг новой экономики образования – «больше знаний на затраченный рубль», «ненужные уроки – "черная дыра" образования».

И вот, наконец, ***еще три опорных точки неоидеологии реставрации образования: устрожение контроля над школой; повсеместная стандартизация образования; введение жесткой номенклатуры образовательных учреждений, которую нежно называют «типологизацией»*** и которая, по мнению новых идеологов, представляет собой «основу государственных мер по социальной защите учащихся и родителей» от «беспредела "новомодных" названий учебных заведений».

Новые образовательные идеологи пытаются обосновать необходимость «строгого контроля за работой школы» туманными ссылками на «мировой

опыт», за которыми ничего не стоит, и псевдогуманистическими соображениями: контроль необходим «потому, что неквалифицированный эксперимент над детьми – это преступление против человечества». При этом право «квалифицировать» любой эксперимент они, естественно, оставляют себе. Само собой разумеется, что тотальное единообразие школы рассматривается ими как единственно приемлемая норма, шаг вправо и влево от которой – «преступление против человечества». Так тоталитарный образовательный эксперимент над человечеством возводится в норму, все отрицающее его – в разряд преступлений. До боли знакомо. Не правда ли?

То же и со стандартами, о которых много говорилось ранее. Не беда, что, по признанию самих новых идеологов образования, стандарты *«действительно могут в определенной мере ограничивать творчество педагога и автономность образовательных учреждений при формировании учебных программ»*, – это как раз и есть то, что нужно. Ведь стандарт и должен, по их мнению, защищать ученика *«от неквалифицированного педагогического воздействия»* (тот же мотив: право «квалифицировать» – это власть). Отсюда – призывы к *«скорейшему завершению работы»* над стандартами, которая «позволит школе подняться на новый уровень». Отсюда – и требования: *«Вариативность и дифференциация должны быть разумно уравновешены стандартами и типологией учебных заведений – в противном случае они могут стать неуправляемыми».*

Вот в чем корень вопроса – боязнь потери традиционных унитаристских рычагов управления школой, контроля над ней. Не стремление обеспечить условия развития образования, а именно эта боязнь. В противном случае надо было бы начинать, как уже подчеркивалось, с введения не образовательных стандартов, а **минимальных социально гарантированных нормативов образовательного процесса**, то есть – **со стандартов** (норм и требований) **на обеспечение условий этого процесса** – финансовых, материально-технических, социально-педагогических. Именно эти социальные стандарты обеспечивают в первую очередь и защиту интересов ребенка, и гарантию прав граждан на образование, и развитие самого образования, и сохранение подлинного единства образовательного пространства страны, которое рвется отнюдь не там, где сосредоточивают свои аргументы его псевдозащитники – от якобы избыточной регионализации образования и т.п. Оно, это пространство, истлевают, как изношенное одеяло, от финансовых дыр. Финансовое недомогание подтачивает его изнутри.

Неоидеологи и неореформаторы образования, выдавая себя за «государственников» и аргументируя необходимость образовательных стандартов, номенклатуры и прочая якобы государственными интересами, по сути, дискредитируют это самое государство. **Ведь реальная картина весьма проста: не приняв на себя никаких обязательств перед образованием – в виде минимальных социально гарантированных нормативов, государство (в лице образовательного ведомства) накладывает на образование жесткие обязательства перед собой – в виде образовательных стандартов.** И спекулирует при этом набившим оскомину набором демагогических фраз – от прав ребенка до того же «единства» образовательного пространства. И при

сем, повторю, – никаких финансовых, социальных и прочих обязательств перед образованием. Под лозунгом – «больше знаний на рубль».

Иными словами, государство (руками ведомства или наоборот) начинает стандартизацию образования с удобного для себя конца. Оно требует не от себя, а от школы. Оно безответственно перед школой. Оно пеленает школу стандартами, делая ее удобной для «управления». И при том еще ссылается на мировой опыт. Но назовите хотя бы один пример, где государство, минимально не обеспечив школу элементарно необходимым, требовало бы ввести стандарты на образование. Ну конечно – это наше, точнее их, неореформаторов, государство.

«Так почему же, – спрашивает А.И. Адамский, – государство, не отвечающее ни за что хотя бы по минимуму, хотя бы только в финансовом отношении, считает себя вправе требовать от учителя, чтобы он проводил линию государственных интересов в образовании?»³⁴¹. Потому, что это – еще все то же зазеркальное, самодостаточное государство. Потому, что оно продолжает считать себя демиургом исторического процесса, а народ, в том числе и учителей, – «навозом истории». Другой вопрос: такое ли государство нам нужно? И такое ли государство мы в начале 90-х годов хотели построить?

Впрочем, не будем драматизировать этот типичный постреформационный синдром. Равно как и появление неоидеологов и неореформаторов от образования – одно из неизбежных проявлений этого синдрома. Ибо и в государстве, и в образовании еще сохранились силы, препятствующие откату. И идеология отката еще не стала всеохватной, в том числе – и в образовании. Лучшие учителя и образовательные управленцы еще твердо уверены в том, что, говоря словами бывшего руководителя петербургского образования О.Е. Лебедева, «ни при каких условиях нельзя возвращаться к прежней системе, отказываться от основных достижений последних семи-восьми лет»³⁴². И пока эта уверенность существует, образовательной политике будет нелегко развернуть образование вспять.

15. ПОЧЕМУ ОЧЕРЕДНОЙ ЭТАП РЕФОРМЫ ОБРАЗОВАНИЯ ПРЕВРАТИЛСЯ В ОЧЕРЕДНУЮ ПОЛИТИЧЕСКУЮ АВАНТЮРУ

*Обдумай, верно ли и возможно
ли то, что обещаешь, ибо обещание –
есть долг.*

Конфуций

Летом 1997 года было принято решение о начале так называемого очередного этапа реформирования системы образования. О том, как принималось данное решение и как проходила подготовка этого этапа, речь пойдет

³⁴¹ Первое сентября. 1997. 18 декабря.

³⁴² Первое сентября. 1998. 10 января.

чуть позже. Сначала – разговор о том, на *каком* фоне, в *каких* объективных условиях разворачивался «очередной этап» реформы.

Подготовка «очередного этапа» реформирования системы образования разворачивалась во второй половине 1997 года на трех уровнях:

1) *на уровне фарса* – ожесточенной борьбы амбиций и «войны компроматов» в объединенном Министерстве общего и профессионального образования, широко выплеснувшейся на страницы прессы;

2) *на уровне драмы идей* – столкновения различных подходов к обновлению, реформированию образования на фоне начавшегося очевидного отката;

3) *на уровне драмы людей* – хронического увеличения долгов по заработной плате работникам образования, возрастающей их нищеты и отсюда – активизации их забастовочного движения.

Первый уровень не заслуживает серьезного рассмотрения, хотя он и сыграл роковую роль в судьбе «очередного этапа» реформы, в расколе руководства Министерства общего и профессионального образования на два враждующих стана.

Второй уровень, в силу его значимости для выбора дальнейших направлений стабилизации, реформирования и развития образования, напротив, требует особого внимания, и к нему мы вскоре обратимся подробно. Здесь же пока отметим лишь две основные сюжетные линии в драме, развернувшейся на данном уровне. *Во-первых*, – это столкновение социально-педагогических и организационно-экономических подходов к реформированию образования, которое, безусловно, могло бы иметь плодотворный характер, если бы хватило здравого смысла и политической воли вовремя убрать из него все тот же личностный, амбициозный мусор. И, *во-вторых*, это жесткое противостояние *обоих реформаторских подходов* – с одной стороны, и той очевидной контрреформаторской практики образовательного ведомства – с другой, о которой шла речь в предшествующей главе и которая разрушала не только эти подходы, но и саму идею проведения действительно нового этапа образовательной реформы.

Наконец, **третий, базовый уровень** развертывания «очередного этапа» реформы – реальное социально-экономическое положение в сфере образования. Здесь сама идея проведения нового этапа реформирования без принятия первоочередных, неотложных стабилизационных мер работала на обострение, на раскачивание ситуации. **И именно этот неустрашимый, а точнее – неустраненный грозный объективный фактор сыграл решающую роль в провале всех реформаторских замыслов.**

НАРАСТАНИЕ ДОЛГОВ ПО ЗАРПЛАТЕ И АКТИВИЗАЦИЯ ЗАБАСТОВОЧНОГО ДВИЖЕНИЯ УЧИТЕЛЬСТВА

Обострение социальной ситуации в сфере образования в тот период было вызвано **четырьмя главными причинами**. Это:

– постоянное снижение уровня заработной платы в образовании в сравнении с внебюджетным сектором, в частности с промышленностью;

– столь же постоянное отставание зарплаты работников образования от роста прожиточного минимума;

– хронические задержки в выплате зарплаты и резкое увеличение объема задолженностей;

– пустые обещания власти по преодолению трех указанных выше причин, ее неспособность к реальным действиям в этом направлении и, более того, принятие прямо противоположных мер, провоцирующих систематическое обострение социальной обстановки в системе образования.

Данные о динамике соотношения заработной платы в образовании и в промышленности за длительный период уже приводились ранее в одной из таблиц седьмой главы книги – в разделе «Заработная плата как проблема политики». Как видно из этих данных, в начале 1990-х годов произошел резкий спад в соотношении заработной платы в образовании и в промышленности, который продолжается до сих пор. В 1997 году этот показатель оказался предельно низким: заработная плата в образовании составила 52,7% от зарплаты в промышленности.

По словам председателя профсоюза работников народного образования и науки В.М. Яковлева, складывалась парадоксальная ситуация: «Промышленность стоит, а зарплата в ней растет»³⁴³. В отличие от образования, которое, на удивление, не остановилось, приостановился в нем только рост зарплаты его работников. Между тем Генеральным соглашением между общероссийскими объединениями профсоюзов, работодателей и правительством было предусмотрено выделение в бюджетах всех уровней расходов на зарплату работников бюджетных отраслей на уровне не ниже 85% от средней зарплаты в промышленности. Однако это обязательство остается только на бумаге.

С начала 90-х годов происходило также заметное отставание роста средней заработной платы в образовании и от прожиточного минимума, что наглядно раскрывает следующая таблица³⁴⁴.

	1992	1993	1994	1995	1996
Средняя зарплата в образовании (в тыс. руб.)	3,7	40,1	152,2	309,2	541,1
Прожиточный минимум (в тыс. руб.)	2,1	23,1	97,3	297,2	415,4
Соотношение зарплаты к прожиточному минимуму	1,8	1,7	1,6	1,0	1,3

Таким образом, за отмеченные годы разрыв между средней зарплатой в образовании и прожиточным минимумом сократился в 1,4 раза. Но это – средняя зарплата по отрасли (т.е. средняя температура по образовательной больнице). Фактически же ставки и оклады работников образования по 14-й разряд ЕТС включительно (или, иными словами, основной массы учителей) на протяжении 1995–1997 годов – ниже прожиточного уровня.

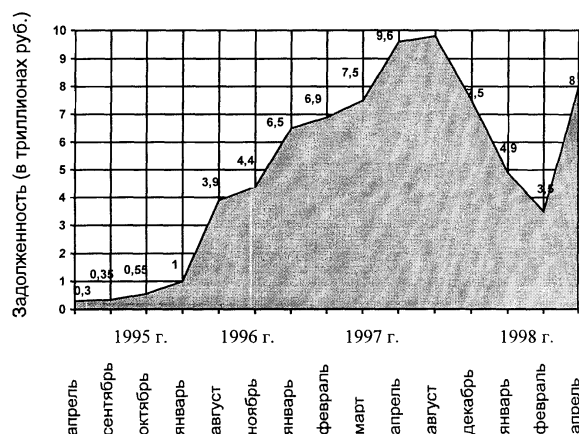
³⁴³ Материалы профсоюза приводятся в данной главе по текущему архиву Центрального комитета профсоюза работников народного образования и науки Российской Федерации.

³⁴⁴ Здесь и далее расчеты проведены по данным Госкомстата РФ и Центрального комитета профсоюза работников народного образования и науки.

При этом с сентября 1995 года ни разу не принималось решение об индексации тарифной ставки 1-го разряда ЕТС. Хотя минимальный размер оплаты труда с тех пор пересматривался дважды – в апреле 1996 и в январе 1997 года. В 1998 году фактический размер оплаты труда работников образования (как и всей бюджетной сферы) по 1-му разряду ЕТС (даже с учетом предусмотренного для них повышения тарифной ставки на 20 тыс. руб.) составлял 80 тыс. руб., т.е. ниже нового минимального размера оплаты труда – 83490 руб. (по неденоминированному курсу).

В свою очередь отношение минимального размера оплаты труда к прожиточному уровню стремительно падает: в июне 1992 г. – 48,6%, в июле 1993 г. – 19,9%, в августе 1995 г. – 17,1%, в январе 1996 г. – 16,3%, в июле 1997 г. – 17,4%. То есть минимальный размер оплаты труда почти *в шесть раз меньше* прожиточного минимума. А правительство уже многие годы обещало (и в первом квартале 1996 года даже собиралось вместе с Думой) предпринять меры к сближению этих показателей, обнаженно раскрывающих всю пропасть провала в социальной политике.

Не менее наглядно этот провал раскрывают и хронические невыплаты заработной платы работникам образования, как и всем бюджетникам, катастрофический рост задолженностей по зарплате. Динамику этих задолженностей в системе образования в 1995–1998 годах отчетливо показывает следующая диаграмма.



Таким образом, задолженность по заработной плате работникам образования возросла за 1995 год в 3 раза, за 1996 год – еще в 6,5 раза, за 1997 год – еще в полтора раза. К августу 1997 года, т.е. к моменту объявления о начале «очередного этапа» реформирования системы образования, эта задолженность достигла апогея – 9,8 триллиона рублей. ***И нужно было не иметь никакой ответственности – ни перед людьми, ни перед делом, чтобы затеять очередной этап реформы, – без всякой надежды погасить столь катастрофический долг по зарплате.***

Позднее под резким нажимом президента Б.Н. Ельцина правительство несколько активизировало погашение зарплатных долгов. Однако весной 1998 года они стали нарастать с новой силой. По данным отраслевого проф-

союза, на 6 апреля 1998 года задолженность составила 8 млрд. денонмированных рублей. Таким образом, констатировал Центральный комитет профсоюза в своем постановлении от 21 апреля 1998 года, «все попытки федеральных и региональных органов исполнительной власти в конце 1997 года погасить долги закончились **провалом**: долг по заработной плате работникам образования за январь – март 1998 года приближается к сумме долга за весь 1997 год».

Между тем, разработчики «Основных положений концепции очередного этапа реформирования системы образования», призванные властью к участию в данной работе из среды образовательного сообщества, отчетливо сознавали необходимость погашения долгов по зарплате учителям – как **непременное условие** начала любых действий по реформированию образования. И более того, они настойчиво подчеркивали эту необходимость.

Перечень *«Первоочередных мер по стабилизации социально-экономического положения в системе образования»*, который завершал «Основные положения концепции очередного этапа реформирования системы образования Российской Федерации» (опубликованные в газете «Первое сентября» 19 августа 1997 года), ставил проблему еще более широко и включал в себя следующие меры:

- погашение долгов по зарплате учителям;
- ликвидация задолженностей по коммунальным услугам учреждениям образования;
- выделение средств для подготовки учебных заведений к работе в осенне-зимний период;
- передача образовательным учреждениям занимаемых ими земельных участков;
- обеспечение льготной налоговой политики для сферы образования;
- обеспечение адресности, целевого использования и прозрачности трансфертов, выделяемых федеральным правительством для финансирования образования на местах.

При этом в «Основных положениях концепции» подчеркивалось: *«Неотложное принятие данных мер является необходимым условием для начала работы по развертыванию нового, очередного этапа реформирования системы образования. Без проведения этих мер любые действия по реформированию образования обречены на провал, а сама идея дальнейшего проведения образовательной реформы будет не только не воспринята, но более того – не услышана педагогическим сообществом»*.

Это предупреждение повисло в воздухе. Оно было, по существу, проигнорировано правительством, решившим-таки запускать «очередной этап» реформы, не приняв никаких неотложных стабилизационных мер. **Результат – полный провал этого этапа и резкая аллергия образовательного сообщества к самой идее «очередного реформирования»**. Но об этом – чуть позже. А сейчас вернемся к невыплатам заработной платы.

Работа, за которую месяцами не выплачивают зарплату, – не более чем модернизированная форма рабства. Как отмечали работники образования – участники пикета у Дома Правительства РФ 17 февраля 1997 года в принятом

ими «Открытом письме Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину», учителей «ввергли по сути в рабовладельческие отношения, не оплачивая выполненную работу по многу месяцев и поддерживая их существование куском хлеба в счет не выданной заработной платы»³⁴⁵. Если бы только куском хлеба. По данным отраслевого профсоюза, зарплату зачастую выдавали «сахаром, мукой, иногда мебелью, хуже – сеном». В г. Павлово Нижегородской области в конце 1997 года зарплату учителям выплатили... водкой – по 13–18 бутылок на человека³⁴⁶.

С другой стороны, невыплата заработной платы – это не только рабство, но и прямой государственный рэкет. *«Российское руководство, – отмечал генеральный секретарь Международной конфедерации свободных профсоюзов Б. Джордан, – видимо, еще не осознало, что всякая невыплата заработной платы – это уголовное преступление, кража. Какая разница, грабят вас бандиты на улице или вас грабят на работе?»* Разницы действительно никакой – только вот на работе грабят ежемесячно. Неудивительно, по словам Б. Джордана, *если «тысячи людей потеряли веру в то, что демократия и рыночные реформы дееспособны, и они правы в своем разочаровании»*³⁴⁷.

В конце 90-х годов наша официально-государственная монетаристская экономическая мысль, казалось бы, стала запоздало созреть до понимания (или, по крайней мере, декларирования) необходимости баланса экономической и социальной политики. Но ведь дело даже не в этом балансе – *без социальной политики попросту нет и подлинной экономической политики*. Как подчеркивал президент Всемирного банка Д. Вульфенсон, *«если вас не интересуют права отдельного человека, если вас не волнуют вопросы социальной ответственности и справедливости, если у вас нет содержательной социальной политики, у вас не может быть и содержательной политики в области экономики, и вы не можете рассчитывать на мир, у вас не может быть надежных инвестиций – это ясно как божий день»*³⁴⁸. Ясно. Но только не для российской власти...

Откуда же взялись эти катастрофические накопления долгов по зарплате работникам образования? Их источник прост, как школьная арифметика. Все началось с пресловутого постановления правительства № 189 от 27 февраля 1995 года, имевшего циничное название «О повышении тарифных ставок (окладов) Единой тарифной сетки по оплате труда работников бюджетной сферы». Об этом постановлении подробно говорилось ранее в разделе «Заработная плата как проблема политики». На самом деле оно существенно ущемляло интересы бюджетников, фактически снижая тарифные коэффициенты разрядов ЕТС и соответственно – уровень ставок (окладов) работников бюджетной сферы. Данное постановление, как уже отмечалось, вызвало бурю возмущения учительства. Под напором этого возмущения правительство, спустя шесть месяцев, приняло, на-

³⁴⁵ Иллюзии утрачены, время действовать! // Информационный бюллетень ЦК профсоюза за работников народного образования и науки. М., 1997. № 9. С. 13 (далее – Информационный бюллетень. № 9).

³⁴⁶ Известия. 1998. 24 февраля.

³⁴⁷ Первое сентября. 1997. 27 декабря.

³⁴⁸ Там же.

конец, запоздалое решение вернуться с 1 ноября 1995 года к прежним тарифным коэффициентам, разработанным еще в 1992 году. Но запоздалые решения не снимают, а плодят проблемы. Особенно если это полумеры или псевдорешения.

Так было, увы, и на этот раз. Постановление правительства № 823 от 24 августа 1995 года «О повышении тарифных ставок (окладов) Единой тарифной сетки по оплате труда работников бюджетной сферы» устанавливало повышение ставок (окладов) в 1,34 раза. Но при этом оно якобы забыло заложить потребные на данное повышение средства в бюджеты 1995 и 1996 годов. Таким образом, начиная с 1 ноября 1995 года, ежемесячный долг перед бюджетниками увеличивался на 34%. Что это было – просчет или попросту обман, вероятно, так и не скажет никто.

Год спустя правительство решило весьма своеобразно исправить допущенную им ошибку. В своем постановлении № 927 от 3 августа 1996 г. «О внесении дополнений в постановление Правительства от 24 августа 1995 г. № 823 "О повышении тарифных ставок (окладов) Единой тарифной сетки по оплате труда работников бюджетной сферы"» оно вносило следующие, мягко говоря, специфические дополнения: «Дополнительные расходы, связанные с повышением тарифных коэффициентов Единой тарифной сетки по оплате труда работников бюджетной сферы, производятся организациями *за счет и в пределах средств, предусмотренных в соответствующих бюджетах, а также за счет привлечения внебюджетных источников*».

Но, как уже отмечалось, все дело состояло именно в том, что в «соответствующих бюджетах» средства на данное повышение тарифных коэффициентов не были предусмотрены. Не предусматривались они, как становилось ясно, и на этот раз. То есть повышение было не более чем воздушным поцелуем правительства в сторону бюджетников. А попросту – дутыми деньгами, очередным обманом, уже ничем не прикрытым. Бюджетникам предлагалось отоваривать свои «повышения» из внебюджетных источников. Таковых не было. Долги по зарплате продолжали нарастать.

Внимательно отслеживая всю эту ситуацию, председатель отраслевого профсоюза В.М. Яковлев на Всероссийском селекторном совещании, проведенном ЦК профсоюза 19 ноября 1996 года, с тревогой предупреждал: «Видимо, 1997 год для образования будет наиболее тяжелым за последние 10–15 лет»³⁴⁹. Этот печальный прогноз, увы, оправдался.

Естественной ответной реакцией на подобную социальную псевдополитику власти было нарастание волны забастовок в бюджетной сфере и особенно – среди учительства. Как видно из приводимых ниже таблиц, забастовки работников образования со временем составили львиную долю всех проходивших в стране стачечных акций.

Количество забастовок по отраслям народного хозяйства (в % к итогу)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Всего	100	100	100	100	100	100	100	100
В том числе:								
промышленность	76,5	18,5	1,0	66,7	40,7	2,5	6,4	1,6
транспорт	3,85	2,5	1,1	4,9	1,54	0,3	0,3	0,5
строительство	3,85	0,9	0,2	17,0	1,56	0,1	0,4	0,2

³⁴⁹ Образование в документах. 1997. № 2. С. 22.

здравоохранение	2,3	9,8	15,0	0,4	—	0,1	2,8	4,2
образование	2,7	67,1	78,6	—	54,3	96,6	89,3	91,8
прочие	10,8	1,2	4,1	11,0	1,90	0,4	0,8	1,7

Приведенная таблица свидетельствует о стремительном росте удельного веса учительских забастовок в общем числе стачек, особенно в конце 90-х годов. Характерно, что после введения в конце 1992 года ЕТС, в которой, как уже отмечалось, были обильно представлены различные надбавочные поправки и коэффициенты для работников сферы образования, в следующем, 1993 году, забастовок в этой сфере не было. В дальнейшем руководство образовательных ведомств не смогло (или не захотело) удержать действенность этих поправок и коэффициентов, не говоря уже о том, чтобы ввести новые. И забастовочная ситуация в образовании стала накаляться по возрастающей.

Рассмотрим теперь более детально данные об учительских забастовках, включая количество их участников и сведения о потере рабочего времени.

**Забастовки в образовании и их удельный вес
в общем забастовочном движении**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Число бастующих организаций	7	1177	4229	—	279	8555	7396	15610
в % к итогу	2,7	67,1	78,6	—	54,3	96,6	89,3	91,8
Численность участников (тыс.чел.)	2,4	58,1	222,1	—	36,1	309,9	251,3	531,8
в % к итогу	2,4	24,4	62,1	—	23,2	65,4	37,9	59,9
Потери рабочего времени (тыс. человеко-дней)	13,2	187,2	1275,5	—	165,0	611,7	1486,6	3504,0
в % к итогу	6,4	8,1	64,3	—	21,9	44,7	37,1	58,4

Как видим, число бастующих образовательных учреждений в 1995–1997 годы возросло почти вдвое, количество участников забастовок – более чем в полтора раза, потери рабочего времени – в 5,7 раза. Это связано с тем, что увеличилась и средняя продолжительность забастовок. В 1996 году она составляла 5,9 рабочего дня, в 1997 году – 6,6.

В целом же забастовок в системе образования, включая приостановку работы до трех часов, было: в 1996 г. – 17712, в 1997 г. – 36161, т.е. в два раза больше. Количество участников этих акций – соответственно 814752 и 1663406 (то есть тоже в два раза больше). Забастовки прошли в 1996 году в 14 территориях и в 1997 году – в 27 территориях. В голодовках приняло участие соответственно 421 и 1349 человек (то есть в 1997 г. в три раза больше, чем в 1996 г.).

С мая 1995 по февраль 1996 года прошло четыре этапа Всероссийской забастовки работников образования. И в ходе проведения этих акций II съезд отраслевого профсоюза выразил **«недоверие политике Правительства РФ в области образования»**. «С тех пор, – отмечал председатель профсоюза В.М. Яковлев, – в лучшую сторону ничего не изменилось. Правительство и лично премьер В.С. Черномырдин не сдержали своих обещаний полностью рассчитаться с долгами перед учителями, другими работниками образования».

В итоге – новая мощная волна учительских забастовок в 1997 году, самой массовой из которых была Всероссийская акция 13–17 января 1997 года. В ней участвовало 511164 работника образования из более чем 11 тысяч образовательных учреждений 69 регионов страны. В ходе этой акции ее участники потребовали от правительства «ускорения разработки нормативов финансирования образования на основе **государственных минимальных стандартов**, что должно являться основой формирования защищенных статей бюджета всех уровней»³⁵⁰.

Это требование нагляднейше свидетельствовало о том, что учительство ставило вопрос значительно шире, чем только о возвращении собственной зарплаты. В центре его внимания были основные болевые проблемы образования и, в частности, *ключевой вопрос о введении минимальных социальных стандартов в образовании, вне решения которого невозможно говорить о конституционных гарантиях в образовании и обеспечении равенства образовательных возможностей*.

Вместе с тем очевидно было и то, что **учительские требования все более радикализались и обретали политический характер**. В ходе Всероссийской акции 17–25 февраля 1997 года ее участники, как уже отмечалось, приняли «Открытое письмо Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину», в котором выдвигалось **требование отставки правительства**. «В истории Государства Российского, – указывалось в этом письме, – еще никто и никогда не допускал такого безразличного отношения к образованию, как сегодняшняя власть»³⁵¹.

НЕДЕЕСПОСОБНОСТЬ ПРАВИТЕЛЬСТВА

Реакция президента Б.Н. Ельцина на это письмо была достаточно быстрой и однозначной. 25 февраля он дал жесткое поручение премьеру В.С. Черномырдину, в котором, в частности, писал: «Считаю, что Правительство Российской Федерации не в полной мере осознало серьезность складывающегося положения в связи с проходящими акциями протеста... Отсутствуют целенаправленность и последовательность в работе по предотвращению или снижению напряженности, в том числе по устранению главной причины – ликвидации задолженности по заработной плате»³⁵².

Спустя неделю, 4 марта 1997 года президент дал еще одно поручение премьеру по немедленной выработке «конкретных антикризисных мер». При этом Б.Н. Ельцин снова подчеркивал: «Считаю, что многие требования участников проходящих акций протеста, возглавляемых профсоюзами, обоснованы. Правительство Российской Федерации не приняло всех мер по приостановлению негативных тенденций неплатежей, задержек с выплатой зарплаты, пенсий, стипендий и иных социальных пособий»³⁵³.

³⁵⁰ Информационный бюллетень. № 9. С. 10–11.

³⁵¹ Там же. С. 14.

³⁵² Там же. С. 17.

³⁵³ Там же. С. 19.

Вслед за этими поручениями премьер В.С. Черномырдин вынужден был признать, что *«к большому сожалению в последнее время было допущено много серьезнейших ошибок в социальной сфере, в том числе и со стороны правительства»*. *«Но я не снимаю ни с себя, ни с кого другого, – говорил В.С. Черномырдин, – персональную ответственность за нынешнее бедственное положение педагогов. Поэтому, чтобы выправить положение, я намерен сделать все возможное и вернуть деньги учителям... Я заверяю, что правительство сделает все возможное, чтобы уже в марте учителя увидели, что федеральной власти не безразлична их судьба»*³⁵⁴.

В марте 1997 года учителя увидели только то, что долги по зарплате продолжают нарастать. Таким образом, и после этого заверения премьера, и после двух названных жестких поручений президента Б.Н. Ельцина в его адрес правительство не смогло добиться сколько-нибудь заметного изменения ситуации и ликвидации задолженностей по зарплате. Оно традиционно ограничивалось лишь обещаниями погасить долги. «Однако, – как отмечал III пленум ЦК профсоюза работников народного образования и науки 23 апреля 1997 г., – ни одно распоряжение Правительства РФ, принятое по этой острой проблеме своевременно и в полном объеме не выполнено. Обещания, звучавшие от правительственных чиновников о досрочном (?) погашении долга по заработной плате работникам образования, дезориентируют общественное сознание, способствуют росту социальной напряженности в педагогических коллективах».

Как видно из приведенной ранее диаграммы динамики задолженностей по заработной плате в сфере образования, эти задолженности в течение весны и лета 1997 года продолжали существенно нарастать, достигнув пика в августе – 9,8 триллиона рублей. ***В этих условиях не то что безответственно – безнравственно было затевать очередной этап образовательной реформы, не задумываясь над тем, как погасить этот огромный долг перед учительством.*** Впору было подумать о том, а начнется ли повсюду новый учебный год в России, ведь первое штормовое предупреждение уже прозвучало год назад, когда 1 сентября 1996 года были закрыты двери 577 образовательных учреждений. На 1 сентября 1997 года их оказалось уже 1130, то есть почти в два раза больше.

8 июля 1997 года президент Б.Н. Ельцин еще раз в самой категоричной форме потребовал от правительства до конца года безоговорочно погасить долги по заработной плате работникам бюджетной сферы, заявив, что в случае неисполнения этого указания он не примет никаких оправданий. Но даже эта угроза не произвела на исполнительную власть должного впечатления. В течение августа – октября работа в данном направлении велась довольно вяло – и в центре и на местах. За это время центр перечислил в регионы всего 3 трлн. руб. из общей суммы 11,3 трлн. руб., которую правительство намеряло выделить на погашение задолженности по зарплате работникам бюджетной сферы. В итоге, по данным отраслевого профсоюза, на 26 ноября 1997 года во многих регионах еще оставались существенные долги: в 7 territori-

³⁵⁴ Первое сентября. 1997. 11 марта.

ях – аж за 1996 г., в 2 – с января 1997 г., в 5 – с февраля, в 3 – с марта, в 3 – с апреля, в 4 – с мая, в 6 – с июня, в 6 – с июля, в 13 – с августа и в 10 – с сентября 1997 года. То есть долги на конец ноября не были выплачены учительству в 52 из 89 регионов. «Из этого можно сделать вывод, – еще раз с горечью отмечал председатель отраслевого профсоюза В.М. Яковлев, – что многие обязательства явились пока *пустыми обещаниями*».

Пустота этих обещаний усугублялась разгоревшейся войной центра и регионов за использование на местах средств, поступающих в виде трансфертов. Многие руководители субъектов Федерации пытались выбить из центра дополнительные средства на местные нужды, спекулируя учительскими забастовками. При этом деньги, выделяемые на погашение долгов по зарплате работникам образования, далеко не всегда использовались руководителями местных администраций по прямому назначению.

В течение всего 1997 и в начале 1998 года пресса пестрела сообщениями о нецелевом использовании получаемых на местах средств. Наиболее распространенными злоупотреблениями было использование учительских денег для повышения окладов местным чиновникам. Как отмечалось в «Известиях», «особенно грешили этим на Алтае, в Ленинградской, Омской, Владимирской, Сахалинской, Костромской областях. В последней особенно: некоторые местные руководители назначали себе зарплату в 1,7–3,5 раза выше установленной федеральными законами. В Коми-Пермяцком автономном округе за полгода оклады управленцев выросли почти в 2,5 раза. При этом собственных средств на погашение долгов бюджетникам округ направил в два раза меньше, чем прислали из Москвы... В Орловской и Тульской областях пошли еще дальше: чиновникам установили надбавку за "сложность и напряженность в работе"»³⁵⁵.

Как отмечал руководитель Рострудинспекции, заместитель министра труда и социального развития В.К. Варов, спектр растраты учительских средств был широчайший: «Банковские операции, зарубежные командировки, финансирование расходов администрации, ссуды коммерческим структурам, беспроцентные кредиты на приобретение жилья работникам управлений, проведение концертов, авторские гонорары, даже установка памятников – куда только не уходили учительские деньги! Таких фактов десятки тысяч – начиная с нецелевого использования бюджета и кончая прямым воровством»³⁵⁶.

В.К. Варов приводил специфические примеры растраты учительских денег и в самой системе образования. «Деятельность централизованных бухгалтерий органов образования, – отмечал он, – и фактическое отстранение директоров школ от участия в распределении предназначенных школам средств... создает питательную среду для злоупотреблений»³⁵⁷. Одним из множества таких злоупотреблений была, например, деятельность централизованной бухгалтерии при управлении профобразования Оренбургской об-

³⁵⁵ Известия. 1998. 25 февраля.

³⁵⁶ Первое сентября. 1998. 27 февраля.

³⁵⁷ Образование в документах. 1997. № 14. С. 33.

ласти. Вместо того чтобы выплатить зарплаты и стипендии, эта бухгалтерия «направила средства федерального бюджета на приобретение павильона на центральном рынке, а также на капремонт собственных помещений»³⁵⁸.

Подобные злоупотребления и нецелевые использования средств, выделяемых на погашение долгов по зарплате учителям, позволили отраслевому профсоюзу сделать в конце 1997 года жесткий, но справедливый вывод: *«Одна из главных причин сложившегося положения – не столько отсутствие денег, сколько безответственность, нерациональное расходование имеющихся средств, их разбазаривание, бездействие власти»*. Профсоюз подчеркивал необходимость радикального изменения всей системы межбюджетных расчетов, «механизма оказания помощи субъектам Федерации из федерального бюджета и методики расчета объемов этой помощи».

Медленное погашение задолженностей по зарплате осенью 1997 года вновь обострило социальную ситуацию в системе образования. 5 декабря состоялся Всероссийский пикет работников образования у Дома Правительства, участники которого снова приняли «Обращение к Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину». В этом обращении подчеркивалось, что в очередной раз «обещания Правительства РФ не выполнены» и что «утрата доверия учительства к власти – результат деятельности самой власти».

Вместе с тем в забастовочных требованиях работников образования на этот раз появился *новый мотив, связанный с подготовкой «очередного этапа» реформы системы образования*. В названном обращении к президенту Б.Н. Ельцину участники пикета у Белого дома подчеркивали: «Мы выражаем большую обеспокоенность и несогласие в связи с ускоренной подготовкой Правительством РФ, без широкого обсуждения в обществе и в педагогических коллективах, очередного этапа реформирования системы образования России... В условиях, когда учителя во многих регионах России продолжают проводить занятия, по шести и более месяцев не получая заработную плату, когда в труднейшем положении находится материальная база школ, вузов, ПТУ, когда не хватает учебников, методических и учебных пособий, нет средств на оплату коммунальных услуг, **Правительство РФ навязывает обществу и педагогам очередной этап реформ**, пытаюсь доказать, что денег в образовании достаточно, только расходуют их нерационально. **Не учитывать это и проводить очередные реформы – значит заранее обрекать их на неудачу, вызвать мощный протест со стороны учителей, преподавателей, а затем и родителей обучающихся»**.

Участники пикета обращались к президенту Б.Н. Ельцину с призывом «предложить Правительству РФ **временно отложить рассмотрение вопроса об очередном этапе реформирования системы образования России и поручить рассмотреть вопрос о стабилизации положения в образовании**... подготовить и принять Президентскую программу "Образование в Рос-

³⁵⁸ Образование в документах. 1997. № 9. С. 23.

сии", положив в ее основу задачи, сформулированные в Вашей программе действий на 1996–2000 годы "Человек, семья, общество, государство"³⁵⁹.

Последнее требование было вызвано фантомным состоянием так называемой Федеральной программы развития образования, которая с 1994 года существовала только в бюрократическом сознании образовательного ведомства. Что же касается деятельности по подготовке «очередного этапа» реформирования системы образования, то отраслевой профсоюз в своем постановлении от 26 ноября 1997 года однозначно рассматривал ее как фактор создания *«дополнительной напряженности»* в образовательной сфере.

Такова объективная эволюция идеи «очередного этапа» реформирования системы образования (которая в условиях невыплаты зарплаты, как справедливо отмечалось в «Первом сентября», уже «вызывает ненависть педагогов»³⁶⁰) – от благих намерений до фактора дополнительной социальной напряженности. Воистину – образовательная калька известной, классической эпиграфии отправленного 23 марта 1998 года в отставку правительства Черномырдина: «Хотели – как лучше, а получилось – как всегда».

ХОД НЕСОСТОЯВШЕГОСЯ ЭТАПА РЕФОРМЫ

В течение второй половины 1997 года проблема «очередного этапа» реформы системы образования сотрясала все педагогическое сообщество, равно как и заинтересованные в образовании общественные круги. Эта проблема, казалось, возникла внезапно, обрушившись на образование, как снег на голову. И столь же внезапно, спустя полгода, она умерла, оставив после себя смятение в рядах работников образования. В чем же причина появления и исчезновения этого реформаторского смерча? Что обусловило столь драматический его исход: полный провал реформаторских замыслов и их крайнее неприятие образовательным сообществом.

О базовом основании этого неприятия – попытке реформирования образования без проведения каких-либо мер по стабилизации социально-экономического положения в данной сфере речь шла выше. Однако это было главной, но не единственной причиной провала очередного этапа реформы. Попробуем посмотреть и на другие, внутренние его причины, сокрытые от поверхностного взгляда.

Эта история достаточно поучительна. Она наглядно иллюстрирует крыловскую басню о лебеде, раке и щуке, показывая что происходит, «когда в товарищах согласия нет» не только на уровне образовательного ведомства, но и на уровне самого российского правительства.

Более чем полугодовой утомительный марафон с «очередным этапом» образовательной реформы очевидно разбивается по времени на четыре фазы:

– забег по двум дорожкам – май – июль 1997 года;

³⁵⁹ ЦК профсоюза работников народного образования и науки Российской Федерации. Информация о проведении работниками образования Всероссийского пикета у Дома Правительства 5 декабря 1997 года. М., 1997. С. 1–4.

³⁶⁰ Первое сентября. 1997. 18 ноября.

- промежуточный финиш – август – сентябрь;
 - противостояние двух концепций, переходящее в зависание, – сентябрь – декабрь;
 - умирание «очередного этапа» реформы – январь 1998 года и далее.
- Остановимся кратко на каждом из этих временных отрезков.

Забег по двум дорожкам

Недоумевая по поводу вопиющей несогласованности действий на всех уровнях власти в ходе «очередного этапа» реформирования образования, педагогическая пресса не раз задавалась вопросом – «кто сказал «мяу»? То есть кто же в конечном счете явился зачинщиком этого этапа?»³⁶¹ Ответа на этот вопрос не находилось. И искать его, вероятно, бессмысленно. Но есть несомненный смысл восстановить ход событий. По крайней мере хотя бы для того, чтобы попытаться извлечь из них уроки.

В марте 1997 года была утверждена новая среднесрочная программа правительства, подготовленная так называемой командой молодых реформаторов конца 90-х годов (А. Чубайса, Б. Немцова и др.), – «Структурная перестройка и экономический рост в 1997–2000 годах». Эта программа содержала в себе два раздела – «Реформирование образования» и «Подготовка кадров», – имевших самое прямое отношение к образованию и показывающих, в каких направлениях в этой сфере правительство намеревается действовать. Поскольку, во-первых, эти образовательные разделы правительственной программы обусловили все последующие усилия и направления действий экономистов-разработчиков «Концепции организационно-экономической реформы системы образования России», во-вторых, они прошли мимо внимания педагогического сообщества и, в-третьих, они в конечном итоге предопределили и основной вектор модернизационных действий в 2000–2001 годы. Есть смысл привести целиком хотя бы основной из этих разделов.

7.7. Реформирование образования

В сфере образования основной задачей на среднесрочный период является создание условий для реализации конституционных прав человека на образование, обеспечение его высокого качества в соответствии с потребностями личности, общества и государства.

Для достижения этих целей намечается осуществить:

- ориентацию структурно-содержательных изменений в системе образования на обеспечение экономического и социального прогресса общества, приведение структуры предложения образовательных услуг в соответствие со структурой спроса на них;
- поэтапное расширение системы платных образовательных услуг, а также сети негосударственных образовательных учреждений;
- разработку и реализацию в системе образования новых экономических механизмов, адекватных современным социально-экономическим условиям, последовательный переход на нормативное финансирование полного общего и начального профессионального образования, адресную поддержку студентов в системе высшего и среднего профессионального образования в зависимости от

³⁶¹ См.: Первое сентября. 1998. 31 января; Управление школой. 1997. № 48. Декабрь и др.

уровня доходов их семей, сближение и повышение уровней государственной поддержки учащихся в различных регионах Российской Федерации.

В 1997 году намечается осуществить следующие подготовительные мероприятия по реформированию отрасли:

- формирование соответствующей поставленным задачам нормативно-правовой базы, включая внесение изменений и дополнений в Федеральные законы «Об образовании», «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», разработку государственных образовательных стандартов, создание условий для расширения финансово-экономической самостоятельности и академической свободы учебных заведений;

- продолжение процесса перестройки организационной структуры сферы образования, усиление интеграции различных уровней профессионального образования, высшего профессионального образования и науки;

- формирование финансового механизма, включающего расширение участия в финансировании системы образования средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, всемерное привлечение к финансированию образовательных учреждений негосударственных средств, внебюджетных источников финансирования, средств юридических и физических лиц и иностранных инвесторов, введение минимальных нормативов материально-технического обеспечения и финансирования учреждений и организаций системы образования.

На втором этапе (1998–2000 годы) реформирования отрасли предполагается осуществить совершенствование механизма государственного управления и регулирования сферой образования, включая управление государственной собственностью, устранение ведомственной разобщенности образовательных учреждений (в том числе на основе многоучредительства), приведение структуры образовательных учреждений в соответствие с потребностями граждан в образовании и общества в рабочих кадрах и специалистах, передачу основной части вопросов управления и финансирования учреждений начального профессионального образования на финансирование за счет средств региональных и местных бюджетов.

Предполагается также передать с федерального бюджета на уровень бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов финансирование издания школьных учебников и бесплатного обеспечения ими детей.

В развитии материально-технической базы высших и средних учебных заведений предполагается увеличить долю собственных и внебюджетных источников, кредитов банков, иностранных и частных инвестиций.

Намечается продолжить развитие образовательных учреждений различных организационно-правовых форм, типов и видов, в том числе негосударственных, расширение платности получения образования с учетом принципа адресности и дифференцируемого подхода, имея в виду конкретное социально-экономическое положение и потребности получателя услуг.

Сравнение приведенных материалов правительственной программы и разработанных группой экономистов предложений по организационно-экономическому реформированию системы образования, которые были опубликованы в педагогической прессе в сентябре 1997 года, показывает, что эти предложения в принципе не были неожиданными. Они следовали в русле положений программы, придавая, правда, этим положениям не всегда адекватное толкование и технологическое оснащение. Более того, они имели вполне определенного идеолога и заказчика – Комиссию по экономической реформе (КЭР) при правительстве (во главе с А. Чубайсом), которая в то время была основным реформаторским правительственным штабом и которая в итоге отвечала за реализацию названной выше среднесрочной программы на

1997–2000 годы. В русле этой реализации и намечено было принять меры по совершенствованию организационно-экономических механизмов системы образования.

И все было бы, вероятно, достаточно мирно, спокойно, если бы эти меры готовились и принимались взвешенно, плавно и постепенно, если бы вдруг не возникло слово «реформа» и предстоящие будничные, рабочие мероприятия не получили громкого статуса «очередного этапа реформирования системы образования». Что стояло за этим – чье-то желание стать «отцом» еще одной реформы, или намерение вписать сферу образования в общий контекст запоздало начатых тогда и вновь проваленных «догоняющих» социальных преобразований (пенсионной, жилищной, медицинской, научной реформ и др.), или благое стремление реанимировать умиравшую в ведомственных объятиях образовательную реформу – гадать сейчас бесполезно. Скорее всего и то, и другое, и третье, и что-то четвертое. Но слово было произнесено. Джин был выпущен из бутылки. И зажил самостоятельной жизнью, обзаводясь, как и положено, собственными структурами.

Вместе с тем 16 июля 1997 года В.С. Черномырдин подписал Распоряжение № 1000-р о создании Комиссии по подготовке проекта концепции очередного этапа реформирования системы образования. Далее последовали распоряжения об организации рабочей и аналитической групп этой комиссии и т.д. В итоге, уже в июле 1997 года при правительстве сложились *два абсолютно не связанных между собой направления* деятельности в сфере образования и *две также не связанных между собой структуры*, реализующих эту деятельность. Одна – существовавшая ранее Комиссия по экономической реформе с группой «подведомственных» экономистов, четко знающая в соответствии со среднесрочной программой, что она собирается делать. (Группе поручено было представить результаты работы на заседание КЭР 30 августа 1997 года.) И вторая – вновь созданная Черномырдиным Комиссия и ее структуры, не имевшие *ни малейшего представления* о том, какую цель ставит правительство перед очередным этапом реформирования системы образования.

Ни эта цель, ни «техническое задание» на предстоящую работу не были определены ни на первом, ни на последующих заседаниях так называемого бюро новой комиссии, которое впервые собралось в правительстве 18 июля. Не смог обозначить ни то, ни другое и департамент, ведавший в правительстве образованием (вкуче – с наукой и высокими технологиями); его сотрудники даже высказали идею, что сама образовательная общественность должна помочь правительству определить цель очередного этапа образовательной реформы (в чем несомненно была большая доля истины). Не имело представления об этой цели и образовательное ведомство, для которого и новый этап реформы и создание соответствующей комиссии также стали абсолютно неожиданным: повторилась ситуация 1984 года, когда в высоких сферах «посоветовались и решили» провести школьную реформу, поставив Министерство просвещения СССР перед свершившимся фактом.

Единственное, что было четко определено для этой второй комиссии – это жесточайшие сроки подготовки «проекта концепции» – до 10 августа, т.е.

всего три недели. В таком пожарном порядке надлежало готовить «очередной этап» реформы системы образования, смысл и цели которой не могло разъяснить тогда правительство. (Впрочем, и много позднее оно также не сумело этого сделать. На прямой вопрос об этих целях, прозвучавший, например, на «правительственном часе» в Государственной Думе 14 ноября 1997 года, внятного ответа не последовало.)

Таким образом, уже на старте работы одна часть правительства не имела ни малейшего представления, что делалось другой его частью. И министр образования как член правительства был совершенно не в курсе того, *что* по вверенной ему отрасли предпринимали другие члены правительства, входившие в команду экономистов-реформаторов. Так был начат реформаторский забег по двум образовательным дорожкам, которые не пересекались между собой. Все это нагляднейше свидетельствовало о классической, традиционной шизофрении нашей и образовательной, и государственной политики, об отсутствии у власти четкого механизма принятия решений, о чем многократно говорилось в прессе и что в данном конкретном случае привело к цепной реакции последовавших вскоре провалов.

Промежуточный финиш

Поскольку для образовательного ведомства идея очередного этапа реформы, как отмечалось, оказалась неожиданной, и оно не имело сколько-нибудь ясного представления о том, что предстояло делать, было решено: во-первых, широко привлечь к предстоящей работе представителей педагогического сообщества и руководящего корпуса региональных образовательных управленцев и, во-вторых, провести эту работу, на которую, повторю, было отпущено всего три недели (в разгар сезона летних отпусков), в виде серии динамичных семинаров рабочей группы с привлечением возможно большего числа специалистов. (Было проведено пять таких семинаров с участием более двухсот человек.) И здесь открылась новая, **общественная грань** понимания того, что надлежало делать на очередном этапе образовательной реформы.

В основе этого понимания лежали **две исходные позиции**:

Первая. Центральная задача и смысл нового этапа состояли в том, чтобы: 1) преодолеть длительный застой, пробуксовку образовательной реформы и уже начинавшееся в образовании попятное движение; 2) развить основные идеи реформы, закреплённые в Законе «Об образовании», разработав нормативно-правовые и организационно-экономические механизмы их реализации; 3) устранить те препятствия и тормоза на пути развития (саморазвития) школы, которые возникли в последние годы, в том числе благодаря охранительному ведомственному нормотворчеству. В этом плане было очевидно, как подчеркивалось в газете «Первое сентября», *что подобный очередной этап реформы надо было начинать еще пять лет назад*. Но тогда «вместо того, чтобы реформировать содержание и экономику образования, строить образовательное право», министерство образования «занималось сочинением беско-

нечных ведомственных постановлений и инструкций», которые только сдерживали развитие образования³⁶².

Вторая исходная позиция диктовалась другой очевидностью. В то время, когда социальная цена преобразований стала настолько высокой, что сами слова «реформа» или ее «очередной этап» вызывали резкое общественное неприятие, когда социально-экономическая ситуация в сфере образования в связи с хронической невыплатой зарплаты, как уже отмечалось, резко обострилась, *говорить о каких-либо действиях по дальнейшему реформированию образования можно было только в случае принятия неотложных, первоочередных мер по стабилизации этой ситуации.*

Это было неперенным условием старта любых реформаторских шагов. И данное условие было заявлено не только в итоге деятельности рабочей группы. Оно было заявлено сразу же, перед началом этой деятельности. И казалось бы, – было принято правительством, что открывало возможность работы. По крайней мере, в интервью «Первому сентябрю» 8 июля 1997 года вице-премьер О.Н. Сысуев заявил, что «реальное обсуждение» идей реформы «мы имеем право вести только тогда, когда ликвидируем эти вопиющие долги по заработной плате. Говорить о реформе человеку, который не получает зарплату и вынужден голодать, – безнравственно. Да он нас и не услышит»³⁶³.

Позднее, увы, случилось именно это: красивые слова О. Сысуева повисли в воздухе, реформаторский бум был начат, вопиющие долги по зарплате не ликвидированы, реакция образовательного сообщества была соответствующей... Но это случилось позднее. Пока же оставалась надежда, что правительство понимает ситуацию и сдержит свои обещания. Исходя из этого и выстраивалась позиция рабочей группы.

Эта позиция предполагала действия в **четырёх основных направлениях.**

1. Разработка и проведение в жизнь заложенных еще в 1992 году в Закон «Об образовании» **новых экономических принципов, новых экономических подходов в образовательной политике** и механизмов их реализации, адекватных современным социально-экономическим условиям российской жизни. При этом основополагающими установками оставались: полноценное и стабильное финансирование системы образования, ликвидация и недопущение впредь всех видов задолженностей, переход к льготной налоговой политике в образовательной сфере.

2. **Структурная перестройка системы образования** с целью ее приведения в соответствие с требованиями времени, придания ей гибкого и адаптивного характера, способности адекватного реагирования на образовательный спрос – не только со стороны государства, но и со стороны личности, различных социальных и профессиональных групп, рыночной экономики, регионов, муниципалитетов и т.д.

3. **Модернизация системы управления образованием** в направлении: развития его государственно-общественных форм и усиления в нем общест-

³⁶² Первое сентября. 1998. 10 января.

³⁶³ Первое сентября. 1997. 8 июля.

венной составляющей; расширения функций и полномочий региональных, муниципальных, институциональных уровней управления – в частности максимального увеличения самостоятельности (автономии) образовательных учреждений; перехода от административно-распорядительного и распределительного управления к управлению, регулирующему деятельность образовательных систем и образовательные процессы (нормативно-правовое, экономическое, качественное регулирование и т.д.). При этом выдвигалось требование о разработке номенклатуры нормативных актов органов образования образованием всех уровней, которые не могут быть приняты без предварительной экспертизы профессиональных ассоциаций, объединений родителей, работодателей и др.

4. **Обновление организации образовательного процесса и содержания образования:** пересмотр учебных программ с целью, во-первых, приближения содержания образования к потребностям жизни и, во-вторых, разгрузки учебного материала в интересах сохранения здоровья учащихся; всемерное развитие многообразия образовательных учреждений, вариативности образовательных программ и, соответственно, – всесторонняя поддержка инновационной деятельности в образовании; создание демократического уклада школьной жизни; восстановление в правах и развитие воспитательных функций школы, деятельности детских и юношеских организаций и т.д. Одним из ведущих моментов в этом направлении было требование отказа от ускоренной и тотальной стандартизации образования, требование тщательной и всесторонней экспертизы в течение двух ближайших лет образовательных стандартов для средней школы.

В целом основной **актуальный смысл** предложений по реформированию образования, выдвинутых рабочей группой, которая выражала общественную линию в этом реформировании, сводился к необходимости приближения системы образования к потребностям российской жизни и устранению внутренних «тромбов» этой системы, мешавших ее жизнедеятельности и развитию. Главный же **перспективный смысл** данных предложений состоял в превращении школы, образования в модель гражданского общества – по целям и ценностям, по принципам организации и устройства, по внутреннему укладу жизни, характеру управления, взаимоотношениям субъектов образовательного процесса и т.д.

Таков был замысел рабочей группы (в которую входил и автор данных строк). И таков был пафос подготовленных ею **«Основных положений концепции очередного этапа реформирования системы образования Российской Федерации»**, которые были опубликованы в «Первом сентября» 19 августа 1997 года и одновременно представлены в правительство. Этот факт «одномоментности» общественного и «официального» предъявления документа вызвал нескрываемое раздражение в определенных аппаратных кругах (в том числе и раздражение самого О. Сысуева), привыкших на все давать «санкции», что в значительной мере предопределило негативно-неприязненное отношение к «Основным положениям...» в правительственных сферах и в ряде ангажированных изданий. Но лично я всегда исходил из убеждения: мы работаем на общество, а не на аппарат.

Не меньшее раздражение, вызвал и итоговый раздел документа – *«Первоочередные меры по стабилизации социально-экономического положения в системе образования»*. Комплекс этих мер, среди которых первое место занимало незамедлительное устранение долгов по зарплате работникам образования, выдвигался как неперемнное условие начала очередного этапа реформы.

Документ, подготовленный рабочей группой в предельно сжатые сроки (на него, как уже говорилось, правительство отвело всего три недели), был очевидно несовершенен. Основной его недостаток – чрезмерная глобализация задачи – как во времени (выход за пределы очередного этапа реформы в общие проблемы доктрины развития образования), так и в пространстве (стремление охватить все основные стороны жизнедеятельности образовательной системы). Это неизбежно вело за собой столь же чрезмерную обобщенность многих тезисов, которые подчас превалировали над конкретными предложениями и механизмами предстоящих изменений, и в тоже время мешало точечной концентрации усилий на главных из этих изменений. Документ к тому же был явно сырой, многословный, излишне объемный, местами противоречивый, в чем проявилось расхождение во мнениях по ряду вопросов общественной и ведомственной части разработчиков *«Основных положений концепции...»*. Все это, естественно, вызвало их справедливую, подчас резкую критику...

Но вместе с тем *главное было сделано – педагогическая общественность была включена в процесс обсуждения и подготовки очередного этапа образовательной реформы*. Теперь, когда эта подготовка вышла за тесные пределы аппаратных стен, от образовательного сообщества во многом зависело, быть или не быть «очередному этапу» и если быть, – то в каком виде.

Не менее важным было и то, что предложенный для обсуждения документ, при всех его очевидных недостатках, давал определенное направление предстоящим реформаторским усилиям. Как отмечалось в *«Учительской газете»*, где особо резкой была критика *«Основных положений концепции...»*, «в обсуждаемой концепции заложены многие актуальные проблемы и предложены пути их решения. В целом концепция подготовлена *с демократических, гуманистических позиций»*³⁶⁴.

В ряду указанных ранее четырех основных направлений реформирования образования, предложенных рабочей группой, проблемы экономики образования не случайно были вынесены на первое место. Еще задолго до того, как эта группа начала работать, газета *«Первое сентября»* отмечала: «Может быть, кому-то покажется парадоксальным, что содержание образования сегодня оттесняется на второй план. Но суть дела в том, что экономико-правовая фаза – обязательное условие реформирования содержания»³⁶⁵.

О том же почти буквально и совершенно определенно высказался в ходе первого же семинара рабочей группы один из наиболее авторитетных лиде-

³⁶⁴ Учительская газета. 1997. 23 сентября.

³⁶⁵ Первое сентября. 1997. 1 июля.

ров инновационного движения в образовании А.А. Пинский. Сегодня, подчеркивал он, «в отличие от реформы конца 80-х годов, центр тяжести переносится с идеологических вопросов (легко связываемых тогда с содержанием обучения)... на экономико-правовые проблемы и соответственно на конструктивную работу... Сказанное не означает, что проблема содержания образования не имеет значения: она по-прежнему остается главнейшей и труднейшей, – но без закладывания новых реальных механизмов финансирования, она обречена оставаться на уровне благих идеологических лозунгов "гуманизации", "вариативности", "личностной ориентации" и т.п. ...Может быть, кому-то покажется парадоксальным услышать это именно от меня, но я все же полагаю, что проблемы "содержания образования" на время перестали быть ведущими»³⁶⁶.

Именно это обостренное внимание педагогической общественности к проблемам реального реформирования экономики образования и обусловило тот интерес, с которым была встречена в начале сентября 1997 года *«Концепция организационно-экономической реформы системы образования России»*, разработанная группой авторитетных экономистов под эгидой правительственной Комиссии по экономической реформе. Сам факт обращения, впервые после 1992 года, ведущих экономистов к проблемам экономики образования был несомненно показательным и свидетельствовал о крайней актуальности этих проблем.

Основной смысл данной концепции сводился к построению такого организационно-экономического механизма системы образования, который бы способствовал приведению этой системы в соответствие с новыми запросами российской жизни и ее ресурсными возможностями (ограничениями), максимальному использованию внутренних резервов сферы образования и ее «связи с экономической средой, которая приобрела рыночный характер», «большей встроенности образовательных структур в складывающиеся рыночные отношения».

Реформирование организационно-экономического механизма системы образования в этом направлении предполагало: «реструктурирование потоков финансовых средств, усиление целенаправленности бюджетного финансирования и создание стимулов для повышения эффективности использования бюджетных и внебюджетных средств, а также материально-технической базы учебных заведений»; «стимулирование увеличения расходов на образование в бюджетах субъектов Российской Федерации на основе целевых федеральных трансфертов»; «стимулирование платежеспособного спроса на образование» и «создание благоприятных условий для привлечения в сферу образования дополнительных внебюджетных ресурсов, в том числе с помощью налоговых льгот, а также льготных кредитов и страхования»; «дополнение бюджетного финансирования образовательных учреждений средствами, полученными от эффективного управления переданной им собственностью» (т.е. за счет сдачи в аренду помещений, которая вменялась как обязательная); ле-

³⁶⁶ Управление школой. 1997. № 30. Август.

гализацию «теневых» расходов на образование (родительских, спонсорских средств) и т.д.

В качестве двух основных условий построения и успешного функционирования предлагаемого организационно-экономического механизма в концепции выступали: «расширение экономической самостоятельности образовательных учреждений» и «нормативное подушевое финансирование по принципу "деньги следуют за учащимся"». В концепции также детально рассматривались проблемы предстоящих институциональных и структурных преобразований: в наиболее полном и убедительном виде – в сфере профессионального образования, в менее проработанном – в сфере общего среднего образования.

Предлагаемые в рассматриваемой концепции экономические меры несомненно были внушительнее, шире и детальнее, чем в материалах рабочей группы. Но в главном своем истоке экономические предложения двух групп разработчиков *столь же несомненно совпадали: в их фундаменте лежали два основополагающих момента – введение нормативного финансирования образовательных учреждений и предоставление этим учреждениям реальной финансово-экономической самостоятельности, превращение их в самостоятельно хозяйствующих субъектов.*

И в этом не было ничего удивительного. Как ничего нового не было и в самих этих основополагающих предложениях. Они исходили из известных положений, разработанных ВНИКом «Школа» еще в 1988 году и позже, в 1992 году заложенных в Закон «Об образовании». Другое дело, что эти положения, в своей совокупности определявшие так называемый новый экономический механизм в образовании, или новые условия хозяйствования образовательных учреждений, оставались во многом нереализованными, особенно – в сфере общего среднего образования. В отличие от высшего образования, где именно эти новые условия хозяйствования способствовали успешной деятельности многих вузов.

В изменившихся экономических условиях одной из наиболее актуальных задач становилось создание нормативно-правовых и организационно-экономических механизмов реализации указанных положений Закона «Об образовании». И именно поэтому данная задача оказалась в центре внимания обеих концепций.

В целом концепция, предложенная группой экономистов, бесспорно представляла большой интерес. Она отличалась четкостью, системностью, операциональностью. И главное, *она была сфокусирована на ключевом моменте образовательной реформы – ее организационно-экономическом механизме.* Однако в этой концепции заключалось и нечто такое, по словам «Новой газеты» – *«пугающе конкретное»*³⁶⁷, что изначально предопределило крайне негативное отношение значительной части образовательного сообщества как к выдвигаемым ею предложениям, так, в итоге, и к самому «очередному этапу» реформы образования.

³⁶⁷ Новая газета. 1998. 26 января – 1 февраля.

Это негативное отношение концентрировалось преимущественно вокруг следующих четырех моментов концепции.

1. Ее избыточная «рыночность» и явно фискальный уклон; установка главным образом на поиск внутренних резервов системы образования, сама по себе безусловно справедливая, но вызывающая явную настороженность без акцентирования задачи неснижения бюджетных ассигнований на образование и, напротив, при настойчивом подчеркивании ресурсных ограничений. (В последующих вариантах концепции этот ее недостаток будет учтен, но общественное отношение к этому моменту по-прежнему останется негативным.)

2. Настораживающая нечеткость, вольная или невольная двусмысленность или попросту неразъясненность ряда основополагающих тезисов концепции, вызвавших целый шквал упреков. В первую очередь это относилось к принципу «деньги следуют за учащимся», который практически всеми был воспринят как «ваучеризация» образования, и к принципу «многоучредительства» образовательных учреждений, который также практически всеми был расценен как «скрытая форма приватизации» в образовании.

3. Прежняя знакомая тоталитарная жесткость, всеобъемлющая унифицированность решений и их неперенная, безукоснительная обязательность: если уж вводить новый экономический механизм в образовании, то повсеместно и при этом с «проведением перерегистрации всех учебных заведений в некоммерческие организации»; если уж предусматривать сдачу в аренду помещений образовательных учреждений, то делать ее для всех обязательной и при этом в строго предписанных размерах, и т.д. Эта командная логика не могла не вызывать отторжения.

4. Близкий к той же логике «государственнический», в значительной мере *бюрократическо-технократический пафос концепции*, ее жесткая установка, как отмечалось в журнале «Образование в документах», на «расширение государственного воздействия на сферу образования», «усиление контроля со стороны государства за деятельностью образовательных учреждений без адекватных мер ответственности за невыполнение государством своих обязательств»³⁶⁸. В этом пункте концепция экономистов резко расходилась с концепцией рабочей группы, которая стремилась придать развитию образования *общественную ориентацию. Здесь лежала и развилка между двумя принципиально различными типами образовательной политики.*

Наконец, негативное общественное восприятие рассматриваемой концепции существенно усугублялось приложенными к ней экономическими расчетами. Эти расчеты наглядно показывали, во-первых, где и каким образом государство намеревалось изыскивать дополнительные ресурсы на образование, и, во-вторых, очевидную иллюзорность этих намерений. Например, за счет введения в сферу образования так называемой системы конкурсных торгов предполагалось сэкономить бюджетные средства на 6–12 трлн. руб. За счет сдачи в аренду школьных помещений (только в городах) планировалось получить еще 6 трлн. руб. дохода (и это при том, более трети школ работали в 2–3 смены). 3,8 трлн. руб. должны были дать средства родителей на теку-

³⁶⁸ Образование в документах. 1997. № 23. С. 28.

щее содержание школ, почти столько же – легализация средств от репетиторства и т.д.

Представить себе общественное впечатление от пафоса этих расчетов, качество которых к тому же достаточно легко подвергалось сомнению, весьма несложно: они вызывали только горькую усмешку по поводу девственной экономической маниловщины. (Позже эти расчеты во многом были пересмотрены и самими авторами концепции.)

Все это вместе взятое и составляло ту *«пугающую конкретность»* предложенной экономистами концепции, о которой говорилось выше. *«Что и сформировало резко негативное, настороженное общественное отношение к ней, которое не удалось переломить ни в ходе последующих ее «итераций», ни при подготовке и обсуждении объединенного варианта концепции.»*

В итоге, в общественном сознании сложилось устойчивое впечатление, что истинная цель реформы – экономия на образовании. Что правительство стремиться перенести тяжесть образовательных расходов на плечи самого населения, а «добытчиком» необходимых средств сделать образовательные учреждения. Это впечатление могло быть ошибочным. Но само его появление свидетельствовало о том, что разработчики предлагаемой реформы очевидно преступили опасную грань, лежащую между задачей приведения системы образования к потребностям жизни и ее ресурсным ограничением. Грань, за которой реформа превращается из средства *развития образования* в средство *экономии на образовании*.

Отмеченный негативный общественный заряд, поначалу, может быть, излишне эмоциональный, в конечном счете и сформировал стойкое, открытое неприятие обществом «очередного этапа» образовательной реформы. И именно это неприятие стало главным *субъективным фактором* провала данного этапа. Наряду с главным *объективным фактором* этого провала – обострением социально-экономической ситуации в сфере образования, о чем уже говорилось ранее.

Зависание и умирание очередного этапа реформы

Дальнейшие реформаторские события разворачивались вяло и с все убывающей результативностью.

Сентябрь прошел под знаком противостояния двух концепций, в борьбе амбиций, породившей и окончательный раскол в руководстве образовательного ведомства, и, как справедливо отмечал председатель профсоюза работников образования и науки В.М. Яковлев, «массу скандальной, зачастую недостоверной информации в прессе». Это противостояние было вызвано главным образом жесткой позицией руководства Министерства общего и профессионального образования, которое не желало не только прислушиваться к «другому мнению», но даже видеть его в упор. Произведя ведомственную приватизацию материалов рабочей группы и соответствующее их оскотление, создав на базе этих материалов «свой» документ и проведя 23 сентября этот документ через одобрение коллегии, министерство использовало его одновременно как флаг и как штык для борьбы с оппонентами.

Между тем любому непредубежденному наблюдателю, как и большей части разработчиков обоих проектов концепций, было очевидно, что противостояние и даже противоборство этих концепций – вещь выдуманная, что они не взаимоотрицают, а взаимодополняют друг друга, что есть обширное и плодотворное поле для сближения, уточнения, совершенствования позиций.

Эту очевидность отчетливо сформулировала «Независимая газета», голос которой оказался наиболее трезвым среди изданий той поры, обсуждавших проблемы образовательной реформы. «До последнего времени в редких публикациях на данную тему, – отмечала "Независимая газета", – в искаженном виде рассматривалось якобы имеющееся противостояние между двумя основными проектами реформы... Однако на самом деле каждая из них разрабатывалась, имея в виду совершенно разные плоскости процесса реформирования отечественного образования. Первая концепция... представляет собой своеобразную доктрину (плохую или хорошую – это другой вопрос) образования нации. В ней, по существу, излагается, чему и в каком объеме учить подрастающее поколение». Во второй концепции «рассматривается решение совершенно других вопросов: оптимизация и рациональное экономическое структурирование всей системы просвещения с целью нахождения денег (внутри нее самой!) для преподавания того, что изложено в той же национальной образовательной доктрине»³⁶⁹.

Однако удел трезвых голосов – редко быть услышанными. «Бой быков» вокруг концепций продолжался, что все более и более утомляло образовательное сообщество, укрепляя его в неприятии «очередного этапа» реформы.

Не смогло остановить эту «корриду» и состоявшееся, наконец, 1 октября 1997 года первое заседание правительственной Комиссии по подготовке проекта концепции очередного этапа реформирования системы образования, которое призвало выработать единый вариант этой концепции.

На заседании Комиссии было решено «считать совершенствование организационно-экономических механизмов функционирования системы образования основной задачей очередного этапа реформирования системы образования». Одновременно участники заседания высказали ряд существенных замечаний как по предложенным направлениям совершенствования этих механизмов (та же скрытая ваучеризация и приватизация образования, расширение платности обучения, планируемое сокращение числа студентов, обязательность сдачи помещений в аренду и т.д.), так и по расчетным обоснованиям этих предложений. Но главное замечание сводилось к тому, что, **во-первых, образование не может быть чисто рыночной сферой** и что, **во-вторых**, в основание концепции должен быть положен ключевой тезис из образовательной части программы действий Президента Российской Федерации на 1996–2000 годы, предусматривающий задачу **«не допустить снижение уровня ассигнований на образование», обеспечить его «адекватное и стабильное финансирование»**³⁷⁰.

³⁶⁹ Независимая газета. 1997. 8 октября.

³⁷⁰ Ельцин Б.Н. Россия: человек, семья, общество, государство. Программа действий на 1996–2000 годы. М., 1996. С. 24.

Комиссия приняла решение провести необходимую доработку концепции в двухнедельный срок. Однако понадобилось еще более двух месяцев, чтобы доработанный проект появился на свет божий. После заседания Комиссии, казалось, из «очередного этапа» реформы выпала какая-то внутренняя пружина. Этот этап тотчас съехался и завис.

Началась длительная, осадная, аппаратная работа (в пространстве – между образовательным ведомством и Высшей школой экономики) по вымучиванию объединенного варианта концепции. Началось вязкое, изнурительное согласование позиций, в ходе которого никто ничего существенного не хотел уступать. В результате *документ претерпевал три превращения одновременно*: с одной стороны, некоторые моменты в нем несомненно улучшались и совершенствовались, с другой, – он все более утрачивал концептуальный характер и становился программой или реестром мероприятий, и с третьей стороны, – в нем все очевиднее накапливались внутренние противоречия, которые подчас достигали критической массы.

Все это было зафиксировано в ходе второго заседания Комиссии по подготовке проекта концепции очередного этапа реформирования системы образования 9 декабря 1997 года, на обсуждение которой был вынесен новый, объединенный проект концепции. Этот проект, по словам газеты «Сегодня», представлял собой *«широкий шаг на месте»*³⁷¹. И хотя участники заседания фактически единодушно отметили, что в силу указанных выше причин данный проект явно не созрел до общественного обсуждения и что, кроме того, многие прежние их замечания остались неучтенными, было все же решено направить проект концепции в регионы и вынести его на суд общественности.

Это было единственно верное решение. Затянувшаяся «четырёхмесячная аппаратная волянка с концепцией»³⁷² «очередного этапа» образовательной реформы исчерпала себя. Обществу пора было включаться, пора было сказать: «да» или «нет». ***И оно почти в один голос сказала – «нет». И концепции, и очередному этапу реформы.***

Был и еще один фактор, обрекавший и концепцию и очередной этап реформы на умирание. Пока *на поверхности* – в правительственных и общественных кругах шли то бурные, то вялые дискуссии об этой реформе, *внутри* – в образовательном ведомстве, как уже отмечалось, своим чередом велась вполне определенным образом направленная работа. По существу, ведомство уже прошло свой этап, фактически завершило *«свою»* реформу.

Как уже говорилось прежде, ***в министерстве не только все было готово, чтобы развернуть школу в дореформенные времена, но такой разворот уже был начат***: подготовлены и запущены в дело отвергаемые педагогическим сообществом образовательные стандарты, сформированы «обязательный минимум содержания образования» и новый Базисный учебный план, введены жесткая номенклатура образовательных учреждений и пресловутые Санитарные правила и нормы и т.д. В ходе подготовки объединенного

³⁷¹ Сегодня. 1997. 10 декабря.

³⁷² Учительская газета. 1998. 13 января.

варианта концепции министерство предложило вернуться и к прежней дореформенной наполняемости классов до 40 человек, подсчитав, что это даст экономию годового фонда зарплаты учителей в 2 трлн. руб. Данная инициатива ведомства не прошла, но у него в запасе были и другие инициативы...

Все это, повторю, вело к очевидной дискредитации планируемой реформы, поскольку во многом воспринималось – и учительством и обществом – как сама эта реформа. Отсюда – еще один мощный импульс ее неприятия, более того – сопротивления всяческим и намечаемым и проводимым изменениям.

Общественность не различала ведомственную концепцию реформы и реальные ведомственные действия. В ее глазах первое служило фасадом второго. Наиболее отчетливо это общественное восприятие сформулировала газета «Русская мысль», раскрыв одновременно политическую и социальную подоплеку контрреформаторских действий образовательного ведомства.

«За фасадом невнятного и бессодержательного проекта», предложенного министерством, отмечала газета, стоит «мощная политическая тенденция: тенденция глобального социального реванша. Системе образования вновь навязывается удавка обязательных учебных планов; ставшая в последние годы привычной практика информационных писем и рекомендаций в министерстве образования подменяется системой приказов; насильственно «разгружаются» от углубленной учебы одаренные дети (так в последние дни августа приказом по Минобразования была фактически восстановлена шестидневная учебная неделя – вопреки совершенно ясно прозвучавшему мнению родителей и учителей)» и т.д. Таким образом, делала вывод газета, «уже сегодня в российском образовании разгорается конфликт между новыми, цивилизованными формами государственной поддержки, с одной стороны, и самыми одиозными, административно-командными, бюрократическими методами – с другой. А сводятся эти другие методы к одному – к установлению тотального контроля над сознанием людей, над обликом грядущих поколений»³⁷³.

Это направление общественного протеста против откатной политики и соответствующих действий образовательного ведомства стало одним из весомейших слагаемых общего неприятия всего, что было связано с очередными попытками реформирования образования. И потому предложенный новый вариант концепции – как аккумулированное выражение этих попыток – получил в общественном мнении безапелляционный «неуд».

Говоря об очевидной, разительной внутренней противоречивости нового документа «в системе координат "реформа – контрреформа"», один из наиболее способных современных историков образования М.В. Богуславский отмечал: «Поскольку это рождавшееся в муках дитя вынужденного компромисса, то ясно, что проект просто по определению никого устроить не может. Что закономерно, так как в документе, пожалуй, *впервые в отечественной педагогике в "одном флаконе" причудливо слились положения, традиционно относимые к реформам и контрреформам*»³⁷⁴.

³⁷³ Русская мысль. 1997. 16–22 октября (выделено мной. – Э.Д.).

³⁷⁴ Учительская газета. 1998. 10 февраля (выделено мной. – Э.Д.).

Ту же мысль, но в более доступной лексике подчеркивал директор Светлинского лицея Томской области А. Сайбетдинов: «В правительственном варианте концепции явно прослеживаются два направления: *развитие и стагнация*. Как два колеса в машине, которые явно собираются ехать в разные стороны. А это значит, что машина вряд ли вообще сдвинется с места»³⁷⁵.

И она не сдвинулась. Общественные обсуждения концепции, прошедшие в декабре 1997 – январе 1998 года, были, по существу, разгромными. В прессе, на многочисленных совещаниях работников, руководителей образования, отраслевого профсоюза, на круглом столе «Гражданский форум», проведенном в Московской городской думе, на состоявшихся 20 января 1998 года в МГУ парламентских слушаниях «О концепции реформирования системы образования Российской Федерации» (в которых приняло участие около 500 представителей разных сфер образования из различных регионов страны) фактически единодушно отмечались *три главных момента*: 1) неприемлемость концепции, ее несоответствие требованиям дня, глухота к болевым проблемам образования; 2) несвоевременность затеянного «очередного этапа» реформирования образования и 3) главное, необходимость принятия – до всякого реформирования – срочных, неотложных мер по поддержке системы образования. (Формулировка этих мер была различной – в зависимости от накала политических страстей у ее авторов: Дума, например, настаивала на принятии «программы антикризисных мер», отраслевой профсоюз предлагал меры «по стабилизации положения в образовании».)

Подводя итоги всех этих обсуждений, «Известия» отмечали, что предложенный проект концепции *«подвергся сокрушительной критике»*, что «раздраженное учительство и обедневший преподавательский корпус ожидают нововведений недоверчиво и настороженно», поскольку полагают, что «реформа начинается, потому что кончаются деньги». «Некоторых крайностей, – замечали "Известия", – действительно удалось избежать при переработке проекта, но самым уязвимым его местом остается *непросчитанность социальных последствий реформы*». И потому остается вопрос: «а нужна ли сегодня реформа? Созрели ли для нее условия?»³⁷⁶.

И как бы отвечая на этот вопрос, «Московский комсомолец» со свойственной ему прямоотой констатировал: «Проект реформы не прошел. Правительственное заседание было рекомендовано перенести на неизвестный срок, что можно рассматривать как добрый совет вообще больше не вспоминать о провальной идее реформирования»³⁷⁷.

УРОКИ НЕСОСТОЯВШЕГОСЯ ЭТАПА

Итак, полугодовой реформаторский марафон в образовании завершился ничем. А точнее – завершился полным *провалом*, наглядно продемонстриро-

³⁷⁵ Первое сентября. 1998. 10 января (выделено мной. – Э.Д.).

³⁷⁶ Известия. 1998, 28 января (выделено мной. – Э.Д.).

³⁷⁷ Московский комсомолец. 1998. 27 января.

вав, как не надо, как нельзя готовить и проводить реформы. Попытаемся извлечь некоторые уроки из этого провала.

Основной, главный урок проистекает из явно авантюрного решения начинать новый этап реформы без учета реальной ситуации в сфере образования, без проведения необходимой предварительной стабилизации социально-экономического положения в этой сфере. 1997 год был наиболее тяжелым из всех предшествующих по нарастанию задолженностей с выплатой заработной платы педагогам и, соответственно, как отмечал отраслевой профсоюз, «был отмечен наиболее массовыми акциями протеста работников образования». Проводить в этих условиях очередной этап реформы системы образования было, по меньшей мере, безответственно и безрассудно. Это, повторю, – **основной, главный урок** несостоявшегося этапа.

Другие его уроки связаны с содержанием и организацией подготовки этого этапа.

Первое – очевидная несогласованность, более того, противоречивость действий правительства на всех фазах подготовки реформирования, граничащие с управленческой шизофренией, когда правая рука не знает, что делает левая.

Второе – столь же очевидная политическая и управленческая раздвоенность самого образовательного ведомства, которое одной рукой пыталось продвинуть образование вперед, а другой – вело откровенно откатную, реставрационную образовательную политику.

Третье – глобальная постановка вопроса об «очередном этапе реформы системы образования», вместо выбора точечных направлений действий по решению актуальнейших, насущнейших проблем образования, в условиях предельной усталости общества от реформ, открытой общественной аллергии к самому слову «реформа».

Четвертое – непроясненность целей задуманного реформирования образования; отсутствие внятного разговора с обществом об этих целях и о сути предлагаемой реформы; непривлеченность на сторону реформы образовательной общественности, которая сегодня уже откровенно не приемлет навязывания реформ «сверху». В силу этого предложенная концепция реформы не только не стала пактом национального согласия в образовании, но, напротив, привела к расколу и обострению ситуации в образовательной сфере.

Пятое – избыточное реформаторское усердие, граничащее с насильственным навязыванием непринимаемых обществом перемен; чрезмерное продавливание «непопулярных мер», выбивавших из рук педагогов отнюдь не излишества, а «хлеб выживания»; в итоге – явное превышение степени прочности реформируемого материала, то есть – несоблюдение одного из важнейших условий успешности любой реформы.

Шестое – столь же избыточный и потому провальный технократизм в работе с образовательной тканью, гуманитарной по своей природе; отношение к образованию только как к экономической, «хозяйственной» материи или как к «механическому пианино», как к машине, что мы уже проходили при подготовке в 1992 году Закона «Об образовании» (в общении с законодателями-технократами) и что едва не привело к профанации этого закона. Этот технократизм – взрывоопасная для социальных и гуманитарных реформ, гре-

мучая смесь, рожденная нашим привычным внеманитарным образом мысли не без помощи нашей до сих пор предельно технократизированной школы.

Седьмое – провал «очередного этапа» образовательной реформы стал дополнительной, если не последней гирей на той чаше провалов, которая отправила на дно правительство В.С. Черномырдина в конце марта 1998 года. Традиционное, безответственное отношение правительства к образованию обернулось весьма не слабым ответным ударом.

На своеобразном бюрократическом языке этот урок сформулировал новый министр общего и профессионального образования А.Н. Тихонов: «Опыт с концепцией реформы показал, что неучет многих мнений ведет к созданию неприемлемых документов»³⁷⁸.

Но дело конечно не в неприемлемых документах, а в **неприемлемой образовательной политике**, которая, наряду с прочими вредоносными явлениями, рождает и такие документы. А эту политику, в свою очередь, делают неприемлемой прежде всего наиболее дорогостоящие для нее вещи – **безответственность и непрофессионализм**.

Именно безответственность и непрофессионализм, достигшие в данном случае степени политического авантюризма, породили **те две фундаментальные причины которые обусловили крах «очередного этапа» образовательной реформы**.

Первая – стремление одним махом разрубить сложнейший узел социально-педагогических и социально-экономических проблем в условиях их нарастающего обострения. В результате чего «очередной этап» реформирования достаточно скоро стал походить на очередную политическую авантюру.

И вторая – непонимание принципиальной невозможности проведения в новых условиях реформ образования «сверху».

Образовательная реформа конца 80 – начала 90-х годов рождалась и формировалась «снизу» в условиях только начинавшегося подъема в обществе и образовательном сообществе. За эти годы произошли существенные качественные изменения и в социально-педагогической и в социально-психологической природе российского образования. Оно ушло от состояния госучреждения и превратилось в достаточно самостоятельный социальный институт. Оно обрело очевидную субъектность и высокий уровень самосознания. Оно перестало быть пассивным объектом социальной хирургии и включило мощные рычаги саморазвития. И это – **главное достижение** на пути образовательной реформы. В этих условиях пытаться навязывать образованию, образовательному сообществу какие-либо изменения «сверху» – по меньшей мере неумно и бесперспективно. Что нагляднейше подтвердил опыт всех провальных псевдореформаторских попыток.

ОБРАЗОВАНИЕ НАКАНУНЕ ДЕФОЛТА

Надо сказать, что весь этот провальный опыт безответственной образовательной политики мало волновал новое правительство во главе с С.В. Ки-

³⁷⁸ Первое сентября. 1998. 24 марта.

риенко. «Киндерсюрприз» был призван для другого. И потому продолжал форсированное экономическое наступление на образование. Система образования попала из огня да в полымя. Автор этих строк был вынужден публично констатировать это в небольшой статье, вышедшей за месяц с небольшим до дефолта.

ЭКОНОМИКА ОБРАЗОВАНИЯ: РЕФОРМИРОВАТЬ НЕЛЬЗЯ ОСТАВИТЬ ВСЕ КАК БЫЛО³⁷⁹

*От места запятой в этом предложении
зависит сегодня судьба средней школы*

Сегодня приходится констатировать по меньшей мере **три весьма драматических для системы образования обстоятельства**.

Первое. Резкое ухудшение ситуации в экономике образования в сравнении с прошлым годом, который для образования был наиболее тяжелым в ряду предшествующих лет и дал наибольшую социальную напряженность в образовательной сфере. В этом году ситуация еще хуже: долги по зарплате работникам образования существенно превысили прошлогодний уровень. (Летом прошлого года они составляли 9,6 млрд. рублей, сейчас – 11,1 млрд. рублей.)

Второе. Резкое ужесточение фискальной политики правительства и появление новых грозных опасностей для системы образования. Некоторые из этих опасностей импульсивно, спорадически возникали в прошлом году в предложениях наиболее ретивых сторонников экономии на образовании. Но сейчас – это уже очевидная система мер власти, чреватая фактически удушением образования.

Суммируем меры, которые уже предприняло и намеревается предпринять правительство:

- изъятие внебюджетных средств образовательных учреждений, получаемых за оказание дополнительных платных образовательных услуг;
- изъятие средств, выручаемых этими учреждениями от аренды, которые инвестировались в образование;
- попытки увеличить учительскую нагрузку и наполняемость классов до 40–45 человек;
- требование отменить различного рода региональные надбавки работникам образования как условие оказания федеральной помощи регионам;
- предложенная постановлением правительства № 600 от 17 июня 1998 года **отмена «надбавок и доплат за классное руководство, за проверку письменных работ, за заведование кабинетами и лабораториями»** (что не только сокращает почти на треть оплату учительского труда, но и разрушает саму суть этого труда), а также отмена доплат за ученые степени и звания.

Перечень этих мер остается открытым. Главное – начало положено. Не сегодня-завтра на образование может обрушиться новый шквал «экономии» – бессмысленной и малопродуктивной. Ибо, как справедливо подчеркивал на заседании правительства 17 июня новый министр образования Александр Тихонов, «все эти меры дадут совершенно смехотворный экономический эффект», но никто не хочет задумываться о том, «насколько серьезны социальные последствия таких решений».

И здесь возникает **третье** драматическое обстоятельство. Суть его в том, что, **во-первых**, правительство фактически отказывается от ответственности за состояние и развитие общего среднего образования в стране – иными словами, от ответственности за обеспечение конституционных гарантий и конституционных прав граждан на образование. И **во-вторых**, правительство наглядно демонстрирует, что у него сегодня нет **никакой конструктивной по-**

³⁷⁹ Первое сентября. 1998. 11 июля.

литики в сфере общего среднего образования, в частности – экономической, кроме политики экономики на школе.

Эта политика не только дает мизерный экономический эффект. Она активно провоцирует социальное напряжение в системе образования. То есть, говоря словами Александра Тихонова, разрушает коридор для политического маневра между экономическими требованиями и социальными рисками.

В итоге правительство демонстрирует отсутствие двух ключевых политических качеств – реализма и ответственности. Оно переводит ответственность за общее среднее образование только на региональный и муниципальный уровни, не затрудняя себя, повторю, выработкой федеральной политики, федеральных гарантий в этой сфере. Между тем даже в раскритикованной прошлогодней концепции очередного этапа образовательной реформы четко прописывалась система этих гарантий. **Главным в ней было:**

1. Неумещение бюджетных ассигнований на образование, что было заявлено в программе действий Президента РФ на 1996–2000 годы.

2. Защищенность статей бюджета, предусматривающих расходы на образование.

3. Льготная налоговая политика для сферы образования.

4. Введение системы целевых федеральных субвенций регионам на нужды образования.

Сегодня эти основоположения экономической политики в сфере образования разрушены самим правительством. Несмотря на энергичное противодействие со стороны нового руководства образовательного ведомства. Спрашивается: что же остается от этой политики? Где та черта, та грань, которая отделяет эту политику от антиполитики и за которой начинается разрушение образования?

На мой взгляд, эта черта, эта грань очевидны – **введение государственных минимальных социальных стандартов и на их основе нормативного финансирования образовательных учреждений.** Только этот шаг может положить предел экономическому «проседанию» образования, может стать гарантией его выживания, может, наконец, показать, что экономическая политика в образовании не вовсе утрачена, что технократическое правительство еще способно политически мыслить. Эта мера, к неизбежности которой мы сегодня подведены жизнью, – **главное, если не единственное сейчас условие защиты сферы образования** и сохранения в этой сфере того политического коридора, о котором речь шла ранее.

Если говорить о нормативном финансировании в расчете на одного учащегося, то идея его введения не раз стояла на повестке дня. В последнее время она сводилась к стимулированию местных бюджетов к поднятию их доли в расходах на образование. Предлагалось ввести норматив, согласно которому местные власти должны были тратить 25% своих бюджетов на образование (эта цифра приближена к реальности). Если этих расходов было недостаточно, чтобы обеспечить своего рода прожиточный минимум на одного ученика, который устанавливался на уровне фактически достигнутых удельных расходов из бюджетов (сегодня это 1,8 тыс. руб.), государство должно было выделять региону целевую субвенцию.

Таким образом, в руках федеральных властей оказывался своего рода рычаг, который помогал бы сохранить единое русло федеральной политики в области образования. Рычаг не очень дорогостоящий. По расчетам экспертов, нормативное финансирование обошлось бы казне в этом году в дополнительные 3,5 млрд. руб. А всего до 2001 года требовалось 18,4 млрд. рублей федеральных субвенций.

Несмотря на не столь значительную сумму, она помогла бы повысить расходы на одного ученика до 3000 рублей в год к 2001 году. В свою очередь, это привело бы, например, к увеличению средней зарплаты учителей до 925 рублей

в 2001 году (в сравнении со средним заработком в 604 рубля в феврале прошлого года, который был принят за базовый при расчетах экономистов). В случае же увеличения доли зарплаты в расходах на среднее образование с нынешнего 31,5 до 34,1% средний заработок учителя к 2001-му составлял бы 1005 рублей.

Сегодня в Самарской области уже идет эксперимент по новой системе финансирования. Областные ассигнования на образование теперь основываются на числе учащихся, зачисленных на обучение в каждом из районов, с учетом уровня образования (на старшие классы выделяются большие средства), типа учреждения (ПТУ и элитарные гимназии, например, получают больше, чем обычные школы) и преобладания городского или сельского населения (в сельских районах сохраняется 25% надбавка для учителей). Директорам школ предоставлена максимальная автономия при использовании средств школы. Они становятся более свободными в решении вопросов о числе преподавателей, администрации и использовании средств не на оплату труда, а на приобретение большего числа учебников, пособий, компьютеров и так далее. Здесь также введены целевые субвенции, которые область выделяет для входящих в нее районов. Миную местные бюджеты, субвенции идут непосредственно на образование. Как видим, при желании можно эффективно работать в сфере экономики образования. Но у нынешнего правительства такого желания нет. В отличие от многих регионов.

При таком отношении правительства С.В. Кириенко к образованию новому руководителю образовательного ведомства А.Н. Тихонову было не сладко. Но, как мы видели, он отчаянно сопротивлялся, особенно введению печально известного Постановления № 600 от 17 июня 1998 года (об отмене надбавок за классное руководство и др.), нагло обокравшего учителей.

Сегодня возврат этой кражи мы преподносим как подарок в так называемом национальном проекте. Вместо того, чтобы честно раскаяться и признать, что возвращаем украденное. Но такова уж ментальность нашей власти и таково его отношение к собственному народу. При сегодняшней прорве денег мы готовы досрочно платить по внешним долгам, рекламировать свою благотворительность, списывая долги и финансово помогая африканским странам. Но нам в голову не приходит отдать внутренние долги собственному народу – хотя бы те же украденные у него в начале 90-х годов сбережения. Как не приходит в голову заняться, наконец, проблемой зарплат и вывести народ из нищеты. Об этом сегодня говорят все, кроме нашего убогого, ущербного правительства.

Возвращаясь к попытке А.Н. Тихонова переломить ситуацию в образовательной политике, следует отметить, что она могла принести свои плоды, если бы ни была подрезана на взлете действиями правительства, приведшими к дефолту. Программа Тихонова содержала в себе по меньшей мере **пять принципиально новых моментов**³⁸⁰.

Первое. Широкая постановка *вопроса о детстве* как стержневого для образовательной и шире – для общей социальной политики. *По существу, здесь впервые за последние пять лет была предпринята попытка преодоления «бездетного», технбюрократического характера нашей образовательной политики* (о чем говорилось в восьмой главе книги). И одновременно

³⁸⁰ Доклад министра образования А.Н. Тихонова на коллегии 31 марта 1998 года Об основных ориентирах и делах в сфере образовательной политики России. М., 1998.

менно – попытка учесть не только потребности *производителей* образования – учебных заведений, но и нужды его главных *потребителей* – детей, учащейся молодежи.

Второе. Тихонов также впервые за все время деятельности объединенного министерства выразил понимание приоритетности задач общего среднего образования в общем комплексе проблем ведомства, более того, даже заявил, что «*Министерство общего и профессионального образования прежде всего является Министерством общеобразовательной школы*».

Третье. При рассмотрении первоочередных проблем средней общеобразовательной школы министр особенно акцентировал необходимость не только устранения всякой поспешности в деле введения *образовательных стандартов*, но и углубления дальнейшей работы над самими стандартами, в том числе – и в методологическом плане. При этом подчеркивалось, что стандарты должны быть гибкими и динамичными, должны соответствовать современным потребностям и интересам учащихся, педагогического сообщества и общества в целом.

Вместе с тем в неразрывной связи со стандартами ставился вопрос и о *СанПиНах*, которые, по словам А.Н. Тихонова, только подтвердили, что «в этом вопросе, увы, господствует формула, что благими намерениями выстлана дорога в ад». Министр однозначно заявлял, что «с целью обеспечения физического и психического здоровья учащихся будут пересмотрены и утверждены новые федеральные санитарные нормативы, учитывающие адаптивные возможности и мотивацию обучающихся».

Четвертое. При анализе вопросов, связанных с *начальным профессиональным образованием*, также впервые за последние годы был высказан не узкоуправленческий, не узкофискальный, а содержательный взгляд. «Часто отношение федерального Министерства образования к ПТУ, – отмечал Тихонов, – сводится к примитивной схеме: передадим ПТУ регионам, сбросим с себя и лишний груз финансирования, и ответственность за подготовку рабочих профессий. Подобная логика порочна». Дальнейшая судьба ПТУ должна решаться не в этой логике, а, во-первых, в русле дифференциации самых рабочих профессий – в плане запросов на них регионов и Федерации в целом и, во-вторых, в русле обогащения программ начального профессионального образования за счет их интеграции с программами как общеобразовательной, так и средней профессиональной школы.

И наконец, пятое. Четкое заявление о том, что «*внутри самой системы образования сложились предпосылки для перехода к новой экономической политике*».

Предпосылки этого качественного сдвига в образовательной политике, надо заметить, сложились уже давно. И давно стали более чем требовательными. Сам термин «*новая экономическая политика в сфере образования*» и конкретное содержательное его наполнение были впервые представлены в одноименном разделе 3.2. «Программы реформирования и развития системы образования Российской Федерации в условиях углубления социально-экономических реформ», одобренной правительством Российской Федерации

6 августа 1992 года. Но реализовать эти предпосылки, как и названную программу, не сумели ни Министерство образования в 1993–1996 годах, ни позднее объединенное образовательное ведомство.

В конце 90-х годов эти предпосылки, а шире – нерешенные и нерешаемые организационно-экономические проблемы взяли, как уже отмечалось ранее, систему образования за горло. И только самоубийца мог теперь пренебречь их решением. Новое руководство образовательного ведомства, судя по всему, было не намерено выступать в этой роли. Оно предлагало комплекс достаточно эффективных организационно-экономических мер, в том числе – и принципиально новых в сравнении с теми, что выдвигались ранее. Но наше доблестное правительство, организовавшее дефолт, порушило все. В том числе и перспективные меры, предлагаемые новым министром образования, и самого министра.

Еще раз процитируем Павла Хлебникова.

В результате девальвации рухнули почти все коммерческие банки, а рядовые россияне снова лишились своих сбережений. Финансовый кризис стал олицетворением окончательного краха российской экономической реформы посткоммунистического периода. Прежде на фоне провалов Ельцина Чубайс и молодые реформаторы могли гордиться по крайней мере одним достижением: они смогли стабилизировать рубль и обуздать инфляцию. Именно ради финансовой стабилизации молодые реформаторы подвергли россиян таким страданиям, именно ради этого экономика сократилась вдвое, именно поэтому не платились зарплаты, именно поэтому допустили разрушение системы социальных гарантий. И вот теперь денежно-кредитная система, как и остальная часть российской экономики, рухнула...

Молодые реформаторы были разгромлены³⁸¹...

Но никто из них не приставил пистолет к виску – категории Честь и Совесть давно уже были проданы. Никто не отправился на отдых в «Матросскую тишину» – все было куплено на десять жизней вперед. Кириенко на время предпочел отъехать порыбачить в Австралию. Позже, как и все остальные, он нашел очередное «доходное место».

А мы ранее возмущались непотопляемостью «партийной номенклатуры». Новая номенклатура, с таким опытом разрушения и разграбления страны, вообще водонепроницаема. Круговая порука-с.

15. ПОЧЕМУ ОЧЕРЕДНОЙ ЭТАП РЕФОРМЫ ОБРАЗОВАНИЯ ПРЕВРАТИЛСЯ В ОЧЕРЕДНУЮ ПОЛИТИЧЕСКУЮ АВАНТЮРУ

*Обдумай, верно ли и возможно
ли то, что обещаешь, ибо обещание –
есть долг.*

Конфуций

³⁸¹ Хлебников П. Крестный отец Кремля Борис Березовский, или История разграбления России. М., 2004. С. 342–343.

Летом 1997 года было принято решение о начале так называемого очередного этапа реформирования системы образования. О том, *как* принималось данное решение и *как* проходила подготовка этого этапа, речь пойдет чуть позже. Сначала – разговор о том, на *каком* фоне, в *каких* объективных условиях разворачивался «очередной этап» реформы.

Подготовка «очередного этапа» реформирования системы образования разворачивалась во второй половине 1997 года на трех уровнях:

1) *на уровне фарса* – ожесточенной борьбы амбиций и «войны компроматов» в объединенном Министерстве общего и профессионального образования, широко выплеснувшейся на страницы прессы;

2) *на уровне драмы идей* – столкновения различных подходов к обновлению, реформированию образования на фоне начавшегося очевидного отката;

3) *на уровне драмы людей* – хронического увеличения долгов по заработной плате работникам образования, возрастающей их нищеты и отсюда – активизации их забастовочного движения.

Первый уровень не заслуживает серьезного рассмотрения, хотя он и сыграл роковую роль в судьбе «очередного этапа» реформы, в расколе руководства Министерства общего и профессионального образования на два враждующих стана.

Второй уровень, в силу его значимости для выбора дальнейших направлений стабилизации, реформирования и развития образования, напротив, требует особого внимания, и к нему мы вскоре обратимся подробно. Здесь же пока отметим лишь две основные сюжетные линии в драме, развернувшейся на данном уровне. *Во-первых*, – это столкновение социально-педагогических и организационно-экономических подходов к реформированию образования, которое, безусловно, могло бы иметь плодотворный характер, если бы хватило здравого смысла и политической воли вовремя убрать из него все тот же личностный, амбициозный мусор. И, *во-вторых*, это жесткое противостояние обоих реформаторских подходов – с одной стороны, и той очевидной контрреформаторской практики образовательного ведомства – с другой, о которой шла речь в предшествующей главе и которая разрушала не только эти подходы, но и саму идею проведения действительно нового этапа образовательной реформы.

Наконец, *третий, базовый уровень* развертывания «очередного этапа» реформы – реальное социально-экономическое положение в сфере образования. Здесь сама идея проведения нового этапа реформирования без принятия первоочередных, неотложных стабилизационных мер работала на обострение, на раскачивание ситуации. *И именно этот неустрашимый, а точнее – неустраненный грозный объективный фактор сыграл решающую роль в провале всех реформаторских замыслов.*

НАРАСТАНИЕ ДОЛГОВ ПО ЗАРПЛАТЕ И АКТИВИЗАЦИЯ ЗАБАСТОВОЧНОГО ДВИЖЕНИЯ УЧИТЕЛЬСТВА

Обострение социальной ситуации в сфере образования в тот период было вызвано *четырьмя главными причинами*. Это:

- постоянное снижение уровня заработной платы в образовании в сравнении с внебюджетным сектором, в частности с промышленностью;
- столь же постоянное отставание зарплаты работников образования от роста прожиточного минимума;
- хронические задержки в выплате зарплаты и резкое увеличение объема задолженностей;
- пустые обещания власти по преодолению трех указанных выше причин, ее неспособность к реальным действиям в этом направлении и, более того, принятие прямо противоположных мер, провоцирующих систематическое обострение социальной обстановки в системе образования.

Данные о динамике соотношения заработной платы в образовании и в промышленности за длительный период уже приводились ранее в одной из таблиц седьмой главы книги – в разделе «Заработная плата как проблема политики». Как видно из этих данных, в начале 1990-х годов произошел резкий спад в соотношении заработной платы в образовании и в промышленности, который продолжается до сих пор. В 1997 году этот показатель оказался предельно низким: заработная плата в образовании составила 52,7% от зарплаты в промышленности.

По словам председателя профсоюза работников народного образования и науки В.М. Яковлева, складывалась парадоксальная ситуация: «Промышленность стоит, а зарплата в ней растет»³⁸². В отличие от образования, которое, на удивление, не остановилось, приостановился в нем только рост зарплаты его работников. Между тем Генеральным соглашением между общероссийскими объединениями профсоюзов, работодателей и правительством было предусмотрено выделение в бюджетах всех уровней расходов на зарплату работников бюджетных отраслей на уровне не ниже 85% от средней зарплаты в промышленности. Однако это обязательство остается только на бумаге.

С начала 90-х годов происходило также заметное отставание роста средней заработной платы в образовании и от прожиточного минимума, что наглядно раскрывает следующая таблица³⁸³.

	1992	1993	1994	1995	1996
Средняя зарплата в образовании (в тыс. руб.)	3,7	40,1	152,2	309,2	541,1
Прожиточный минимум (в тыс. руб.)	2,1	23,1	97,3	297,2	415,4
Соотношение зарплаты к прожиточному минимуму	1,8	1,7	1,6	1,0	1,3

³⁸² Материалы профсоюза приводятся в данной главе по текущему архиву Центрального комитета профсоюза работников народного образования и науки Российской Федерации.

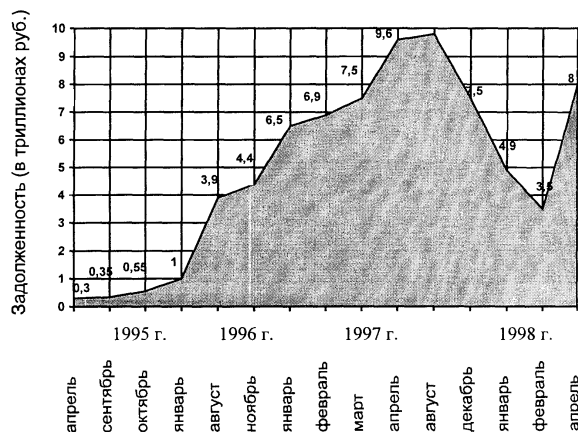
³⁸³ Здесь и далее расчеты проведены по данным Госкомстата РФ и Центрального комитета профсоюза работников народного образования и науки.

Таким образом, за отмеченные годы разрыв между средней зарплатой в образовании и прожиточным минимумом сократился в 1,4 раза. Но это – средняя зарплата по отрасли (т.е. средняя температура по образовательной больнице). Фактически же ставки и оклады работников образования по 14-й разряд ЕТС включительно (или, иными словами, основной массы учителей) на протяжении 1995–1997 годов – ниже прожиточного уровня.

При этом с сентября 1995 года ни разу не принималось решение об индексации тарифной ставки 1-го разряда ЕТС. Хотя минимальный размер оплаты труда с тех пор пересматривался дважды – в апреле 1996 и в январе 1997 года. В 1998 году фактический размер оплаты труда работников образования (как и всей бюджетной сферы) по 1-му разряду ЕТС (даже с учетом предусмотренного для них повышения тарифной ставки на 20 тыс. руб.) составлял 80 тыс. руб., т.е. ниже нового минимального размера оплаты труда – 83490 руб. (по неденоминированному курсу).

В свою очередь отношение минимального размера оплаты труда к прожиточному уровню стремительно падает: в июне 1992 г. – 48,6%, в июле 1993 г. – 19,9%, в августе 1995 г. – 17,1%, в январе 1996 г. – 16,3%, в июле 1997 г. – 17,4%. То есть минимальный размер оплаты труда почти *в шесть раз меньше* прожиточного минимума. А правительство уже многие годы обещало (и в первом квартале 1996 года даже собиралось вместе с Думой) предпринять меры к сближению этих показателей, обнаженно раскрывающих всю пропасть провала в социальной политике.

Не менее наглядно этот провал раскрывают и хронические невыплаты заработной платы работникам образования, как и всем бюджетникам, катастрофический рост задолженностей по зарплате. Динамику этих задолженностей в системе образования в 1995–1998 годах отчетливо показывает следующая диаграмма.



Таким образом, задолженность по заработной плате работникам образования возросла за 1995 год в 3 раза, за 1996 год – еще в 6,5 раза, за 1997 год – еще в полтора раза. К августу 1997 года, т.е. к моменту объявления о начале «очередного этапа» реформирования системы образования, эта задолженность достигла апогея – 9,8 триллиона рублей. **И нужно было не иметь ни-**

какой ответственности – ни перед людьми, ни перед делом, чтобы затеять очередной этап реформы, – без всякой надежды погасить столь катастрофический долг по зарплате.

Позднее под резким нажимом президента Б.Н. Ельцина правительство несколько активизировало погашение зарплатных долгов. Однако весной 1998 года они стали нарастать с новой силой. По данным отраслевого профсоюза, на 6 апреля 1998 года задолженность составила 8 млрд. денонмированных рублей. Таким образом, констатировал Центральный комитет профсоюза в своем постановлении от 21 апреля 1998 года, «все попытки федеральных и региональных органов исполнительной власти в конце 1997 года погасить долги закончились **провалом**: долг по заработной плате работникам образования за январь – март 1998 года приближается к сумме долга за весь 1997 год».

Между тем, разработчики «Основных положений концепции очередного этапа реформирования системы образования», призванные властью к участию в данной работе из среды образовательного сообщества, отчетливо сознавали необходимость погашения долгов по зарплате учителям – как **непременное условие** начала любых действий по реформированию образования. И более того, они настойчиво подчеркивали эту необходимость.

Перечень *«Первоочередных мер по стабилизации социально-экономического положения в системе образования»*, который завершал «Основные положения концепции очередного этапа реформирования системы образования Российской Федерации» (опубликованные в газете «Первое сентября» 19 августа 1997 года), ставил проблему еще более широко и включал в себя следующие меры:

- погашение долгов по зарплате учителям;
- ликвидация задолженностей по коммунальным услугам учреждениям образования;
- выделение средств для подготовки учебных заведений к работе в осенне-зимний период;
- передача образовательным учреждениям занимаемых ими земельных участков;
- обеспечение льготной налоговой политики для сферы образования;
- обеспечение адресности, целевого использования и прозрачности трансфертов, выделяемых федеральным правительством для финансирования образования на местах.

При этом в «Основных положениях концепции» подчеркивалось: *«Неотложное принятие данных мер является необходимым условием для начала работы по развертыванию нового, очередного этапа реформирования системы образования. Без проведения этих мер любые действия по реформированию образования обречены на провал, а сама идея дальнейшего проведения образовательной реформы будет не только не воспринята, но более того – не услышана педагогическим сообществом».*

Это предупреждение повисло в воздухе. Оно было, по существу, проигнорировано правительством, решившим-таки запускать «очередной этап» реформы, не приняв никаких неотложных стабилизационных мер. **Результ-**

тат – полный провал этого этапа и резкая аллергия образовательного сообщества к самой идее «очередного реформирования». Но об этом – чуть позже. А сейчас вернемся к невыплатам заработной платы.

Работа, за которую месяцами не выплачивают зарплату, – не более чем модернизированная форма рабства. Как отмечали работники образования – участники пикета у Дома Правительства РФ 17 февраля 1997 года в принятом ими «Открытом письме Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину», учителей «звергли по сути в рабовладельческие отношения, не оплачивая выполненную работу по многу месяцев и поддерживая их существование куском хлеба в счет не выданной заработной платы»³⁸⁴. Если бы только куском хлеба. По данным отраслевого профсоюза, зарплату зачастую выдавали «сахаром, мукой, иногда мебелью, хуже – сеном». В г. Павлово Нижегородской области в конце 1997 года зарплату учителям выплатили... водкой – по 13–18 бутылок на человека³⁸⁵.

С другой стороны, невыплата заработной платы – это не только рабство, но и прямой государственный рэкет. *«Российское руководство, – отмечал генеральный секретарь Международной конфедерации свободных профсоюзов Б. Джордан, – видимо, еще не осознало, что всякая невыплата зарплат – это уголовное преступление, кража. Какая разница, грабят вас бандиты на улице или вас грабят на работе?»* Разницы действительно никакой – только вот на работе грабят ежемесячно. Неудивительно, по словам Б. Джордана, *«если «тысячи людей потеряли веру в то, что демократия и рыночные реформы дееспособны, и они правы в своем разочаровании»*³⁸⁶.

В конце 90-х годов наша официально-государственная монетаристская экономическая мысль, казалось бы, стала запоздало созреть до понимания (или, по крайней мере, декларирования) необходимости баланса экономической и социальной политики. Но ведь дело даже не в этом балансе – *без социальной политики попросту нет и подлинной экономической политики.* Как подчеркивал президент Всемирного банка Д. Вульфенсон, *«если вас не интересуют права отдельного человека, если вас не волнуют вопросы социальной ответственности и справедливости, если у вас нет содержательной социальной политики, у вас не может быть и содержательной политики в области экономики, и вы не можете рассчитывать на мир, у вас не может быть надежных инвестиций – это ясно как божий день»*³⁸⁷. Ясно. Но только не для российской власти...

Откуда же взялись эти катастрофические накопления долгов по зарплате работникам образования? Их источник прост, как школьная арифметика. Все началось с пресловутого постановления правительства № 189 от 27 февраля 1995 года, имевшего циничное название «О повышении тарифных ставок (окладов) Единой тарифной сетки по оплате труда работников бюджетной сферы». Об

³⁸⁴ Иллюзии утрачены, время действовать! // Информационный бюллетень ЦК профсоюза работников народного образования и науки. М., 1997. № 9. С. 13 (далее – Информационный бюллетень. № 9).

³⁸⁵ Известия. 1998. 24 февраля.

³⁸⁶ Первое сентября. 1997. 27 декабря.

³⁸⁷ Там же.

этом постановлении подробно говорилось ранее в разделе «Заработная плата как проблема политики». На самом деле оно существенно ущемляло интересы бюджетников, фактически снижая тарифные коэффициенты разрядов ЕТС и соответственно – уровень ставок (окладов) работников бюджетной сферы. Данное постановление, как уже отмечалось, вызвало бурю возмущения учительства. Под напором этого возмущения правительство, спустя шесть месяцев, приняло, наконец, запоздалое решение вернуться с 1 ноября 1995 года к прежним тарифным коэффициентам, разработанным еще в 1992 году. Но запоздалые решения не снимают, а плодят проблемы. Особенно если это полумеры или псевдорешения.

Так было, увы, и на этот раз. Постановление правительства № 823 от 24 августа 1995 года «О повышении тарифных ставок (окладов) Единой тарифной сетки по оплате труда работников бюджетной сферы» устанавливало повышение ставок (окладов) в 1,34 раза. Но при этом оно якобы забыло заложить потребные на данное повышение средства в бюджеты 1995 и 1996 годов. Таким образом, начиная с 1 ноября 1995 года, ежемесячный долг перед бюджетниками увеличивался на 34%. Что это было – просчет или попросту обман, вероятно, так и не скажет никто.

Год спустя правительство решило весьма своеобразно исправить допущенную им ошибку. В своем постановлении № 927 от 3 августа 1996 г. «О внесении дополнений в постановление Правительства от 24 августа 1995 г. № 823 "О повышении тарифных ставок (окладов) Единой тарифной сетки по оплате труда работников бюджетной сферы"» оно вносило следующие, мягко говоря, специфические дополнения: *«Дополнительные расходы, связанные с повышением тарифных коэффициентов Единой тарифной сетки по оплате труда работников бюджетной сферы, производятся организациями за счет и в пределах средств, предусмотренных в соответствующих бюджетах, а также за счет привлечения внебюджетных источников».*

Но, как уже отмечалось, все дело состояло именно в том, что в «соответствующих бюджетах» средства на данное повышение тарифных коэффициентов не были предусмотрены. Не предусматривались они, как становилось ясно, и на этот раз. То есть повышение было не более чем воздушным поцелуем правительства в сторону бюджетников. А попросту – дутыми деньгами, очередным обманом, уже ничем не прикрытым. Бюджетникам предлагалось отоваривать свои «повышения» из внебюджетных источников. Таковых не было. Долги по зарплате продолжали нарастать.

Внимательно отслеживая всю эту ситуацию, председатель отраслевого профсоюза В.М. Яковлев на Всероссийском селекторном совещании, проведенном ЦК профсоюза 19 ноября 1996 года, с тревогой предупреждал: «Видимо, 1997 год для образования будет наиболее тяжелым за последние 10–15 лет»³⁸⁸. Этот печальный прогноз, увы, оправдался.

Естественной ответной реакцией на подобную социальную псевдополитику власти было нарастание волны забастовок в бюджетной сфере и особенно – среди учительства. Как видно из приводимых ниже таблиц, забастовки

³⁸⁸ Образование в документах. 1997. № 2. С. 22.

работников образования со временем составили львиную долю всех проходивших в стране стачечных акций.

Количество забастовок по отраслям народного хозяйства (в % к итогу)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Всего	100	100	100	100	100	100	100	100
В том числе:								
промышленность	76,5	18,5	1,0	66,7	40,7	2,5	6,4	1,6
транспорт	3,85	2,5	1,1	4,9	1,54	0,3	0,3	0,5
строительство	3,85	0,9	0,2	17,0	1,56	0,1	0,4	0,2
здравоохранение	2,3	9,8	15,0	0,4	—	0,1	2,8	4,2
образование	2,7	67,1	78,6	—	54,3	96,6	89,3	91,8
прочие	10,8	1,2	4,1	11,0	1,90	0,4	0,8	1,7

Приведенная таблица свидетельствует о стремительном росте удельного веса учительских забастовок в общем числе стачек, особенно в конце 90-х годов. Характерно, что после введения в конце 1992 года ЕТС, в которой, как уже отмечалось, были обильно представлены различные надбавочные поправки и коэффициенты для работников сферы образования, в следующем, 1993 году, забастовок в этой сфере не было. В дальнейшем руководство образовательных ведомств не смогло (или не захотело) удержать действенность этих поправок и коэффициентов, не говоря уже о том, чтобы ввести новые. И забастовочная ситуация в образовании стала накаляться по возрастающей.

Рассмотрим теперь более детально данные об учительских забастовках, включая количество их участников и сведения о потере рабочего времени.

**Забастовки в образовании и их удельный вес
в общем забастовочном движении**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Число бастующих организаций	7	1177	4229	—	279	8555	7396	15610
в % к итогу	2,7	67,1	78,6	—	54,3	96,6	89,3	91,8
Численность участников (тыс. чел.)	2,4	58,1	222,1	—	36,1	309,9	251,3	531,8
в % к итогу	2,4	24,4	62,1	—	23,2	65,4	37,9	59,9
Потери рабочего времени (тыс. человеко-дней)	13,2	187,2	1275,5	—	165,0	611,7	1486,6	3504,0
в % к итогу	6,4	8,1	64,3	—	21,9	44,7	37,1	58,4

Как видим, число бастующих образовательных учреждений в 1995–1997 годы возросло почти вдвое, количество участников забастовок – более чем в полтора раза, потери рабочего времени – в 5,7 раза. Это связано с тем, что увеличилась и средняя продолжительность забастовок. В 1996 году она составляла 5,9 рабочего дня, в 1997 году – 6,6.

В целом же забастовок в системе образования, включая приостановку работы до трех часов, было: в 1996 г. – 17712, в 1997 г. – 36161, т.е. в два раза больше. Количество участников этих акций – соответственно 814752 и 1663406 (то есть тоже в два раза больше). Забастовки прошли в 1996 году в 14 территориях и в 1997 году – в 27 территориях. В голодовках приняло участие соответственно 421 и 1349 человек (то есть в 1997 г. в три раза больше, чем в 1996 г.).

С мая 1995 по февраль 1996 года прошло четыре этапа Всероссийской забастовки работников образования. И в ходе проведения этих акций II съезд отраслевого профсоюза выразил **«недоверие политике Правительства РФ в области образования»**. «С тех пор, – отмечал председатель профсоюза В.М. Яковлев, – в лучшую сторону ничего не изменилось. Правительство и лично премьер В.С. Черномырдин не сдержали своих обещаний полностью рассчитаться с долгами перед учителями, другими работниками образования».

В итоге – новая мощная волна учительских забастовок в 1997 году, самой массовой из которых была Всероссийская акция 13–17 января 1997 года. В ней участвовало 511164 работника образования из более чем 11 тысяч образовательных учреждений 69 регионов страны. В ходе этой акции ее участники потребовали от правительства «ускорения разработки нормативов финансирования образования на основе **государственных минимальных стандартов**, что должно являться основой формирования защищенных статей бюджета всех уровней»³⁸⁹.

Это требование нагляднейше свидетельствовало о том, что учительство ставило вопрос значительно шире, чем только о возвращении собственной зарплаты. В центре его внимания были основные болевые проблемы образования и, в частности, *ключевой вопрос о введении минимальных социальных стандартов в образовании, вне решения которого невозможно говорить о конституционных гарантиях в образовании и обеспечении равенства образовательных возможностей*.

Вместе с тем очевидно было и то, что **учительские требования все более радикализировались и обретали политический характер**. В ходе Всероссийской акции 17–25 февраля 1997 года ее участники, как уже отмечалось, приняли «Открытое письмо Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину», в котором выдвигалось **требование отставки правительства**. «В истории Государства Российского, – указывалось в этом письме, – еще никто и никогда не допускал такого безразличного отношения к образованию, как сегодняшняя власть»³⁹⁰.

НЕДЕЕСПОСОБНОСТЬ ПРАВИТЕЛЬСТВА

Реакция президента Б.Н. Ельцина на это письмо была достаточно быстрой и однозначной. 25 февраля он дал жесткое поручение премьеру В.С. Черномырдину, в котором, в частности, писал: «Считаю, что Правительство Российской Федерации не в полной мере осознало серьезность складывающегося положения в связи с проходящими акциями протеста... Отсутствуют целенаправленность и последовательность в работе по предотвращению или снижению напряженности, в том числе по устранению главной причины – ликвидации задолженности по заработной плате»³⁹¹.

Спустя неделю, 4 марта 1997 года президент дал еще одно поручение премьеру по немедленной выработке «конкретных антикризисных мер». При

³⁸⁹ Информационный бюллетень. № 9. С. 10–11.

³⁹⁰ Там же. С. 14.

³⁹¹ Там же. С. 17.

этом Б.Н. Ельцин снова подчеркивал: «Считаю, что многие требования участников проходящих акций протеста, возглавляемых профсоюзами, обоснованы. Правительство Российской Федерации не приняло всех мер по приостановлению негативных тенденций неплатежей, задержек с выплатой заработной платы, пенсий, стипендий и иных социальных пособий»³⁹².

Вслед за этими поручениями премьер В.С. Черномырдин вынужден был признать, что «к большому сожалению в последнее время было допущено много серьезнейших ошибок в социальной сфере, в том числе и со стороны правительства». «Но я не снимаю ни с себя, ни с кого другого, – говорил В.С. Черномырдин, – персональную ответственность за нынешнее бедственное положение педагогов. Поэтому, чтобы выправить положение, я намерен сделать все возможное и вернуть деньги учителям... Я заверяю, что правительство сделает все возможное, чтобы уже в марте учителя увидели, что федеральной власти не безразлична их судьба»³⁹³.

В марте 1997 года учителя увидели только то, что долги по зарплате продолжают нарастать. Таким образом, и после этого заверения премьера, и после двух названных жестких поручений президента Б.Н. Ельцина в его адрес правительство не смогло добиться сколько-нибудь заметного изменения ситуации и ликвидации задолженностей по зарплате. Оно традиционно ограничивалось лишь обещаниями погасить долги. «Однако, – как отмечал III пленум ЦК профсоюза работников народного образования и науки 23 апреля 1997 г., – ни одно распоряжение Правительства РФ, принятое по этой острой проблеме своевременно и в полном объеме не выполнено. Обещания, звучавшие от правительственных чиновников о досрочном (?) погашении долга по заработной плате работникам образования, дезориентируют общественное сознание, способствуют росту социальной напряженности в педагогических коллективах».

Как видно из приведенной ранее диаграммы динамики задолженностей по заработной плате в сфере образования, эти задолженности в течение весны и лета 1997 года продолжали существенно нарастать, достигнув пика в августе – 9,8 триллиона рублей. **В этих условиях не то что безответственно – безнравственно было затевать очередной этап образовательной реформы, не задумываясь над тем, как погасить этот огромный долг перед учительством.** Впору было подумать о том, а начнется ли повсюду новый учебный год в России, ведь первое штормовое предупреждение уже прозвучало год назад, когда 1 сентября 1996 года были закрыты двери 577 образовательных учреждений. На 1 сентября 1997 года их оказалось уже 1130, то есть почти в два раза больше.

8 июля 1997 года президент Б.Н. Ельцин еще раз в самой категоричной форме потребовал от правительства до конца года безоговорочно погасить долги по заработной плате работникам бюджетной сферы, заявив, что в случае неисполнения этого указания он не примет никаких оправданий. Но даже эта угроза не произвела на исполнительную власть должного впечатления. В

³⁹² Там же. С. 19.

³⁹³ Первое сентября. 1997. 11 марта.

течение августа – октября работа в данном направлении велась довольно вяло – и в центре и на местах. За это время центр перечислил в регионы всего 3 трлн. руб. из общей суммы 11,3 трлн. руб., которую правительство намечало выделить на погашение задолженности по зарплате работникам бюджетной сферы. В итоге, по данным отраслевого профсоюза, на 26 ноября 1997 года во многих регионах еще оставались существенные долги: в 7 территориях – аж за 1996 г., в 2 – с января 1997 г., в 5 – с февраля, в 3 – с марта, в 3 – с апреля, в 4 – с мая, в 6 – с июня, в 6 – с июля, в 13 – с августа и в 10 – с сентября 1997 года. То есть долги на конец ноября не были выплачены учительству в 52 из 89 регионов. «Из этого можно сделать вывод, – еще раз с горечью отмечал председатель отраслевого профсоюза В.М. Яковлев, – что многие обязательства явились пока *пустыми обещаниями*».

Пустота этих обещаний усугублялась разгоревшейся войной центра и регионов за использование на местах средств, поступающих в виде трансфертов. Многие руководители субъектов Федерации пытались выбить из центра дополнительные средства на местные нужды, спекулируя учительскими забастовками. При этом деньги, выделяемые на погашение долгов по зарплате работникам образования, далеко не всегда использовались руководителями местных администраций по прямому назначению.

В течение всего 1997 и в начале 1998 года пресса пестрела сообщениями о нецелевом использовании получаемых на местах средств. Наиболее распространенными злоупотреблениями было использование учительских денег для повышения окладов местным чиновникам. Как отмечалось в «Известиях», «особенно грешили этим на Алтае, в Ленинградской, Омской, Владимирской, Сахалинской, Костромской областях. В последней особенно: некоторые местные руководители назначали себе зарплату в 1,7–3,5 раза выше установленной федеральными законами. В Коми-Пермяцком автономном округе за полгода оклады управленцев выросли почти в 2,5 раза. При этом собственных средств на погашение долгов бюджетникам округ направил в два раза меньше, чем прислали из Москвы... В Орловской и Тульской областях пошли еще дальше: чиновникам установили надбавку за "сложность и напряженность в работе"»³⁹⁴.

Как отмечал руководитель Рострудинспекции, заместитель министра труда и социального развития В.К. Варов, спектр растраты учительских средств был широчайший: «Банковские операции, зарубежные командировки, финансирование расходов администрации, ссуды коммерческим структурам, беспроцентные кредиты на приобретение жилья работникам управлений, проведение концертов, авторские гонорары, даже установка памятников – куда только не уходили учительские деньги! Таких фактов десятки тысяч – начиная с нецелевого использования бюджета и кончая прямым воровством»³⁹⁵.

В.К. Варов приводил специфические примеры растраты учительских денег и в самой системе образования. «Деятельность централизованных бухгал-

³⁹⁴ Известия. 1998. 25 февраля.

³⁹⁵ Первое сентября. 1998. 27 февраля.

терий органов образования, – отмечал он, – и фактическое отстранение директоров школ от участия в распределении предназначенных школам средств... создает питательную среду для злоупотреблений»³⁹⁶. Одним из множества таких злоупотреблений была, например, деятельность централизованной бухгалтерии при управлении профобразования Оренбургской области. Вместо того чтобы выплатить зарплаты и стипендии, эта бухгалтерия «направила средства федерального бюджета на приобретение павильона на центральном рынке, а также на капремонт собственных помещений»³⁹⁷.

Подобные злоупотребления и нецелевые использования средств, выделяемых на погашение долгов по зарплате учителям, позволили отраслевому профсоюзу сделать в конце 1997 года жесткий, но справедливый вывод: *«Одна из главных причин сложившегося положения – не столько отсутствие денег, сколько безответственность, нерациональное расходование имеющихся средств, их разбазаривание, бездействие власти»*. Профсоюз подчеркивал необходимость радикального изменения всей системы межбюджетных расчетов, «механизма оказания помощи субъектам Федерации из федерального бюджета и методики расчета объемов этой помощи».

Медленное погашение задолженностей по зарплате осенью 1997 года вновь обострило социальную ситуацию в системе образования. 5 декабря состоялся Всероссийский пикет работников образования у Дома Правительства, участники которого снова приняли «Обращение к Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину». В этом обращении подчеркивалось, что в очередной раз «обещания Правительства РФ не выполнены» и что «утрата доверия учительства к власти – результат деятельности самой власти».

Вместе с тем в забастовочных требованиях работников образования на этот раз появился *новый мотив, связанный с подготовкой «очередного этапа» реформы системы образования*. В названном обращении к президенту Б.Н. Ельцину участники пикета у Белого дома подчеркивали: «Мы выражаем большую обеспокоенность и несогласие в связи с ускоренной подготовкой Правительством РФ, без широкого обсуждения в обществе и в педагогических коллективах, очередного этапа реформирования системы образования России... В условиях, когда учителя во многих регионах России продолжают проводить занятия, по шести и более месяцев не получая заработную плату, когда в труднейшем положении находится материальная база школ, вузов, ПТУ, когда не хватает учебников, методических и учебных пособий, нет средств на оплату коммунальных услуг, **Правительство РФ навязывает обществу и педагогам очередной этап реформ**, пытаясь доказать, что денег в образовании достаточно, только расходуют их нерационально. **Не учитывать это и проводить очередные реформы – значит заранее обрекать их на неудачу, вызвать мощный протест со стороны учителей, преподавателей, а затем и родителей обучающихся»**.

Участники пикета обращались к президенту Б.Н. Ельцину с призывом «предложить Правительству РФ **временно отложить рассмотрение вопро-**

³⁹⁶ Образование в документах. 1997. № 14. С. 33.

³⁹⁷ Образование в документах. 1997. № 9. С. 23.

са об очередном этапе реформирования системы образования России и поручить рассмотреть вопрос о стабилизации положения в образовании... подготовить и принять Президентскую программу "Образование в России", положив в ее основу задачи, сформулированные в Вашей программе действий на 1996–2000 годы "Человек, семья, общество, государство"³⁹⁸.

Последнее требование было вызвано фантомным состоянием так называемой Федеральной программы развития образования, которая с 1994 года существовала только в бюрократическом сознании образовательного ведомства. Что же касается деятельности по подготовке «очередного этапа» реформирования системы образования, то отраслевой профсоюз в своем постановлении от 26 ноября 1997 года однозначно рассматривал ее как фактор создания **«дополнительной напряженности»** в образовательной сфере.

Такова объективная эволюция идеи «очередного этапа» реформирования системы образования (которая в условиях невыплаты зарплаты, как справедливо отмечалось в «Первом сентября», уже «вызывает ненависть педагогов»³⁹⁹) – от благих намерений до фактора дополнительной социальной напряженности. Воистину – образовательная калька известной, классической эпитафии отправленного 23 марта 1998 года в отставку правительства Черномырдина: «Хотели – как лучше, а получилось – как всегда».

ХОД НЕСОСТОЯВШЕГОСЯ ЭТАПА РЕФОРМЫ

В течение второй половины 1997 года проблема «очередного этапа» реформы системы образования сотрясала все педагогическое сообщество, равно как и заинтересованные в образовании общественные круги. Эта проблема, казалось, возникла внезапно, обрушившись на образование, как снег на голову. И столь же внезапно, спустя полгода, она умерла, оставив после себя смятение в рядах работников образования. В чем же причина появления и исчезновения этого реформаторского смерча? Что обусловило столь драматический его исход: полный провал реформаторских замыслов и их крайнее неприятие образовательным сообществом.

О базовом основании этого неприятия – попытке реформирования образования без проведения каких-либо мер по стабилизации социально-экономического положения в данной сфере речь шла выше. Однако это было главной, но не единственной причиной провала очередного этапа реформы. Попробуем посмотреть и на другие, внутренние его причины, сокрытые от поверхностного взгляда.

Эта история достаточно поучительна. Она наглядно иллюстрирует крыловскую басню о лебеде, раке и щуке, показывая что происходит, «когда в товарищах согласия нет» не только на уровне образовательного ведомства, но и на уровне самого российского правительства.

³⁹⁸ ЦК профсоюза работников народного образования и науки Российской Федерации. Информация о проведении работниками образования Всероссийского пикета у Дома Правительства 5 декабря 1997 года. М., 1997. С. 1–4.

³⁹⁹ Первое сентября. 1997. 18 ноября.

Более чем полугодовой утомительный марафон с «очередным этапом» образовательной реформы очевидно разбивается по времени на четыре фазы:

- забег по двум дорожкам – май – июль 1997 года;
- промежуточный финиш – август – сентябрь;
- противостояние двух концепций, переходящее в зависание, – сентябрь – декабрь;
- умирание «очередного этапа» реформы – январь 1998 года и далее.

Остановимся кратко на каждом из этих временных отрезков.

Забег по двум дорожкам

Недоумевая по поводу вопиющей несогласованности действий на всех уровнях власти в ходе «очередного этапа» реформирования образования, педагогическая пресса не раз задавалась вопросом – «кто сказал «мяу»? То есть кто же в конечном счете явился зачинщиком этого этапа?»⁴⁰⁰ Ответа на этот вопрос не находилось. И искать его, вероятно, бессмысленно. Но есть несомненный смысл восстановить ход событий. По крайней мере хотя бы для того, чтобы попытаться извлечь из них уроки.

В марте 1997 года была утверждена новая среднесрочная программа правительства, подготовленная так называемой командой молодых реформаторов конца 90-х годов (А. Чубайса, Б. Немцова и др.), – «Структурная перестройка и экономический рост в 1997–2000 годах». Эта программа содержала в себе два раздела – «Реформирование образования» и «Подготовка кадров», – имевших самое прямое отношение к образованию и показывающих, в каких направлениях в этой сфере правительство намеревается действовать. Поскольку, во-первых, эти образовательные разделы правительственной программы обусловили все последующие усилия и направления действий экономистов-разработчиков «Концепции организационно-экономической реформы системы образования России», во-вторых, они прошли мимо внимания педагогического сообщества и, в-третьих, они в конечном итоге предопределили и основной вектор модернизационных действий в 2000–2001 годы. Есть смысл привести целиком хотя бы основной из этих разделов.

7.7. Реформирование образования

В сфере образования основной задачей на среднесрочный период является создание условий для реализации конституционных прав человека на образование, обеспечение его высокого качества в соответствии с потребностями личности, общества и государства.

Для достижения этих целей намечается осуществить:

- ориентацию структурно-содержательных изменений в системе образования на обеспечение экономического и социального прогресса общества, приведение структуры предложения образовательных услуг в соответствие со структурой спроса на них;
- поэтапное расширение системы платных образовательных услуг, а также сети негосударственных образовательных учреждений;
- разработку и реализацию в системе образования новых экономических механизмов, адекватных современным социально-экономическим условиям,

⁴⁰⁰ См.: Первое сентября. 1998. 31 января; Управление школой. 1997. № 48. Декабрь и др.

последовательный переход на нормативное финансирование полного общего и начального профессионального образования, адресную поддержку студентов в системе высшего и среднего профессионального образования в зависимости от уровня доходов их семей, сближение и повышение уровней государственной поддержки учащихся в различных регионах Российской Федерации.

В 1997 году намечается осуществить следующие подготовительные мероприятия по реформированию отрасли:

- формирование соответствующей поставленным задачам нормативно-правовой базы, включая внесение изменений и дополнений в Федеральные законы «Об образовании», «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», разработку государственных образовательных стандартов, создание условий для расширения финансово-экономической самостоятельности и академической свободы учебных заведений;

- продолжение процесса перестройки организационной структуры сферы образования, усиление интеграции различных уровней профессионального образования и науки;

- формирование финансового механизма, включающего расширение участия в финансировании системы образования средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, всемерное привлечение к финансированию образовательных учреждений негосударственных средств, внебюджетных источников финансирования, средств юридических и физических лиц и иностранных инвесторов, введение минимальных нормативов материально-технического обеспечения и финансирования учреждений и организаций системы образования.

На втором этапе (1998–2000 годы) реформирования отрасли предполагается осуществить совершенствование механизма государственного управления и регулирования сферой образования, включая управление государственной собственностью, устранение ведомственной разобщенности образовательных учреждений (в том числе на основе многоучредительства), приведение структуры образовательных учреждений в соответствие с потребностями граждан в образовании и общества в рабочих кадрах и специалистах, передачу основной части вопросов управления и финансирования учреждений начального профессионального образования на финансирование за счет средств региональных и местных бюджетов.

Предполагается также передать с федерального бюджета на уровень бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов финансирование издания школьных учебников и бесплатного обеспечения ими детей.

В развитии материально-технической базы высших и средних учебных заведений предполагается увеличить долю собственных и внебюджетных источников, кредитов банков, иностранных и частных инвестиций.

Намечается продолжить развитие образовательных учреждений различных организационно-правовых форм, типов и видов, в том числе негосударственных, расширение платности получения образования с учетом принципа адресности и дифференцируемого подхода, имея в виду конкретное социально-экономическое положение и потребности получателя услуг.

Сравнение приведенных материалов правительственной программы и разработанных группой экономистов предложений по организационно-экономическому реформированию системы образования, которые были опубликованы в педагогической прессе в сентябре 1997 года, показывает, что эти предложения в принципе не были неожиданными. Они следовали в русле положений программы, придавая, правда, этим положениям не всегда адекватное толкование и технологическое оснащение. Более того, они имели вполне определенного идеолога и заказчика – Комиссию по экономической

реформе (КЭР) при правительстве (во главе с А. Чубайсом), которая в то время была основным реформаторским правительственным штабом и которая в итоге отвечала за реализацию названной выше среднесрочной программы на 1997–2000 годы. В русле этой реализации и намечено было принять меры по совершенствованию организационно-экономических механизмов системы образования.

И все было бы, вероятно, достаточно мирно, спокойно, если бы эти меры готовились и принимались взвешенно, плавно и постепенно, если бы вдруг не возникло слово «реформа» и предстоящие будничные, рабочие мероприятия не получили громкого статуса «очередного этапа реформирования системы образования». Что стояло за этим – чье-то желание стать «отцом» еще одной реформы, или намерение вписать сферу образования в общий контекст запоздало начатых тогда и вновь проваленных «догоняющих» социальных преобразований (пенсионной, жилищной, медицинской, научной реформ и др.), или благое стремление реанимировать умиравшую в ведомственных объятиях образовательную реформу – гадать сейчас бесполезно. Скорее всего и то, и другое, и третье, и что-то четвертое. Но слово было произнесено. Джин был выпущен из бутылки. И зажил самостоятельной жизнью, обзаводясь, как и положено, собственными структурами.

Вместе с тем 16 июля 1997 года В.С. Черномырдин подписал Распоряжение № 1000-р о создании Комиссии по подготовке проекта концепции очередного этапа реформирования системы образования. Далее последовали распоряжения об организации рабочей и аналитической групп этой комиссии и т.д. В итоге, уже в июле 1997 года при правительстве сложились *два абсолютно не связанных между собой направления* деятельности в сфере образования и *две также не связанных между собой структуры*, реализующих эту деятельность. Одна – существовавшая ранее Комиссия по экономической реформе с группой «подведомственных» экономистов, четко знающая в соответствии со среднесрочной программой, что она собирается делать. (Группе поручено было представить результаты работы на заседание КЭР 30 августа 1997 года.) И вторая – вновь созданная Черномырдиным Комиссия и ее структуры, не имевшие *ни малейшего представления* о том, какую цель ставит правительство перед очередным этапом реформирования системы образования.

Ни эта цель, ни «техническое задание» на предстоящую работу не были определены ни на первом, ни на последующих заседаниях так называемого бюро новой комиссии, которое впервые собралось в правительстве 18 июля. Не смог обозначить ни то, ни другое и департамент, ведавший в правительстве образованием (вкуче – с наукой и высокими технологиями); его сотрудники даже высказали идею, что сама образовательная общественность должна помочь правительству определить цель очередного этапа образовательной реформы (в чем несомненно была большая доля истины). Не имело представления об этой цели и образовательное ведомство, для которого и новый этап реформы и создание соответствующей комиссии также стали абсолютно неожиданным: повторилась ситуация 1984 года, когда в высоких сферах «посо-

ветовались и решили» провести школьную реформу, поставив Министерство просвещения СССР перед свершившимся фактом.

Единственное, что было четко определено для этой второй комиссии – это жесточайшие сроки подготовки «проекта концепции» – до 10 августа, т.е. всего три недели. В таком пожарном порядке надлежало готовить «очередной этап» реформы системы образования, смысл и цели которой не могло разъяснить тогда правительство. (Впрочем, и много позднее оно также не сумело этого сделать. На прямой вопрос об этих целях, прозвучавший, например, на «правительственном часе» в Государственной Думе 14 ноября 1997 года, внятного ответа не последовало.)

Таким образом, уже на старте работы одна часть правительства не имела ни малейшего представления, что делалось другой его частью. И министр образования как член правительства был совершенно не в курсе того, *что* по вверенной ему отрасли предпринимали другие члены правительства, входившие в команду экономистов-реформаторов. Так был начат реформаторский забег по двум образовательным дорожкам, которые не пересекались между собой. Все это нагляднейше свидетельствовало о классической, традиционной шизофрении нашей и образовательной, и государственной политики, об отсутствии у власти четкого механизма принятия решений, о чем многократно говорилось в прессе и что в данном конкретном случае привело к цепной реакции последовавших вскоре провалов.

Промежуточный финиш

Поскольку для образовательного ведомства идея очередного этапа реформы, как отмечалось, оказалась неожиданной, и оно не имело сколько-нибудь ясного представления о том, что предстояло делать, было решено: во-первых, широко привлечь к предстоящей работе представителей педагогического сообщества и руководящего корпуса региональных образовательных управленцев и, во-вторых, провести эту работу, на которую, повторю, было отпущено всего три недели (в разгар сезона летних отпусков), в виде серии динамичных семинаров рабочей группы с привлечением возможно большего числа специалистов. (Было проведено пять таких семинаров с участием более двухсот человек.) И здесь открылась новая, **общественная грань** понимания того, что надлежало делать на очередном этапе образовательной реформы.

В основе этого понимания лежали **две исходные позиции**:

Первая. Центральная задача и смысл нового этапа состояли в том, чтобы: 1) преодолеть длительный застой, пробуксовку образовательной реформы и уже начинавшееся в образовании попятное движение; 2) развить основные идеи реформы, закрепленные в Законе «Об образовании», разработав нормативно-правовые и организационно-экономические механизмы их реализации; 3) устранить те препятствия и тормоза на пути развития (саморазвития) школы, которые возникли в последние годы, в том числе благодаря охранительному ведомственному нормотворчеству. В этом плане было очевидно, как подчеркивалось в газете «Первое сентября», *что подобный очередной этап реформы надо было начинать еще пять лет назад*. Но тогда «вместо того,

чтобы реформировать содержание и экономику образования, строить образовательное право», министерство образования «заялось сочинением бесконечных ведомственных постановлений и инструкций», которые только сдерживали развитие образования⁴⁰¹.

Вторая исходная позиция диктовалась другой очевидностью. В то время, когда социальная цена преобразований стала настолько высокой, что сами слова «реформа» или ее «очередной этап» вызывали резкое общественное неприятие, когда социально-экономическая ситуация в сфере образования в связи с хронической невыплатой зарплаты, как уже отмечалось, резко обострилась, *говорить о каких-либо действиях по дальнейшему реформированию образования можно было только в случае принятия неотложных, первоочередных мер по стабилизации этой ситуации.*

Это было неперенным условием старта любых реформаторских шагов. И данное условие было заявлено не только в итоге деятельности рабочей группы. Оно было заявлено сразу же, перед началом этой деятельности. И казалось бы, – было принято правительством, что открывало возможность работы. По крайней мере, в интервью «Первому сентябрю» 8 июля 1997 года вице-премьер О.Н. Сысуев заявил, что «реальное обсуждение» идей реформы «мы имеем право вести только тогда, когда ликвидируем эти вопиющие долги по заработной плате. Говорить о реформе человеку, который не получает зарплату и вынужден голодать, – безнравственно. Да он нас и не услышит»⁴⁰².

Позднее, увы, случилось именно это: красивые слова О. Сысуева повисли в воздухе, реформаторский бум был начат, вопиющие долги по зарплате не ликвидированы, реакция образовательного сообщества была соответствующей... Но это случилось позднее. Пока же оставалась надежда, что правительство понимает ситуацию и сдержит свои обещания. Исходя из этого и выстраивалась позиция рабочей группы.

Эта позиция предполагала действия в **четырёх основных направлениях.**

1. Разработка и проведение в жизнь заложенных еще в 1992 году в Закон «Об образовании» **новых экономических принципов, новых экономических подходов в образовательной политике** и механизмов их реализации, адекватных современным социально-экономическим условиям российской жизни. При этом основополагающими установками оставались: полноценное и стабильное финансирование системы образования, ликвидация и недопущение впредь всех видов задолженностей, переход к льготной налоговой политике в образовательной сфере.

2. **Структурная перестройка системы образования** с целью ее приведения в соответствие с требованиями времени, придания ей гибкого и адаптивного характера, способности адекватного реагирования на образовательный спрос – не только со стороны государства, но и со стороны личности, различных социальных и профессиональных групп, рыночной экономики, регионов, муниципалитетов и т.д.

⁴⁰¹ Первое сентября. 1998. 10 января.

⁴⁰² Первое сентября. 1997. 8 июля.

3. **Модернизация системы управления образованием** в направлении: развития его государственно-общественных форм и усиления в нем общественной составляющей; расширения функций и полномочий региональных, муниципальных, институциональных уровней управления – в частности максимального увеличения самостоятельности (автономии) образовательных учреждений; перехода от административно-распорядительного и распределительного управления к управлению, регулирующему деятельность образовательных систем и образовательные процессы (нормативно-правовое, экономическое, качественное регулирование и т.д.). При этом выдвигалось требование о разработке номенклатуры нормативных актов органов образования образованием всех уровней, которые не могут быть приняты без предварительной экспертизы профессиональных ассоциаций, объединений родителей, работодателей и др.

4. **Обновление организации образовательного процесса и содержания образования:** пересмотр учебных программ с целью, во-первых, приближения содержания образования к потребностям жизни и, во-вторых, разгрузки учебного материала в интересах сохранения здоровья учащихся; всемерное развитие многообразия образовательных учреждений, вариативности образовательных программ и, соответственно, – всесторонняя поддержка инновационной деятельности в образовании; создание демократического уклада школьной жизни; восстановление в правах и развитие воспитательных функций школы, деятельности детских и юношеских организаций и т.д. Одним из ведущих моментов в этом направлении было требование отказа от ускоренной и тотальной стандартизации образования, требование тщательной и всесторонней экспертизы в течение двух ближайших лет образовательных стандартов для средней школы.

В целом основной **актуальный смысл** предложений по реформированию образования, выдвинутых рабочей группой, которая выражала общественную линию в этом реформировании, сводился к необходимости приближения системы образования к потребностям российской жизни и устранению внутренних «тромбов» этой системы, мешавших ее жизнедеятельности и развитию. Главный же **перспективный смысл** данных предложений состоял в превращении школы, образования в модель гражданского общества – по целям и ценностям, по принципам организации и устройства, по внутреннему укладу жизни, характеру управления, взаимоотношениям субъектов образовательного процесса и т.д.

Таков был замысел рабочей группы (в которую входил и автор данных строк). И таков был пафос подготовленных ею **«Основных положений концепции очередного этапа реформирования системы образования Российской Федерации»**, которые были опубликованы в «Первом сентября» 19 августа 1997 года и одновременно представлены в правительство. Этот факт «одномоментности» общественного и «официального» предъявления документа вызвал нескрываемое раздражение в определенных аппаратных кругах (в том числе и раздражение самого О. Сысуева), привыкших на все давать «санкции», что в значительной мере предопределило негативно-неприятное отношение к «Основным положениям...» в правительственных сферах

и в ряде ангажированных изданий. Но лично я всегда исходил из убеждения: мы работаем на общество, а не на аппарат.

Не меньшее раздражение, вызвал и итоговый раздел документа – *«Первоочередные меры по стабилизации социально-экономического положения в системе образования»*. Комплекс этих мер, среди которых первое место занимало незамедлительное устранение долгов по зарплате работникам образования, выдвигался как неременное условие начала очередного этапа реформы.

Документ, подготовленный рабочей группой в предельно сжатые сроки (на него, как уже говорилось, правительство отвело всего три недели), был очевидно несовершенен. Основной его недостаток – чрезмерная глобализация задачи – как во времени (выход за пределы очередного этапа реформы в общие проблемы доктрины развития образования), так и в пространстве (стремление охватить все основные стороны жизнедеятельности образовательной системы). Это неизбежно вело за собой столь же чрезмерную обобщенность многих тезисов, которые подчас превалировали над конкретными предложениями и механизмами предстоящих изменений, и в тоже время мешало точечной концентрации усилий на главных из этих изменений. Документ к тому же был явно сырой, многословный, излишне объемный, местами противоречивый, в чем проявилось расхождение во мнениях по ряду вопросов общественной и ведомственной части разработчиков *«Основных положений концепции...»*. Все это, естественно, вызвало их справедливую, подчас резкую критику...

Но вместе с тем *главное было сделано – педагогическая общественность была включена в процесс обсуждения и подготовки очередного этапа образовательной реформы*. Теперь, когда эта подготовка вышла за тесные пределы аппаратных стен, от образовательного сообщества во многом зависело, быть или не быть «очередному этапу» и если быть, – то в каком виде.

Не менее важным было и то, что предложенный для обсуждения документ, при всех его очевидных недостатках, давал определенное направление предстоящим реформаторским усилиям. Как отмечалось в *«Учительской газете»*, где особо резкой была критика *«Основных положений концепции...»*, «в обсуждаемой концепции заложены многие актуальные проблемы и предложены пути их решения. В целом концепция подготовлена *с демократических, гуманистических позиций*»⁴⁰³.

В ряду указанных ранее четырех основных направлений реформирования образования, предложенных рабочей группой, проблемы экономики образования не случайно были вынесены на первое место. Еще задолго до того, как эта группа начала работать, газета *«Первое сентября»* отмечала: «Может быть, кому-то покажется парадоксальным, что содержание образования сегодня оттесняется на второй план. Но суть дела в том, что экономико-правовая фаза – обязательное условие реформирования содержания»⁴⁰⁴.

⁴⁰³ Учительская газета. 1997. 23 сентября.

⁴⁰⁴ Первое сентября. 1997. 1 июля.

О том же почти буквально и совершенно определенно высказался в ходе первого же семинара рабочей группы один из наиболее авторитетных лидеров инновационного движения в образовании А.А. Пинский. Сегодня, подчеркивал он, «в отличие от реформы конца 80-х годов, центр тяжести переносится с идеологических вопросов (легко связываемых тогда с содержанием обучения)... на экономико-правовые проблемы и соответственно на конструктивную работу... Сказанное не означает, что проблема содержания образования не имеет значения: она по-прежнему остается главнейшей и труднейшей, — но без закладывания новых реальных механизмов финансирования, она обречена оставаться на уровне благих идеологических лозунгов "гуманизации", "вариативности", "личностной ориентации" и т.п. ...Может быть, кому-то покажется парадоксальным услышать это именно от меня, но я все же полагаю, что проблемы "содержания образования" на время перестали быть ведущими»⁴⁰⁵.

Именно это обостренное внимание педагогической общественности к проблемам реального реформирования экономики образования и обусловило тот интерес, с которым была встречена в начале сентября 1997 года *«Концепция организационно-экономической реформы системы образования России»*, разработанная группой авторитетных экономистов под эгидой правительственной Комиссии по экономической реформе. Сам факт обращения, впервые после 1992 года, ведущих экономистов к проблемам экономики образования был несомненно показательным и свидетельствовал о крайней актуальности этих проблем.

Основной смысл данной концепции сводился к построению такого организационно-экономического механизма системы образования, который бы способствовал приведению этой системы в соответствие с новыми запросами российской жизни и ее ресурсными возможностями (ограничениями), максимальному использованию внутренних резервов сферы образования и ее «связи с экономической средой, которая приобрела рыночный характер», «большей встроенности образовательных структур в складывающиеся рыночные отношения».

Реформирование организационно-экономического механизма системы образования в этом направлении предполагало: «реструктурирование потоков финансовых средств, усиление целенаправленности бюджетного финансирования и создание стимулов для повышения эффективности использования бюджетных и внебюджетных средств, а также материально-технической базы учебных заведений»; «стимулирование увеличения расходов на образование в бюджетах субъектов Российской Федерации на основе целевых федеральных трансфертов»; «стимулирование платежеспособного спроса на образование» и «создание благоприятных условий для привлечения в сферу образования дополнительных внебюджетных ресурсов, в том числе с помощью налоговых льгот, а также льготных кредитов и страхования»; «дополнение бюджетного финансирования образовательных учреждений средствами, полученными от эффективного управления переданной им собственностью» (т.е.

⁴⁰⁵ Управление школой. 1997. № 30. Август.

за счет сдачи в аренду помещений, которая вменялась как обязательная); легализацию «теневых» расходов на образование (родительских, спонсорских средств) и т.д.

В качестве двух основных условий построения и успешного функционирования предлагаемого организационно-экономического механизма в концепции выступали: «расширение экономической самостоятельности образовательных учреждений» и «нормативное подушевое финансирование по принципу "деньги следуют за учащимся"». В концепции также детально рассматривались проблемы предстоящих институциональных и структурных преобразований: в наиболее полном и убедительном виде – в сфере профессионального образования, в менее проработанном – в сфере общего среднего образования.

Предлагаемые в рассматриваемой концепции экономические меры несомненно были внушительнее, шире и детальнее, чем в материалах рабочей группы. Но в главном своем истоке экономические предложения двух групп разработчиков *столь же несомненно совпадали: в их фундаменте лежали два основополагающих момента – введение нормативного финансирования образовательных учреждений и предоставление этим учреждениям реальной финансово-экономической самостоятельности, превращение их в самостоятельно хозяйствующих субъектов.*

И в этом не было ничего удивительного. Как ничего нового не было и в самих этих основополагающих предложениях. Они исходили из известных положений, разработанных ВНИКом «Школа» еще в 1988 году и позже, в 1992 году заложенных в Закон «Об образовании». Другое дело, что эти положения, в своей совокупности определявшие так называемый новый экономический механизм в образовании, или новые условия хозяйствования образовательных учреждений, оставались во многом нереализованными, особенно – в сфере общего среднего образования. В отличие от высшего образования, где именно эти новые условия хозяйствования способствовали успешной деятельности многих вузов.

В изменившихся экономических условиях одной из наиболее актуальных задач становилось создание нормативно-правовых и организационно-экономических механизмов реализации указанных положений Закона «Об образовании». И именно поэтому данная задача оказалась в центре внимания обеих концепций.

В целом концепция, предложенная группой экономистов, бесспорно представляла большой интерес. Она отличалась четкостью, системностью, операциональностью. И главное, *она была сфокусирована на ключевом моменте образовательной реформы – ее организационно-экономическом механизме.* Однако в этой концепции заключалось и нечто такое, по словам «Новой газеты» – *«пугающе конкретное»*⁴⁰⁶, что изначально предопределило крайне негативное отношение значительной части образовательного сообщества как к выдвигаемым ею предложениям, так, в итоге, и к самому «очередному этапу» реформы образования.

⁴⁰⁶ Новая газета. 1998. 26 января – 1 февраля.

Это негативное отношение концентрировалось преимущественно вокруг следующих четырех моментов концепции.

1. Ее избыточная «рыночность» и явно фискальный уклон; установка главным образом на поиск внутренних резервов системы образования, сама по себе безусловно справедливая, но вызывающая явную настороженность без акцентирования задачи неснижения бюджетных ассигнований на образование и, напротив, при настойчивом подчеркивании ресурсных ограничений. (В последующих вариантах концепции этот ее недостаток будет учтен, но общественное отношение к этому моменту по-прежнему останется негативным.)

2. Настораживающая нечеткость, вольная или невольная двусмысленность или попросту неразъясненность ряда основополагающих тезисов концепции, вызвавших целый шквал упреков. В первую очередь это относилось к принципу «деньги следуют за учащимся», который практически всеми был воспринят как «ваучеризация» образования, и к принципу «многоучредительства» образовательных учреждений, который также практически всеми был расценен как «скрытая форма приватизации» в образовании.

3. Прежняя знакомая тоталитарная жесткость, всеобъемлющая унифицированность решений и их неперенная, безукоснительная обязательность: если уж вводить новый экономический механизм в образовании, то повсеместно и при этом с «проведением перерегистрации всех учебных заведений в некоммерческие организации»; если уж предусматривать сдачу в аренду помещений образовательных учреждений, то делать ее для всех обязательной и при этом в строго предписанных размерах, и т.д. Эта командная логика не могла не вызывать отторжения.

4. Близкий к той же логике «государственнический», в значительной мере *бюрократическо-технократический пафос концепции*, ее жесткая установка, как отмечалось в журнале «Образование в документах», на «расширение государственного воздействия на сферу образования», «усиление контроля со стороны государства за деятельностью образовательных учреждений без адекватных мер ответственности за невыполнение государством своих обязательств»⁴⁰⁷. В этом пункте концепция экономистов резко расходилась с концепцией рабочей группы, которая стремилась придать развитию образования *общественную ориентацию. Здесь лежала и развилка между двумя принципиально различными типами образовательной политики.*

Наконец, негативное общественное восприятие рассматриваемой концепции существенно усугублялось приложенными к ней экономическими расчетами. Эти расчеты наглядно показывали, во-первых, где и каким образом государство намеревалось изыскивать дополнительные ресурсы на образование, и, во-вторых, очевидную иллюзорность этих намерений. Например, за счет введения в сферу образования так называемой системы конкурсных торгов предполагалось сэкономить бюджетные средства на 6–12 трлн. руб. За счет сдачи в аренду школьных помещений (только в городах) планировалось получить еще 6 трлн. руб. дохода (и это при том, более трети школ работали в 2–3 смены). 3,8 трлн. руб. должны были дать средства родителей на теку-

⁴⁰⁷ Образование в документах. 1997. № 23. С. 28.

щее содержание школ, почти столько же – легализация средств от репетиторства и т.д.

Представить себе общественное впечатление от пафоса этих расчетов, качество которых к тому же достаточно легко подвергалось сомнению, весьма несложно: они вызывали только горькую усмешку по поводу девственной экономической маниловщины. (Позже эти расчеты во многом были пересмотрены и самими авторами концепции.)

Все это вместе взятое и составляло ту *«пугающую конкретность»* предложенной экономистами концепции, о которой говорилось выше. *«Что и сформировало резко негативное, настороженное общественное отношение к ней, которое не удалось переломить ни в ходе последующих ее «итераций», ни при подготовке и обсуждении объединенного варианта концепции.»*

В итоге, в общественном сознании сложилось устойчивое впечатление, что истинная цель реформы – экономия на образовании. Что правительство стремиться перенести тяжесть образовательных расходов на плечи самого населения, а «добытчиком» необходимых средств сделать образовательные учреждения. Это впечатление могло быть ошибочным. Но само его появление свидетельствовало о том, что разработчики предлагаемой реформы очевидно преступили опасную грань, лежащую между задачей приведения системы образования к потребностям жизни и ее ресурсным ограничением. Грань, за которой реформа превращается из средства *развития образования* в средство *экономии на образовании*.

Отмеченный негативный общественный заряд, поначалу, может быть, излишне эмоциональный, в конечном счете и сформировал стойкое, открытое неприятие обществом «очередного этапа» образовательной реформы. И именно это неприятие стало главным *субъективным фактором* провала данного этапа. Наряду с главным *объективным фактором* этого провала – обострением социально-экономической ситуации в сфере образования, о чем уже говорилось ранее.

Зависание и умирание очередного этапа реформы

Дальнейшие реформаторские события разворачивались вяло и с все убывающей результативностью.

Сентябрь прошел под знаком противостояния двух концепций, в борьбе амбиций, породившей и окончательный раскол в руководстве образовательного ведомства, и, как справедливо отмечал председатель профсоюза работников образования и науки В.М. Яковлев, «массу скандальной, зачастую недостоверной информации в прессе». Это противостояние было вызвано главным образом жесткой позицией руководства Министерства общего и профессионального образования, которое не желало не только прислушиваться к «другому мнению», но даже видеть его в упор. Произведя ведомственную приватизацию материалов рабочей группы и соответствующее их оскотление, создав на базе этих материалов «свой» документ и проведя 23 сентября этот документ через одобрение коллегии, министерство использовало его одновременно как флаг и как штык для борьбы с оппонентами.

Между тем любому непредубежденному наблюдателю, как и большей части разработчиков обоих проектов концепций, было очевидно, что противостояние и даже противоборство этих концепций – вещь выдуманная, что они не взаимоотрицают, а взаимодополняют друг друга, что есть обширное и плодотворное поле для сближения, уточнения, совершенствования позиций.

Эту очевидность отчетливо сформулировала «Независимая газета», голос которой оказался наиболее трезвым среди изданий той поры, обсуждавших проблемы образовательной реформы. «До последнего времени в редких публикациях на данную тему, – отмечала "Независимая газета", – в искаженном виде рассматривалось якобы имеющееся противостояние между двумя основными проектами реформы... Однако на самом деле каждая из них разрабатывалась, имея в виду совершенно разные плоскости процесса реформирования отечественного образования. Первая концепция... представляет собой своеобразную доктрину (плохую или хорошую – это другой вопрос) образования нации. В ней, по существу, излагается, чему и в каком объеме учить подрастающее поколение». Во второй концепции «рассматривается решение совершенно других вопросов: оптимизация и рациональное экономическое структурирование всей системы просвещения с целью нахождения денег (внутри нее самой!) для преподавания того, что изложено в той же национальной образовательной доктрине»⁴⁰⁸.

Однако удел трезвых голосов – редко быть услышанными. «Бой быков» вокруг концепций продолжался, что все более и более утомляло образовательное сообщество, укрепляя его в неприятии «очередного этапа» реформы.

Не смогло остановить эту «корриду» и состоявшееся, наконец, 1 октября 1997 года первое заседание правительственной Комиссии по подготовке проекта концепции очередного этапа реформирования системы образования, которое призвало выработать единый вариант этой концепции.

На заседании Комиссии было решено «считать совершенствование организационно-экономических механизмов функционирования системы образования основной задачей очередного этапа реформирования системы образования». Одновременно участники заседания высказали ряд существенных замечаний как по предложенным направлениям совершенствования этих механизмов (та же скрытая ваучеризация и приватизация образования, расширение платности обучения, планируемое сокращение числа студентов, обязательность сдачи помещений в аренду и т.д.), так и по расчетным обоснованиям этих предложений. Но главное замечание сводилось к тому, что, **во-первых, образование не может быть чисто рыночной сферой** и что, **во-вторых**, в основание концепции должен быть положен ключевой тезис из образовательной части программы действий Президента Российской Федерации на 1996–2000 годы, предусматривающий задачу **«не допустить снижение уровня ассигнований на образование», обеспечить его «адекватное и стабильное финансирование»**⁴⁰⁹.

⁴⁰⁸ Независимая газета. 1997. 8 октября.

⁴⁰⁹ Ельцин Б.Н. Россия: человек, семья, общество, государство. Программа действий на 1996–2000 годы. М., 1996. С. 24.

Комиссия приняла решение провести необходимую доработку концепции в двухнедельный срок. Однако понадобилось еще более двух месяцев, чтобы доработанный проект появился на свет божий. После заседания Комиссии, казалось, из «очередного этапа» реформы выпала какая-то внутренняя пружина. Этот этап тотчас съехался и завис.

Началась длительная, осадная, аппаратная работа (в пространстве – между образовательным ведомством и Высшей школой экономики) по вымучиванию объединенного варианта концепции. Началось вязкое, изнурительное согласование позиций, в ходе которого никто ничего существенного не хотел уступать. В результате *документ претерпевал три превращения одновременно*: с одной стороны, некоторые моменты в нем несомненно улучшались и совершенствовались, с другой, – он все более утрачивал концептуальный характер и становился программой или реестром мероприятий, и с третьей стороны, – в нем все очевиднее накапливались внутренние противоречия, которые подчас достигали критической массы.

Все это было зафиксировано в ходе второго заседания Комиссии по подготовке проекта концепции очередного этапа реформирования системы образования 9 декабря 1997 года, на обсуждение которой был вынесен новый, объединенный проект концепции. Этот проект, по словам газеты «Сегодня», представлял собой *«широкий шаг на месте»*⁴¹⁰. И хотя участники заседания фактически единодушно отметили, что в силу указанных выше причин данный проект явно не созрел до общественного обсуждения и что, кроме того, многие прежние их замечания остались неучтенными, было все же решено направить проект концепции в регионы и вынести его на суд общественности.

Это было единственно верное решение. Затянувшаяся «четырёхмесячная аппаратная волянка с концепцией»⁴¹¹ «очередного этапа» образовательной реформы исчерпала себя. Обществу пора было включаться, пора было сказать: «да» или «нет». ***И оно почти в один голос сказала – «нет». И концепции, и очередному этапу реформы.***

Был и еще один фактор, обрекавший и концепцию и очередной этап реформы на умирание. Пока *на поверхности* – в правительственных и общественных кругах шли то бурные, то вялые дискуссии об этой реформе, *внутри* – в образовательном ведомстве, как уже отмечалось, своим чередом велась вполне определенным образом направленная работа. По существу, ведомство уже прошло свой этап, фактически завершило *«свою»* реформу.

Как уже говорилось прежде, ***в министерстве не только все было готово, чтобы развернуть школу в дореформенные времена, но такой разворот уже был начат***: подготовлены и запущены в дело отвергаемые педагогическим сообществом образовательные стандарты, сформированы «обязательный минимум содержания образования» и новый Базисный учебный план, введены жесткая номенклатура образовательных учреждений и пресловутые Санитарные правила и нормы и т.д. В ходе подготовки объединенного

⁴¹⁰ Сегодня. 1997. 10 декабря.

⁴¹¹ Учительская газета. 1998. 13 января.

варианта концепции министерство предложило вернуться и к прежней дореформенной наполняемости классов до 40 человек, подсчитав, что это даст экономию годового фонда зарплаты учителей в 2 трлн. руб. Данная инициатива ведомства не прошла, но у него в запасе были и другие инициативы...

Все это, повторю, вело к очевидной дискредитации планируемой реформы, поскольку во многом воспринималось – и учительством и обществом – как сама эта реформа. Отсюда – еще один мощный импульс ее неприятия, более того – сопротивления всяческим и намечаемым и проводимым изменениям.

Общественность не различала ведомственную концепцию реформы и реальные ведомственные действия. В ее глазах первое служило фасадом второго. Наиболее отчетливо это общественное восприятие сформулировала газета «Русская мысль», раскрыв одновременно политическую и социальную подоплеку контрреформаторских действий образовательного ведомства.

«За фасадом невнятного и бессодержательного проекта», предложенного министерством, отмечала газета, стоит «мощная политическая тенденция: тенденция глобального социального реванша. Системе образования вновь навязывается удавка обязательных учебных планов; ставшая в последние годы привычной практика информационных писем и рекомендаций в министерстве образования подменяется системой приказов; насильственно «разгружаются» от углубленной учебы одаренные дети (так в последние дни августа приказом по Минобразования была фактически восстановлена шестидневная учебная неделя – вопреки совершенно ясно прозвучавшему мнению родителей и учителей)» и т.д. Таким образом, делала вывод газета, «уже сегодня в российском образовании разгорается конфликт между новыми, цивилизованными формами государственной поддержки, с одной стороны, и самыми одиозными, административно-командными, бюрократическими методами – с другой. А сводятся эти другие методы к одному – к установлению тотального контроля над сознанием людей, над обликом грядущих поколений»⁴¹².

Это направление общественного протеста против откатной политики и соответствующих действий образовательного ведомства стало одним из весомейших слагаемых общего неприятия всего, что было связано с очередными попытками реформирования образования. И потому предложенный новый вариант концепции – как аккумулированное выражение этих попыток – получил в общественном мнении безапелляционный «неуд».

Говоря об очевидной, разительной внутренней противоречивости нового документа «в системе координат "реформа – контрреформа"», один из наиболее способных современных историков образования М.В. Богуславский отмечал: «Поскольку это рождавшееся в муках дитя вынужденного компромисса, то ясно, что проект просто по определению никого устроить не может. Что закономерно, так как в документе, пожалуй, *впервые в отечественной педагогике в "одном флаконе" причудливо слились положения, традиционно относимые к реформам и контрреформам*»⁴¹³.

⁴¹² Русская мысль. 1997. 16–22 октября (выделено мной. – Э.Д.).

⁴¹³ Учительская газета. 1998. 10 февраля (выделено мной. – Э.Д.).

Ту же мысль, но в более доступной лексике подчеркивал директор Светлинского лицея Томской области А. Сайбетдинов: «В правительственном варианте концепции явно прослеживаются два направления: *развитие и стагнация*. Как два колеса в машине, которые явно собираются ехать в разные стороны. А это значит, что машина вряд ли вообще сдвинется с места»⁴¹⁴.

И она не сдвинулась. Общественные обсуждения концепции, прошедшие в декабре 1997 – январе 1998 года, были, по существу, разгромными. В прессе, на многочисленных совещаниях работников, руководителей образования, отраслевого профсоюза, на круглом столе «Гражданский форум», проведенном в Московской городской думе, на состоявшихся 20 января 1998 года в МГУ парламентских слушаниях «О концепции реформирования системы образования Российской Федерации» (в которых приняло участие около 500 представителей разных сфер образования из различных регионов страны) фактически единодушно отмечались *три главных момента*: 1) неприемлемость концепции, ее несоответствие требованиям дня, глухота к болевым проблемам образования; 2) несвоевременность затеянного «очередного этапа» реформирования образования и 3) главное, необходимость принятия – до всякого реформирования – срочных, неотложных мер по поддержке системы образования. (Формулировка этих мер была различной – в зависимости от накала политических страстей у ее авторов: Дума, например, настаивала на принятии «программы антикризисных мер», отраслевой профсоюз предлагал меры «по стабилизации положения в образовании».)

Подводя итоги всех этих обсуждений, «Известия» отмечали, что предложенный проект концепции *«подвергся сокрушительной критике»*, что «раздраженное учительство и обедневший преподавательский корпус ожидают нововведений недоверчиво и настороженно», поскольку полагают, что «реформа начинается, потому что кончаются деньги». «Некоторых крайностей, – замечали "Известия", – действительно удалось избежать при переработке проекта, но самым уязвимым его местом остается *непросчитанность социальных последствий реформы*». И потому остается вопрос: «а нужна ли сегодня реформа? Созрели ли для нее условия?»⁴¹⁵.

И как бы отвечая на этот вопрос, «Московский комсомолец» со свойственной ему прямоотой констатировал: «Проект реформы не прошел. Правительственное заседание было рекомендовано перенести на неизвестный срок, что можно рассматривать как добрый совет вообще больше не вспоминать о провальной идее реформирования»⁴¹⁶.

УРОКИ НЕСОСТОЯВШЕГОСЯ ЭТАПА

Итак, полугодовой реформаторский марафон в образовании завершился ничем. А точнее – завершился полным *провалом*, наглядно продемонстриро-

⁴¹⁴ Первое сентября. 1998. 10 января (выделено мной. – Э.Д.).

⁴¹⁵ Известия. 1998, 28 января (выделено мной. – Э.Д.).

⁴¹⁶ Московский комсомолец. 1998. 27 января.

вав, как не надо, как нельзя готовить и проводить реформы. Попытаемся извлечь некоторые уроки из этого провала.

Основной, главный урок проистекает из явно авантюрного решения начинать новый этап реформы без учета реальной ситуации в сфере образования, без проведения необходимой предварительной стабилизации социально-экономического положения в этой сфере. 1997 год был наиболее тяжелым из всех предшествующих по нарастанию задолженностей с выплатой заработной платы педагогам и, соответственно, как отмечал отраслевой профсоюз, «был отмечен наиболее массовыми акциями протеста работников образования». Проводить в этих условиях очередной этап реформы системы образования было, по меньшей мере, безответственно и безрассудно. Это, повторю, – **основной, главный урок** несостоявшегося этапа.

Другие его уроки связаны с содержанием и организацией подготовки этого этапа.

Первое – очевидная несогласованность, более того, противоречивость действий правительства на всех фазах подготовки реформирования, граничащие с управленческой шизофренией, когда правая рука не знает, что делает левая.

Второе – столь же очевидная политическая и управленческая раздвоенность самого образовательного ведомства, которое одной рукой пыталось продвинуть образование вперед, а другой – вело откровенно откатную, реставрационную образовательную политику.

Третье – глобальная постановка вопроса об «очередном этапе реформы системы образования», вместо выбора точечных направлений действий по решению актуальнейших, насущнейших проблем образования, в условиях предельной усталости общества от реформ, открытой общественной аллергии к самому слову «реформа».

Четвертое – непроясненность целей задуманного реформирования образования; отсутствие внятного разговора с обществом об этих целях и о сути предлагаемой реформы; непривлеченность на сторону реформы образовательной общественности, которая сегодня уже откровенно не приемлет навязывания реформ «сверху». В силу этого предложенная концепция реформы не только не стала пактом национального согласия в образовании, но, напротив, привела к расколу и обострению ситуации в образовательной сфере.

Пятое – избыточное реформаторское усердие, граничащее с насильственным навязыванием непринимаемых обществом перемен; чрезмерное продавливание «непопулярных мер», выбивавших из рук педагогов отнюдь не излишества, а «хлеб выживания»; в итоге – явное превышение степени прочности реформируемого материала, то есть – несоблюдение одного из важнейших условий успешности любой реформы.

Шестое – столь же избыточный и потому провальный технократизм в работе с образовательной тканью, гуманитарной по своей природе; отношение к образованию только как к экономической, «хозяйственной» материи или как к «механическому пианино», как к машине, что мы уже проходили при подготовке в 1992 году Закона «Об образовании» (в общении с законодателями-технократами) и что едва не привело к профанации этого закона. Этот технократизм – взрывоопасная для социальных и гуманитарных реформ, гре-

мучая смесь, рожденная нашим привычным внеморальным образом мысли не без помощи нашей до сих пор предельно технократизированной школы.

Седьмое – провал «очередного этапа» образовательной реформы стал дополнительной, если не последней гирей на той чаше провалов, которая отравила на дно правительство В.С. Черномырдина в конце марта 1998 года. Традиционное, безответственное отношение правительства к образованию обернулось весьма не слабым ответным ударом.

На своеобразном бюрократическом языке этот урок сформулировал новый министр общего и профессионального образования А.Н. Тихонов: «Опыт с концепцией реформы показал, что неучет многих мнений ведет к созданию неприемлемых документов»⁴¹⁷.

Но дело конечно не в неприемлемых документах, а в *неприемлемой образовательной политике*, которая, наряду с прочими вредоносными явлениями, рождает и такие документы. А эту политику, в свою очередь, делают неприемлемой прежде всего наиболее дорогостоящие для нее вещи – *безответственность и непрофессионализм*.

Именно безответственность и непрофессионализм, достигшие в данном случае степени политического авантюризма, породили *те две фундаментальные причины которые обусловили крах «очередного этапа» образовательной реформы*.

Первая – стремление одним махом разрубить сложнейший узел социально-педагогических и социально-экономических проблем в условиях их нарастающего обострения. В результате чего «очередной этап» реформирования достаточно скоро стал походить на очередную политическую авантюру.

И вторая – непонимание принципиальной невозможности проведения в новых условиях реформ образования «сверху».

Образовательная реформа конца 80 – начала 90-х годов рождалась и формировалась «снизу» в условиях только начинавшегося подъема в обществе и образовательном сообществе. За эти годы произошли существенные качественные изменения и в социально-педагогической и в социально-психологической природе российского образования. Оно ушло от состояния госучреждения и превратилось в достаточно самостоятельный социальный институт. Оно обрело очевидную субъектность и высокий уровень самосознания. Оно перестало быть пассивным объектом социальной хирургии и включило мощные рычаги саморазвития. И это – *главное достижение* на пути образовательной реформы. В этих условиях пытаться навязывать образованию, образовательному сообществу какие-либо изменения «сверху» – по меньшей мере неумно и бесперспективно. Что нагляднейше подтвердил опыт всех провальных псевдореформаторских попыток.

ОБРАЗОВАНИЕ НАКАНУНЕ ДЕФОЛТА

Надо сказать, что весь этот провальный опыт безответственной образовательной политики мало волновал новое правительство во главе с С.В. Ки-

⁴¹⁷ Первое сентября. 1998. 24 марта.

риенко. «Киндерсюрприз» был призван для другого. И потому продолжал форсированное экономическое наступление на образование. Система образования попала из огня да в полымя. Автор этих строк был вынужден публично констатировать это в небольшой статье, вышедшей за месяц с небольшим до дефолта.

ЭКОНОМИКА ОБРАЗОВАНИЯ: РЕФОРМИРОВАТЬ НЕЛЬЗЯ ОСТАВИТЬ ВСЕ КАК БЫЛО⁴¹⁸

*От места запятой в этом предложении
зависит сегодня судьба средней школы*

Сегодня приходится констатировать по меньшей мере **три весьма драматических для системы образования обстоятельства**.

Первое. Резкое ухудшение ситуации в экономике образования в сравнении с прошлым годом, который для образования был наиболее тяжелым в ряду предшествующих лет и дал наибольшую социальную напряженность в образовательной сфере. В этом году ситуация еще хуже: долги по зарплате работникам образования существенно превысили прошлогодний уровень. (Летом прошлого года они составляли 9,6 млрд. рублей, сейчас – 11,1 млрд. рублей.)

Второе. Резкое ужесточение фискальной политики правительства и появление новых грозных опасностей для системы образования. Некоторые из этих опасностей импульсивно, спорадически возникали в прошлом году в предложениях наиболее ретивых сторонников экономии на образовании. Но сейчас – это уже очевидная система мер власти, чреватая фактически удушением образования.

Суммируем меры, которые уже предприняло и намеревается предпринять правительство:

- изъятие внебюджетных средств образовательных учреждений, получаемых за оказание дополнительных платных образовательных услуг;
- изъятие средств, выручаемых этими учреждениями от аренды, которые инвестировались в образование;
- попытки увеличить учительскую нагрузку и наполняемость классов до 40–45 человек;
- требование отменить различного рода региональные надбавки работникам образования как условие оказания федеральной помощи регионам;
- предложенная постановлением правительства № 600 от 17 июня 1998 года **отмена «надбавок и доплат за классное руководство, за проверку письменных работ, за заведование кабинетами и лабораториями»** (что не только сокращает почти на треть оплату учительского труда, но и разрушает саму суть этого труда), а также отмена доплат за ученые степени и звания.

Перечень этих мер остается открытым. Главное – начало положено. Не сегодня-завтра на образование может обрушиться новый шквал «экономии» – бессмысленной и малопродуктивной. Ибо, как справедливо подчеркивал на заседании правительства 17 июня новый министр образования Александр Тихонов, «все эти меры дадут совершенно смехотворный экономический эффект», но никто не хочет задумываться о том, «насколько серьезны социальные последствия таких решений».

И здесь возникает **третье** драматическое обстоятельство. Суть его в том, что, **во-первых**, правительство фактически отказывается от ответственности за состояние и развитие общего среднего образования в стране – иными словами, от ответственности за обеспечение конституционных гарантий и конституционных прав граждан на образование. И **во-вторых**, правительство наглядно демонстрирует, что у него сегодня нет **никакой конструктивной по-**

⁴¹⁸ Первое сентября. 1998. 11 июля.

литики в сфере общего среднего образования, в частности – экономической, кроме политики экономики на школе.

Эта политика не только дает мизерный экономический эффект. Она активно провоцирует социальное напряжение в системе образования. То есть, говоря словами Александра Тихонова, разрушает коридор для политического маневра между экономическими требованиями и социальными рисками.

В итоге правительство демонстрирует отсутствие двух ключевых политических качеств – реализма и ответственности. Оно переводит ответственность за общее среднее образование только на региональный и муниципальный уровни, не затрудняя себя, повторю, выработкой федеральной политики, федеральных гарантий в этой сфере. Между тем даже в раскритикованной прошлогодней концепции очередного этапа образовательной реформы четко прописывалась система этих гарантий. **Главным в ней было:**

1. Неумещение бюджетных ассигнований на образование, что было заявлено в программе действий Президента РФ на 1996–2000 годы.

2. Защищенность статей бюджета, предусматривающих расходы на образование.

3. Льготная налоговая политика для сферы образования.

4. Введение системы целевых федеральных субвенций регионам на нужды образования.

Сегодня эти основоположения экономической политики в сфере образования разрушены самим правительством. Несмотря на энергичное противодействие со стороны нового руководства образовательного ведомства. Спрашивается: что же остается от этой политики? Где та черта, та грань, которая отделяет эту политику от антиполитики и за которой начинается разрушение образования?

На мой взгляд, эта черта, эта грань очевидны – **введение государственных минимальных социальных стандартов и на их основе нормативного финансирования образовательных учреждений.** Только этот шаг может положить предел экономическому «проседанию» образования, может стать гарантией его выживания, может, наконец, показать, что экономическая политика в образовании не вовсе утрачена, что технократическое правительство еще способно политически мыслить. Эта мера, к неизбежности которой мы сегодня подведены жизнью, – **главное, если не единственное сейчас условие защиты сферы образования** и сохранения в этой сфере того политического коридора, о котором речь шла ранее.

Если говорить о нормативном финансировании в расчете на одного учащегося, то идея его введения не раз стояла на повестке дня. В последнее время она сводилась к стимулированию местных бюджетов к поднятию их доли в расходах на образование. Предлагалось ввести норматив, согласно которому местные власти должны были тратить 25% своих бюджетов на образование (эта цифра приближена к реальности). Если этих расходов было недостаточно, чтобы обеспечить своего рода прожиточный минимум на одного ученика, который устанавливался на уровне фактически достигнутых удельных расходов из бюджетов (сегодня это 1,8 тыс. руб.), государство должно было выделять региону целевую субвенцию.

Таким образом, в руках федеральных властей оказывался своего рода рычаг, который помогал бы сохранить единое русло федеральной политики в области образования. Рычаг не очень дорогостоящий. По расчетам экспертов, нормативное финансирование обошлось бы казне в этом году в дополнительные 3,5 млрд. руб. А всего до 2001 года требовалось 18,4 млрд. рублей федеральных субвенций.

Несмотря на не столь значительную сумму, она помогла бы повысить расходы на одного ученика до 3000 рублей в год к 2001 году. В свою очередь, это привело бы, например, к увеличению средней зарплаты учителей до 925 рублей

в 2001 году (в сравнении со средним заработком в 604 рубля в феврале прошлого года, который был принят за базовый при расчетах экономистов). В случае же увеличения доли зарплаты в расходах на среднее образование с нынешнего 31,5 до 34,1% средний заработок учителя к 2001-му составлял бы 1005 рублей.

Сегодня в Самарской области уже идет эксперимент по новой системе финансирования. Областные ассигнования на образование теперь основываются на числе учащихся, зачисленных на обучение в каждом из районов, с учетом уровня образования (на старшие классы выделяются большие средства), типа учреждения (ПТУ и элитарные гимназии, например, получают больше, чем обычные школы) и преобладания городского или сельского населения (в сельских районах сохраняется 25% надбавка для учителей). Директорам школ предоставлена максимальная автономия при использовании средств школы. Они становятся более свободными в решении вопросов о числе преподавателей, администрации и использовании средств не на оплату труда, а на приобретение большего числа учебников, пособий, компьютеров и так далее. Здесь также введены целевые субвенции, которые область выделяет для входящих в нее районов. Минувя местные бюджеты, субвенции идут непосредственно на образование. Как видим, при желании можно эффективно работать в сфере экономики образования. Но у нынешнего правительства такого желания нет. В отличие от многих регионов.

При таком отношении правительства С.В. Кириенко к образованию новому руководителю образовательного ведомства А.Н. Тихонову было не сладко. Но, как мы видели, он отчаянно сопротивлялся, особенно введению печально известного Постановления № 600 от 17 июня 1998 года (об отмене надбавок за классное руководство и др.), нагло обокравшего учителей.

Сегодня возврат этой кражи мы преподносим как подарок в так называемом национальном проекте. Вместо того, чтобы честно раскаяться и признать, что возвращаем украденное. Но такова уж ментальность нашей власти и таково его отношение к собственному народу. При сегодняшней прорве денег мы готовы досрочно платить по внешним долгам, рекламировать свою благотворительность, списывая долги и финансово помогая африканским странам. Но нам в голову не приходит отдать внутренние долги собственному народу – хотя бы те же украденные у него в начале 90-х годов сбережения. Как не приходит в голову заняться, наконец, проблемой зарплат и вывести народ из нищеты. Об этом сегодня говорят все, кроме нашего убогого, ущербного правительства.

Возвращаясь к попытке А.Н. Тихонова переломить ситуацию в образовательной политике, следует отметить, что она могла принести свои плоды, если бы ни была подрезана на взлете действиями правительства, приведшими к дефолту. Программа Тихонова содержала в себе по меньшей мере **пять принципиально новых моментов**⁴¹⁹.

Первое. Широкая постановка *вопроса о детстве* как стержневого для образовательной и шире – для общей социальной политики. *По существу, здесь впервые за последние пять лет была предпринята попытка преодоления «бездетного», технбюрократического характера нашей образовательной политики* (о чем говорилось в восьмой главе книги). И одновременно

⁴¹⁹ Доклад министра образования А.Н. Тихонова на коллегии 31 марта 1998 года Об основных ориентирах и делах в сфере образовательной политики России. М., 1998.

менно – попытка учесть не только потребности *производителей* образования – учебных заведений, но и нужды его главных *потребителей* – детей, учащейся молодежи.

Второе. Тихонов также впервые за все время деятельности объединенного министерства выразил понимание приоритетности задач общего среднего образования в общем комплексе проблем ведомства, более того, даже заявил, что *«Министерство общего и профессионального образования прежде всего является Министерством общеобразовательной школы»*.

Третье. При рассмотрении первоочередных проблем средней общеобразовательной школы министр особенно акцентировал необходимость не только устранения всякой поспешности в деле введения *образовательных стандартов*, но и углубления дальнейшей работы над самими стандартами, в том числе – и в методологическом плане. При этом подчеркивалось, что стандарты должны быть гибкими и динамичными, должны соответствовать современным потребностям и интересам учащихся, педагогического сообщества и общества в целом.

Вместе с тем в неразрывной связи со стандартами ставился вопрос и о *СанПиНах*, которые, по словам А.Н. Тихонова, только подтвердили, что «в этом вопросе, увы, господствует формула, что благими намерениями выстлана дорога в ад». Министр однозначно заявлял, что «с целью обеспечения физического и психического здоровья учащихся будут пересмотрены и утверждены новые федеральные санитарные нормативы, учитывающие адаптивные возможности и мотивацию обучающихся».

Четвертое. При анализе вопросов, связанных с *начальным профессиональным образованием*, также впервые за последние годы был высказан не узкоуправленческий, не узкофискальный, а содержательный взгляд. «Часто отношение федерального Министерства образования к ПТУ, – отмечал Тихонов, – сводится к примитивной схеме: передадим ПТУ регионам, сбросим с себя и лишний груз финансирования, и ответственность за подготовку рабочих профессий. Подобная логика порочна». Дальнейшая судьба ПТУ должна решаться не в этой логике, а, во-первых, в русле дифференциации самых рабочих профессий – в плане запросов на них регионов и Федерации в целом и, во-вторых, в русле обогащения программ начального профессионального образования за счет их интеграции с программами как общеобразовательной, так и средней профессиональной школы.

И наконец, пятое. Четкое заявление о том, что *«внутри самой системы образования сложились предпосылки для перехода к новой экономической политике»*.

Предпосылки этого качественного сдвига в образовательной политике, надо заметить, сложились уже давно. И давно стали более чем требовательными. Сам термин *«новая экономическая политика в сфере образования»* и конкретное содержательное его наполнение были впервые представлены в одноименном разделе 3.2. «Программы реформирования и развития системы образования Российской Федерации в условиях углубления социально-экономических реформ», одобренной правительством Российской Федерации

6 августа 1992 года. Но реализовать эти предпосылки, как и названную программу, не сумели ни Министерство образования в 1993–1996 годах, ни позднее объединенное образовательное ведомство.

В конце 90-х годов эти предпосылки, а шире – нерешенные и нерешаемые организационно-экономические проблемы взяли, как уже отмечалось ранее, систему образования за горло. И только самоубийца мог теперь пренебречь их решением. Новое руководство образовательного ведомства, судя по всему, было не намерено выступать в этой роли. Оно предлагало комплекс достаточно эффективных организационно-экономических мер, в том числе – и принципиально новых в сравнении с теми, что выдвигались ранее. Но наше доблестное правительство, организовавшее дефолт, порушило все. В том числе и перспективные меры, предлагаемые новым министром образования, и самого министра.

Еще раз процитируем Павла Хлебникова.

В результате девальвации рухнули почти все коммерческие банки, а рядовые россияне снова лишились своих сбережений. Финансовый кризис стал олицетворением окончательного краха российской экономической реформы посткоммунистического периода. Прежде на фоне провалов Ельцина реформаторы могли гордиться по крайней мере одним достижением: они смогли стабилизировать рубль и обуздать инфляцию. Именно ради финансовой стабилизации реформаторы подвергли россиян таким страданиям, именно ради этого экономика сократилась вдвое, именно поэтому не платились зарплаты, именно поэтому допустили разрушение системы социальных гарантий. И вот теперь денежно-кредитная система, как и остальная часть российской экономики, рухнула...

Реформаторы были разгромлены⁴²⁰...

Но никто из них не приставил пистолет к виску – категории Честь и Совесть давно уже были проданы. Никто не отправился на отдых в «Матросскую тишину» – все было куплено на десять жизней вперед. Кириенко на время предпочел отъехать порыбачить в Австралию. Позже, как и все остальные, он нашел очередное «доходное место».

А мы ранее возмущались непотопляемостью «партийной номенклатуры». «Новая номенклатура», с таким опытом разрушения и разграбления страны, вообще водонепроницаема. Круговая порука-с.

16. БЕЗУСПЕШНЫЕ ПОИСКИ ВЫХОДА ИЗ КРИЗИСА

*В образовании неспособность
правильно выбрать цель чаще ведет к
деятельности в одном направлении
или в том, к которому есть предрас-
положенность, нежели к хорошо продуман-*

⁴²⁰ Хлебников П. Крестный отец Кремля Борис Березовский, или История разграбления России. М., 2004. С. 342–343.

Единственно верный политический ход президента Б.Н. Ельцина после дефолта – это назначение Е.М. Примакова главой правительства. Правда, сам президент вскоре испугался такого шага. Но это было как следствием стремления удержать в своих руках власть, так и все тем же проявлением типичного раздвоения российского властного сознания. Однако за короткое время премьерства Е.М. Примакову удалось сделать чрезвычайно много. Главное выровнять, стабилизировать ситуацию. За что он и поплатился. Ибо политические проходимцы и киллеры могут жить только в политическом навозе.

Наше общество и особенно легковесная пресса – дети слов, идеологий и программ. Нас ничему не научило «программ громадье» – кладбище благих намерений или откровенной лжи нашей политики. И потому в первые же месяцы пресса обрушила свой гнев на Е.М. Примакова за отсутствие у него «спасительной программы». Но опытный политик Евгений Максимович и не собирался в ближайшее время «ковать» таковую для общественной улады. Он сделал то, что должен был сделать – разработал и стал жестко выполнять **систему конкретных экстренных мер** по выводу из кризиса страны, еще раз обрушенной после дефолта.

Новому министру образования в правительстве Е.М. Примакова Владимиру Михайловичу Филиппову существенно не хватало мудрости и опыта своего патрона. И это естественно, ибо их личностный и политический потенциал были несравнимы – достаточно молодой ректор вуза на фоне не только академика РАН, но и первого в ряду немногих «политических академиков», опытного политического зубра. Посему В.М. Филиппову потребовалось немало времени, чтобы нащупать необходимый вектор образовательной политики.

НА РАСПУТЬЕ

Когда говорят о драматическом положении нашей школы в конце 90-х годов, то едва ли не единственную его причину видят в постигшем страну экономическом кризисе. Однако это – только половина правды. Более того, за подобными объяснениями очевидно стремление скрыть вторую половину этой правды, которая лежит в плоскости общеполитической и в плоскости внутрисистемных, внутриобразовательных проблем. Ибо у школьного кризиса тех лет, говоря словами классика, **три источника и три составные части**: коллапс школьной экономики, паралич образовательной политики и катастрофическое, нарастающее отставание школьного образования от потребностей современной жизни.

О первой из составляющих этого кризиса уже говорилось достаточно подробно. Третью составляющую мы рассмотрим в следующей части книги. Здесь же остановимся на конкретных проявлениях паралича образовательной политики конца 90-х годов, унаследованного от предшествующего периода.

Ранее уже говорилось о «ректорских издержках» объединенного образовательного ведомства, поскольку по нашей дурной иерархически-номенклатурной традиции во главе такого ведомства непременно должен быть ректор. (А каждый второй ректор фактически считает себя готовым министром. Благо, для каждого второго ректора преимущества ректорского благосостояния выше честолюбия.)

Так вот, основных таких «ректорских издержек» две: вузовский снобизм и – главное – почти полное незнание системы образования, обширнейшего круга ее социально-педагогических, экономических, содержательных, организационно-управленческих и прочих проблем. Иными словами, профессиональная некомпетентность. И вузовский снобизм отчасти служит ее прикрытием.

Г.А. Ягодин, как уже отмечалось, был в этом отношении исключением. Он целенаправленно и динамично осваивал новую специальность «общего образовательного министра». Но исключения, как известно, лишь подтверждают правила. Тем не менее В.М. Филиппов, по счастью лишенный «вузовского снобизма», решил повторить опыт Г.А. Ягодина. И сумел. Но не сразу.

Поначалу, будучи пленником своей недостаточной компетентности, он, а с ним и образовательная политика оказались на распутье. Этим не преминули воспользоваться *три опытных игрока на образовательном поле*, которые, в отличие от предельно конкретной линии Е.М. Примакова, *стали навязывать новому министру свои собственные «глобальные задачи»*: КПРФ (через подвластный комитет Государственной Думы) – создание «*национальной доктрины образования*»; Российская академия образования – *введение 12-летки*; аппарат министерства, который сорвал первый забег по Федеральной программе развития образования – *подготовку нового варианта этой программы*. От «почета», связанного с решением этих «глобальных задач», могла вскружиться голова у любого человека. Если, конечно, не понимать, что тебе навязывают, как будет показано ниже, псевдозадачи и псевдорешения.

К сожалению, В.М. Филиппову, зажатому в тиски названных сил, пришлось пройти через все эти тернии, о чем мы скажем особо. На это он потерял два года. Хотя и за эти два года он успел сделать немало полезных дел: пробудил министерство от спячки, возродил региональную образовательную политику и общественные советы при министерстве (Совет региональных руководителей образования, Экономический совет, Совет по общему среднему образованию и др.), решил проблемы учебно-воспитательных комплексов и профессиональных лицеев, которые из-за ведомственного противостояния приобретали уже политически огнеопасный характер, оказывал реальную помощь инновационному движению в образовании, начал строить отношения с образовательным сообществом на основе партнерства и т.д.

Однако среди всех этих немаловажных, но локальных дел в образовательной политике в те годы *не было главного – стратегической линии вывода образования из кризиса*, которая появится только в 2000 году (и о которой речь пойдет в III части книги). Не было и того, что составляло основу

деятельности правительства Е.М. Примакова – *погружения в экономику*, в данном случае – *экономику образования*.

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ТУПИКИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Трудно представить себе нормальное, цивилизованное государство, где власть не имела бы **никакого** понятия о том, как и в каких объемах финансируется одна из наиболее крупных и ресурсоемких сфер народного хозяйства – образование. Трудно с точки зрения здравого смысла. Но в конце 90-х годов не только **никому** не было известно, как и сколько средств расходуется на образование на всех трех его уровнях – федеральном, региональном, муниципальном. Не было даже сколько-нибудь определенных, согласованных подходов к финансированию образования и к экономике образования в целом, где царили субъективизм и произвол. Иными словами, в стране попросту не было того, что можно было бы назвать «**экономическими отношениями в сфере образования**». И потому экономика образования здесь представляла собой, по существу, минное поле проблем.

Ключевые из этих проблем схематично можно представить следующим образом. (Более детально некоторые из них будут рассмотрены далее.)

Проблемное поле экономики образования

<i>Проблемы</i>	Состояние	Возможные решения
Поле образовательного выбора (<i>поле отступления</i>)	Сокращение сферы равных возможностей в образовании (социальных и территориальных)	Введение государственных минимальных социальных стандартов (как обеспечение равенства прав граждан на образование)
	Замораживание многообразия и вариативности в образовании	Экономическое стимулирование этих процессов в рамках федеральной, региональных и муниципальных программ развития образования
Бюджетное поле (<i>поле стагнации</i>) 1. Принципы финансирования	Субъективизм и произвол	Введение нормативного бюджетного финансирования на основе минимальных социальных стандартов (запуск региональных экспериментов)
2. Источники финансирования	Не прояснены. Нет распределения полномочий между субъектами финансирования. Кризис «бюджетного федерализма»	Включение местного самоуправления в систему межбюджетных отношений. Отработка многоуровневого финансирования школы («бюджетная вертикаль»). Целевое отчисление части налогов на образование
3. Каналы финансирования (финансовые потоки)	Мутные и засоренные. Трансферты: предельный субъективизм в расчетах и нецелевое использование	Введение дотаций на обеспечение минимальных социальных стандартов. Введение целевых субвенций на развитие образования и образовательное выравнивание регионов
Внебюджетное поле (<i>поле выживания</i>)		

1. Налоговые льготы – для системы образования; – для ее инвесторов; – для благотворителей	Закон «Об образовании» не работает. Обкрадывание налоговых льгот в проектах Налогового кодекса	Необходимость политической воли для реализации Закона «Об образовании»
2. Хозяйственная самостоятельность школы	Не обеспечена. Более того, затруднена ведомством и органами управления образованием	Разработка соответствующих нормативно-правовых документов (которых не было с 1990 г.)
3. Новые проработки на внебюджетном поле	Образовательное страхование? Образовательное кредитование?	Региональные эксперименты
4. Министерское руководство на внебюджетном поле	Случайный набор частных сюжетов	Необходимость выработки системной экономической политики

*Социальные стандарты и нормативное финансирование –
базовые основания образовательной политики*

Идея **нормативного финансирования в образовании**, как уже не раз отмечалось, впервые была выдвинута в 1988 году в «Концепции общего среднего образования» и позже, в 1992 году закреплена в Законе «Об образовании». Тогда же началась ее научно-методическая разработка и частичная апробация в ряде регионов. Но с тех пор, с 1992 года образовательная политика не предприняла **ни единого шага** в направлении нормативного финансирования образовательных учреждений – ни в научно-методической, ни в нормативно-правовой, ни в практической плоскости. Законодательная норма повисла.

Новое руководство Министерства образования, то ли продолжая инерционную линию невмешательства в проблему нормативного финансирования, то ли разделяя на этот счет традиционные заблуждения, полагало (говоря словами министра В. Филиппова), что следует *«отсрочить введение норматива на послекризисное время»*, что *«во время кризиса нормативы не вводят...»*⁴²¹. Действительно, не вводят – если это декоративное украшение. Если же это последняя линия обороны системы образования, если это спасительный пересмотр коренных оснований его финансирования – тогда другой вопрос.

Нетривиальные решения, в том числе экономические, социальные, образовательные **принимаются именно в периоды кризисов. И только эти решения позволяют кризис преодолеть**. Не случайно именно в это время многие регионы активно вводили и использовали нормативное финансирование, которое, по словам заместителя начальника Главного управления образования администрации Самарской области В. Прудниковой, позволяет системе образования «не только выжить, но и немного развиваться»⁴²².

На данном этапе различные модели нормативного финансирования в образовании отрабатывались в разнообразных региональных экспериментах. Министерство же, помимо анализа этих экспериментов, их научно-методического и нормативно-правового обеспечения, призвано было содействовать решению другой капитальной социальной задачи – **введению государствен-**

⁴²¹ Первое сентября. 1998. 28 ноября.

⁴²² Первое сентября. 1998. 26 декабря.

ных минимальных социально гарантированных нормативов (социальных стандартов) в образование. Только эти нормативы могли положить предел экономическому отступлению образования.

Напомним, первые шаги к введению социальных стандартов в образование также были предприняты еще в 1991–1992 годах, когда постановлениями правительства, инициированными Министерством образования, вводились так называемые **натуральные нормативы** (на питание, обмундирование, мягкий инвентарь, оборудование), а также нормативы наполняемости классов и групп, нормативы удельных показателей общей площади образовательных учреждений (в расчете на одного учащегося) и др. В рамках общих «Социальных нормативов и норм» указанные нормативы были позднее одобрены распоряжением Правительства РФ № 1063-р от 3 июля 1996 г.

В том же году Министерство экономики выступило с инициативой принятия закона «О государственных минимальных социальных стандартах», которая тогда не получила развития. В 1998 году уже при Е.М. Примакове Минэкономики выдвинуло новый проект этого закона, где **государственный минимальный социальный стандарт** представал как **«минимальный уровень гарантий социальной защиты**, обеспечивающий удовлетворение важнейших потребностей человека», и одновременно – как **«норматив минимальной бюджетной обеспеченности»** этих гарантий (ст. 3 законопроекта).

В области образования, согласно этому законопроекту (ст. 9), **«в качестве государственных социальных стандартов устанавливаются:** перечень бесплатных и общедоступных образовательных услуг, финансируемых за счет бюджетов различных уровней; нормы и нормативы обеспеченности населения бесплатными и общедоступными образовательными услугами; нормы и нормативы материального, кадрового и технического обеспечения образовательных и воспитательных учреждений различных типов и видов; нормы и нормативы социальной поддержки обучающихся». Законопроект фиксировал, что эти стандарты «используются для определения: нормативов минимальной бюджетной обеспеченности различных видов образования и воспитания в расчете на одного обучающегося в год; нормативов финансового обеспечения образовательных и воспитательных учреждений различных типов и видов в год».

Как видим, предлагаемые государственные минимальные социальные стандарты (в разработке которых Министерство образования не принимало никакого участия) устанавливали достаточно четкую и надежную систему социально-экономического обеспечения нормальной жизнедеятельности школы, образования в целом. Вместе с тем они не были нейтральны и в собственно педагогическом плане. Они являлись естественной рамкой, естественными ограничителями образовательных стандартов, поскольку впервые определяли ту сферу бесплатного и общедоступного образования, которая может быть оплачена государством. «Это может быть, – как отмечалось в газете "Первом сентября", – пять уроков в день плюс теплое чистое помещение или еще бесплатное питание, дополнительные занятия...». А может быть что-

либо еще. В любом случае это главное, что нужно сегодня: «точно определить, за что платит государство»⁴²³.

В соответствии с этим и должны разрабатываться, выстраиваться государственные образовательные стандарты, которые в их предлагаемом ныне виде **никак** не были привязаны не только к реальным общественным потребностям, но и к реальным бюджетным возможностям государства. Не случайно разработчики законопроекта о государственных минимальных социальных стандартах из Министерства экономики предлагают даже включить образовательные стандарты в состав стандартов социальных.

Нужно это или нет – особый вопрос. Но смысл данного предложения очевиден: необходимо выстраивать не замок на песке, не какие-то псевдоакадемические схемы образовательных стандартов, а целостную и реальную систему государственных гарантий образовательных прав граждан в рамках, как подчеркивало Минэкономики, «государственных минимальных социальных стандартов в области образования».

Таким образом, **государственный минимальный социальный стандарт – это нижняя, предельная планка социальной ответственности государства перед его гражданами**. В частности – в реализации их образовательных прав. Планка, которая является **фундаментом образовательной, а шире – социальной политики государства**. Для нас это основной инструмент воссоздания или создания сильной социальной политики. Прежняя социальная политика все предшествующие годы пребывала в провале, что и стало одной из главных причин социально-экономического кризиса, в том числе и в сфере образования.

В свое время мне довелось предупреждать коллег по правительству об опасности дисбаланса экономической и социальной политики, чреватого расколом общества и сломом самих реформ⁴²⁴. Эта очевидная опасность, увы, оказалась реальностью. Теперь мы пожинали ее плоды. И нам не выйти из общесистемного кризиса без сильной социальной политики, истоком которой может стать введение минимальных социальных стандартов.

Принятие закона об этих стандартах могло бы заложить основы такой политики. Проект этого закона (п. 5 ст. 14) однозначно формулировал ее **ключевой принцип**: «Все бюджеты составляются и исполняются исходя из **принципа приоритетного финансового обеспечения государственных минимальных социальных стандартов при безусловном исполнении долговых обязательств. Пока не обеспечено финансирование государственных социальных стандартов в проект бюджета не могут быть включены расходы** (при исполнении не могут финансироваться расходы), **не связанные с достижением государственных социальных стандартов**».

Это и есть сильная, а проще – нормальная социальная политика. Это и есть подлинное, а не ностальгически административное возвращение государства в социальную сферу и в область социальной политики. В нашем случае – в сферу образования и образовательной политики. **Здесь сегодня развилка – возрождение или стагнация социальной (в том числе образова-**

⁴²³ Первое сентября. 1998. 26 декабря.

⁴²⁴ Независимая газета. 1992. 6 мая.

*тельной) сферы. И выбор пути на этой развилке – прежде всего **политический выбор**.*

Собственно, по большому счету, введение минимальных социальных стандартов просто выгодно умному правительству. Во-первых, оно существенно расширяет его социальную базу, укрепляет его социальную опору. И во-вторых, оно выступает как естественная его защита от напора многочисленных отраслевых, региональных и прочих лобби. Не секрет, что определенная доля бюджетного пирога, каков бы ни был его размер, всегда отдается в жертву этим лобби. В данном случае, при вычете четко зафиксированных законом расходов на минимальные социальные нужды, эта доля будет значительно меньше.

Очевидно, что государственные минимальные социальные стандарты, в частности и в образовании, невозможно ввести в одночасье. Предстоит их поэтапное введение. Но столь же очевидно, что уже давно было необходимо начать их разработку, подготовку их реализации. И здесь сфера образования вновь может стать своеобразной модельной областью отработки этого важнейшего социального начинания, каковой она была при отработке и введении ЕТС в 1992 году. Для этого нужны только добрая воля и готовность образовательного ведомства.

Одним из модельных вариантов отработки социальных стандартов в образовании могло бы стать введение нормативного финансирования образовательных учреждений, как это предлагалось в проекте Федерального Закона «Об обеспечении конституционных прав граждан на общее образование». Возможны и другие варианты. Но очевидно одно – деятельность в этом направлении – **первая приоритетная социально-экономическая задача образовательной политики**. Министерство образования стояло вне этой, равно как и вне второй приоритетной задачи.

Расчетка финансового кровоснабжения в образовании

Вторая приоритетная и сверхактуальная социально-экономическая задача образовательной политики – прояснение источников финансирования школьного образования и расчетка каналов этого финансирования. То есть – **расчетка финансового кровоснабжения в образовании**. Это связано, во-первых, с пересмотром системы межбюджетных отношений центра и регионов и включением в нее местного самоуправления. И во-вторых, – с принципиальным изменением подходов в деле оказания регионам финансовой помощи центра. В частности, с отказом от системы так называемых трансфертов, несущей в себе возможность коррупции и финансовых злоупотреблений по всей своей длине – от расчетов трансфертов в центре до их реального использования в регионах.

Существующая система межбюджетных отношений центра и регионов была создана в 1994 году в рамках концепции «бюджетного федерализма», сущность которого заключалась в законодательном установлении бюджетных прав и обязанностей двух сторон – федеральных и региональных органов власти, правил их взаимодействия на всех стадиях бюджетного процесса. То-

гда же в составе федерального бюджета был образован Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), средства которого (получившие название «трансферты») распределялись между дотационными регионами на основе многоступенчатых, по сути, неконтролируемых расчетов. Число таких регионов в разные годы доходило до 80 (из 89, что само по себе уже свидетельствовало о «зазеркалье» в бюджетном и экономическом устройстве страны).

Предложенная в 1994 году система межбюджетных отношений обладала несомненными преимуществами в сравнении с этими отношениями времен «парада суверенитетов» (1992–1993), когда некоторые республики практически прекратили перечислять в федеральный бюджет налоги, что соответствовало скорее конфедеративному, чем федеративному бюджетному устройству. Однако в этой системе наличествовало, по меньшей мере, *два капитальных порока*.

ПЕРВЫЙ. «Межбюджетный процесс» существенно отставал от процесса политического: Конституция Российской Федерации 1993 года ввела институт местного самоуправления, но этот институт, этот третий бюджетный игрок выпадал из межбюджетных отношений, его экономический статус и экономическая база оставались (и остаются) непроясненными. (Что является основным тормозом в развитии местного самоуправления в России, а следовательно – и гражданского общества.) Что же касается сферы образования, то здесь этот третий, муниципальный игрок был и остается определяющим. В расходах на образование бюджеты разных уровней составляли: федеральный – 5,3%, региональный – 19,8%, местный – 64,9%. И потому правовая и экономическая незащищенность местного самоуправления оборачивается незащищенностью школы.

ВТОРОЙ. Сама схема распределения федеральной поддержки регионам, основанная на трансфертах, оказалась, по существу, вредоносной. Она, как уже отмечалось, открывала поле для коррупции и злоупотреблений уже на стадии исчисления трансфертов (в силу крайне несовершенной и бюрократически закрытой методики их расчетов) и тем более – на стадии их использования (в силу «слепого», нецелевого характера трансфертов). Кроме того, трансферты не только не сопровождалась оценкой рациональных потребностей регионов в бюджетных ресурсах, они во многом стимулировали иждивенчество региональных властей, в частности в укреплении собственной региональной налоговой базы. Ибо тот, кто сегодня в регионе больше собрал налогов, рисковал завтра потерять в трансфертах.

Иными словами, «трансфертный» характер бюджетного устройства вел к нецелевому использованию государственных средств, вне учета конкретных, реальных потребностей регионов, а тем более муниципалитетов. Эти реальные потребности могут быть исчислены опять же только на основе и с помощью *социальных и финансовых нормативов* – как *нормативные бюджетные потребности*. На их основе и должен составляться минимальный нормативный бюджет региона (как складываемое из аналогичных бюджетов местных самоуправлений) и устанавливаться соответствующие нормативные расходы. При нехватке средств на эти расходы они могут быть целевым образом восполнены из центра.

Таким образом, круг вновь замкнулся. *Реальные экономические отношения* центра, регионов и местного самоуправления (в том числе и в сфере образования) *могут быть выстроены только на основе минимальных социальных стандартов и соответствующих им финансовых нормативов*. Нет таких стандартов и нормативов – нет и подлинных экономических, в частности межбюджетных отношений.

Здесь же замыкается и второй, *политический круг* во взаимоотношениях центра, регионов и местного самоуправления. Как отмечалось еще в январе 1997 года в аналитической записке Управления Президента РФ по вопросам местного самоуправления, «несовершенство практики межбюджетных отношений тесно связано с не решенной до сих пор *проблемой оптимального распределения компетенций и полномочий между органами государственной власти различных уровней и органами местного самоуправления*. Без решения этой проблемы невозможно реализовать принцип обоснованности построения структуры бюджетов разных уровней и перейти к практике финансирования местных бюджетов *по нормативному принципу*»⁴²⁵.

Политический контекст этой проблемы, однако, много шире, чем «финансирование местных бюджетов по нормативному принципу». Известно, что *местное самоуправление* с немалым трудом пробивает себе дорогу в России. И тому *две главные причины* – ментального и организационно-политического свойства.

Говоря о *первой из этих причин*, «Известия» отмечали: «Общество, привыкшее за долгие годы к строго иерархической системе власти, тяжело привыкает к реальной демократии. Отсюда постоянно возникающие разговоры о неготовности общества к введению самоуправления»⁴²⁶. Спекуляции на тему «неготовности общества» к демократии – традиционный, набивший оскомину довод ее противников. Но невозможно выстроить дом, не начав его строительство. Нет другого способа гражданского взросления, становления общества, нежели создание, пусть путем проб и ошибок, гражданских общественных институтов.

Вторая причина имеет не столько объективный, сколько субъективный характер, но последствия ее много значительнее и даже драматичнее, чем у причины первой. Суть здесь предельно проста: по словам тех же «Известий», «на пути местных властей грудью встают власти региональные, не желающие делиться полномочиями»⁴²⁷.

Реформа местного самоуправления вот уже несколько лет наталкивается на ожесточенное сопротивление руководителей регионов. Еще в августе 1995 года был принят Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», обязавший в течение полутора лет провести выборы местных властей на всех уровнях. Однако к 1 января 1997 года четверть субъектов Федерации проигнорировала местные выборы. Впо-

⁴²⁵ Формирование финансовой основы местного самоуправления: необходимость совершенствования налогово-бюджетной системы Российской Федерации. Аналитическая записка. Январь 1997 г. С. 13.

⁴²⁶ Известия. 1998. 9 декабря.

⁴²⁷ Там же.

следствии положение не только не улучшилось, но, напротив, ужесточилось. Поскольку фактическое проведение реформы местного самоуправления было отдано на откуп региональным, городским и районным администрациям.

«И все же, – как справедливо подчеркивала "Независимая газета", – основная причина конфликтов губернаторов и мэров кроется не в политических разногласиях. Мэры крупных городов, откуда идет значительная часть поступлений в региональную казну, недовольны прежде всего существующей схемой распределения финансов, отдающей формирование муниципального бюджета на откуп региональной администрации. Виною тому – отсутствие законодательных регуляторов межбюджетных отношений. Причем наиболее проигрышные позиции у территорий-доноров. Именно эти 400 муниципальных образований, которые опираются на собственные силы, собирают налоги и пытаются жить за собственный счет, оказываются самыми ущемленными»⁴²⁸.

Существующие сегодня в России три уровня власти – федеральный, региональный и муниципальный – находятся как бы в параллельных мирах, перекладывая друг на друга ответственность и стремясь получить себе как можно больше. Мало того, между первым и вторым, а также между вторым и третьим уровнями власти идет упорная, затяжная борьба за налоги, ресурсы, собственность и т.д. Борьба изматывающая, изнуряющая страну. При этом в своем противостоянии с губернаторами центр нередко поддерживает местное самоуправление, стремясь тем самым ослабить всевластие «региональных баронов». Такая поддержка дает подчас обратный результат, активизируя региональный напор на муниципалитеты и усугубляя их положение. В конечном итоге борьба центра и субъектов Федерации больше всего сказывается на местном самоуправлении, которому не остается ни власти, ни денег.

В конце 90-х годов тучи над местным самоуправлением еще более сгустились. И прежде всего в интересующей нас области – в образовании, которое является важнейшей и едва ли не наиболее широкой сферой деятельности муниципалитетов. На сей раз в качестве Зевса неожиданно выступил ЦК профсоюза работников образования и науки РФ, предложивший провести тотальную *«демуниципализацию общего среднего образования»* путем «передачи образовательных учреждений начального, основного и среднего (полного) образования в подчинение органов государственной власти субъектов РФ». По мнению профсоюза, «наряду с изменением собственно правового статуса перечисленных образовательных учреждений это означает, что такое переподчинение должно сопровождаться одновременно передачей собственности и полномочий учредителя». Иными словами, в образовании предлагался новый глобальный передел – собственности, полномочий, статуса, учредительства и т.д., – поскольку, как полагал профсоюз, *произошло якобы «разгосударствление в форме муниципализации практически всей системы общего среднего образования»*⁴²⁹.

Именно здесь корень: *«разгосударствление в форме муниципализации»*. Здесь в полный рост встает первая из названных ранее причин медлен-

⁴²⁸ НГ-регионы. 1999. № 5. Февраль.

⁴²⁹ Учительская газета. 1999. 23 февраля.

ного становления местного самоуправления в России – неприятие на уровне ментальности всего «негосударственного». **Между тем местное самоуправление – базисная форма непосредственного народовластия.** И по словам Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации».

Наш отраслевой профсоюз полагал – и отсюда, вероятно, значительная часть его пафоса в выступлении против муниципализации образования, – что именно в ней кроются причины нынешнего тяжелейшего положения школы и учительства. Но это все равно что искать что-либо не там, где потеряли, а там, где светло. Истинные истоки этого положения, как известно, в ином. И о том говорилось и писалось неоднократно. И муниципализация школы здесь ни при чем. Ибо на самом деле, к сожалению, *реальной муниципализации образования еще не было.* Хотя бы потому, что подавляющая часть муниципалитетов, как подчеркивалось ранее, не имела и не имеет даже тени самостоятельной бюджетной базы.

В лозунге «демуниципализации образования» на самом деле двойная подмена. Во-первых, истинные причины финансового кризиса школы подменяются мнимыми. И во-вторых, – и это может быть наиболее опасным, – **экономические мотивы и соображения**, вольно или невольно, **подменяются политическими.** По меньшей мере временные и объяснимые финансовые трудности (преодоление которых во многом лежит на пути расчистки каналов финансирования школы и пересмотра межбюджетных отношений, о чем выше шла речь) возводятся в ранг **политического принципа.** И при этом, мягко говоря, весьма спорного, ведущего к фактическому свертыванию сферы деятельности муниципалитетов и самого местного самоуправления как базового основания **демократии = народовластия.** Так под прикрытием временной «экономической целесообразности» мы можем оказаться совсем в другой стране.

Не хотелось бы думать, что именно к данной цели и направлен указанный лозунг. Скорее всего это – все то же проявление наших традиционных склонностей к универсальным отмычкам, тотальным решениям и не менее традиционным поискам «крайнего». В данном случае виноватый нашелся в облике трехлетнего полуголодного, полуоборванного беспризорника – местного самоуправления.

Есть, впрочем, и **еще один немаловажный политический аспект** рассматриваемой проблемы. В «демуниципализации образования» наш отраслевой профсоюз видел не только способ «вернуть муниципальные учреждения под ответственность государственной власти» (хотя можно было бы говорить о двойной ответственности – государственной и муниципальной власти), но и средство **«восстановить государственный контроль над школой».**

Не в этом ли опять корень? И мало ли было в конце 90-х годов, в период всеохватного «бюрократического реванша», такого контроля! И исчезал ли вообще этот контроль, чтобы таким революционным путем его восстанавливать, ломая хрупкие ростки нового общественного устройства в России?

Полноценное местное самоуправление – это именно новое для России общественное устройство, а не «теоретическая модель управления», как полагают некоторые профсоюзные лидеры.

АВАНТЮРА 12-ЛЕТКИ

С осени 1998 года и вплоть до конца 2000 года мыльный пузырь 12-летки фактически заполнил собой все пространство образовательной политики. Инициатором *незамедлительного* введения двенадцатилетнего обучения в школе выступила Российская академия образования, выбрав для этого самое подходящее время. Страну еще сотрясали судороги дефолта, но руководство академии (напрочь оторванное от всего, что не входило в его корыстные интересы) это мало интересовало. Из своего аквариума оно не видело и не хотело видеть реальной жизни. Что делало ее псевдонаучную инициативу *ничем не различимой от авантюры только что рухнувшего в небытие «очередного этапа» реформы образования.*

Поскольку руководство РАО потребовало форсированного введения 12-летки (чуть ли ни приказом Министерства образования или срочным постановлением правительства), что привело в состояние шока родительскую и педагогическую общественность, есть смысл повнимательнее присмотреться к этой увлекательной странице новейшей политической истории отечественного образования.

Собственно проблема 12-летки отнюдь не нова. Еще в Законе «Об образовании» 1992 года были определены три ступени общего образования: начальное, основное и среднее (полное) общее образование. В соответствии с законом Типовое положение о школе установило сроки освоения этих ступеней: для начальной школы – 3–4 года, для основной – 5 лет, для полной средней школы – 2–3 года. Эти нежесткие временные ограничения давали возможность варьировать сроки обучения. Задача ставилась – обеспечить переход на одиннадцатилетнюю школу и в дальнейшем открыть перспективы для 12-летки. Эти перспективы, однако, учитывая реальное положение в стране и в образовании, никто не форсировал.

Вопрос о 12-летке рассматривался и в период подготовки названного «очередного этапа» образовательной реформы, осенью 1997 года. Но, надо сказать, тогда говорилось лишь «о создании содержательных условий для постепенного перехода на 12-летнее школьное образование», о том, что этот переход должен проходить поэтапно «с учетом реальных условий различных регионов страны», что он «должен осуществляться по мере наполнения бюджетных средств с тем, чтобы не привести к ухудшению финансирования школ и снижению почасовой оплаты труда учителей»⁴³⁰.

Год спустя идея 12-летки вдруг обрела мощное ускорение и весьма требовательные, жесткие формы – в руках Российской академии образования. 28 октября 1998 года на президиуме РАО инициатор постановки этого вопроса академический Институт общего среднего образования грозно и безапелля-

⁴³⁰ Учительская газета. 1998. 16 сентября.

ционно заявил: «Решение задачи обеспечения высокого уровня общеобразовательной подготовки **требует** перехода на мировой стандарт продолжительности обучения в средней школе – 12 лет». Президиум РАО вдохновенно одобрил такой подход вместе с предложенной структурой 12-летки (4+6+2), назвав подготовку ее введения «одним из важнейших направлений деятельности академии».

Одновременно руководство РАО декларировало: «Выступая сторонниками государственного стандарта, базисного учебного плана и базисных программ, мы заявляем о том, что это не означает возврата к тоталитарности школьного образования. Мы за либерализацию школы, за дифференциацию, за гуманизацию содержания образования, за демократизацию. Но мы выступаем решительно против **развала** системы школьного образования и против **хаоса** в разработке и издании программ, учебников и методических пособий»⁴³¹. (Воистину «хаос»: кто-то, помимо академиков, вознамерился что-то разрабатывать и издавать. Не дай Бог, – какие-то простые учителя.) То есть 12-летка вкупе со стандартом предлагалась здесь как средство исцеления школы от этого «развала» и «хаоса», как новый, сдвоенный со стандартами, калибр охранительно-образовательной панацеи.

Таков *внутренний мотив* реанимации осенью 1998 года вопроса о 12-летке. *Внешний мотив* был более благопристоен: ссылки на мировой опыт и на переговоры с Советом Европы, который якобы обязал нас перейти на 12-летний школьный «европейский стандарт». Но послушаем мнение на этот счет нового министра образования, высказанное им в «Новых Известиях» менее чем за десять дней до его назначения на этот пост, мнение, как сказал тогда В. Филиппов, «о пресловутой 12-летке». Этот эпизод характерен не только тем, что обнажает весь блеф по поводу «мировых стандартов», но и тем, что нагляднейше раскрывает нашу исконную политическую раздвоенность: в одних случаях – мы говорим одно, в других – делаем совсем иное.

«Прежде всего, – говорил тогда В. Филиппов, – хотелось бы понять, в чем смысл масштабного почина. Если очередная *дорогостоящая кампания* организована только затем, чтобы наши документы об образовании признавали на Западе, то для этого России достаточно присоединиться к Лиссабонской (1997 года) совместной конвенции ЮНЕСКО и Совета Европы... Любая страна, подписавшая эту конвенцию, признает любые документы о среднем образовании любой другой страны, если при этом не будет доказано существенных различий в содержании программ образования. А в пояснительном докладе к этому документу особенно подчеркнуто, что *разница в сроках и периодах обучения не может служить основанием для отказа в признании аттестата той или иной страны*».

«В итоге, – замечал будущий министр, – была принята очень удачная формулировка, которая дает нам возможность войти в мировое образовательное пространство в буквальном смысле росчерком пера, или, как говорят студенты, автоматом... Нам остается только подписать конвенцию, ратифициро-

⁴³¹ Концепция содержания общего среднего образования в 12-летней школе. Материалы для обсуждения на заседании Президиума РАО. С. 4. (*Далее – Концепция...*)

вать ее через парламент. К слову, в Лиссабоне ее в первый же день подписали США, Германия, Греция – всего 27 стран, включая почти все государства СНГ... А Россия почему-то тянет, вот уже год идет процесс согласования. Что же это значит? Мы действительно хотим, чтобы наши ребята свободно учились в любой стране мира, а их сверстники из-за границы у нас? *Или у политиков от просвещения какая-то иная цель?»*.

Своевременный вопрос, не правда ли? Особенно когда проблема конвертации аттестатов и дипломов подменяется проблемой 12-летки. И особенно тогда, когда наш парламент «росчерком пера» уже ратифицировал Лиссабонскую конвенцию. Активно разоблачая далее спекуляции по поводу «мирового стандарта» двенадцатилетнего образования, будущий министр продолжал: «Поражаюсь лукавству, простодушию или прямой некомпетентности тех в руководстве нашим просвещением, кто во всеуслышание заявляет: все высокоразвитые страны перешли на двенадцатилетнюю систему среднего образования. Да, перешли. Но не к **всеобщему** двенадцатилетнему, это надо четко понимать. Мы же... опять хотим всех **в обязательном порядке**, строим повести к светлому будущему под названием Школа 1–12. Но это даже самым богатым странам не под силу: слишком дорогое удовольствие»⁴³².

Не слова, а просто песнь здравого смысла. Однако месяц спустя, став во главе «руководства нашим просвещением», В. Филиппов круто поменял позицию – то ли в силу обаяния РАО, то ли по каким-то иным причинам. На вопрос корреспондента газеты «Коммерсант»: *«В последний год много говорилось о введении двенадцатилетнего школьного образования. Вы сторонник этой идеи?»* Министр ответил: *«Да, это дает возможность детям больше времени проводить в школе (к этому мы позднее вернемся. – Э.Д.). К тому же эта система дает дополнительные деньги в систему образования»*. И тут же вдруг: *«С экономической точки зрения вопрос непростой: требуется несколько миллиардов ежегодно»*⁴³³.

Здесь также поставим «нота бене». А пока зададимся вопросом: так «дает» 12-летка или «требует» дополнительные миллиарды? Ответ: системе образования – дает, но прежде – у государства требует. Следующий вопрос: где государству эти миллиарды взять, особенно в условиях нынешнего глубокого кризиса?.. На этот вопрос ответа ни у кого нет. Нельзя же считать таким ответом последовавшие вскоре заверения экономически прозревшего министра образования, что «переход на 12-летнюю систему не потребует от государства *ни копейки*»⁴³⁴. Но об этом – чуть позже.

Данный вопрос приобретает особую актуальность и в связи с той поспешностью, которую обнаружил новый министр, говоря о сроках введения 12-летки. «Это зависит от того, – говорил он в ноябре 1998 года, – какую схему примем. Если схема будет 9+3, то... можно переходить к 12-летке с **1 сентября 1999 года (!)**. Если же будет принята схема (кем? – Э.Д.) 10+2... на-

⁴³² Новые Известия. 1998. 22 сентября.

⁴³³ Коммерсант. 1998. 29 ноября.

⁴³⁴ Время МН. 1999. 17 марта.

до будет менять содержание, учебники писать. И это отнимет как минимум два года»⁴³⁵.

Вот такой кавалеризм. Оставалось пустое – «принять схему». За этим, естественно, дело не стало. 2 марта 1998 года коллегия Министерства общего и профессионального образования рассмотрела и утвердила вопрос «О структуре двенадцатилетней средней общеобразовательной школы». На первый взгляд, это был частный вопрос. На самом же деле на коллегии вершилось эпохальное событие. **12-летка была принята... министерством.** Процесс, как говорится, пошел, что ошарашило многих присутствовавших на этом историческом заседании.

Вот как описывал свои впечатления от этого события корреспондент «Комсомольской правды» А. Милкус: «Ерзая на жестком стуле в ряду приглашенных, я никак не мог отделаться от ощущения, что на этот раз на коллегии Министерства образования обсуждают грандиозный и столь же мало имеющий отношение к реальности проект, как когда-то поворот северных рек. Представительные тети и седовласые дяди напористо излагали мнения по вопросу «О структуре двенадцатилетней средней общеобразовательной школы», будто сам переход на 12-летку уже решен окончательно и бесповоротно, осталось только определить, сколько лет ребенок будет протирать штаны в младших классах, а сколько – разрисовывать парты в старших. А как же мы, двадцать миллионов (на самом деле – почти 40, ибо в школе училось 21,1 млн. ребят. – Э.Д.), каждый божий день спросонок таскающих отпрысков за знаниями, закупающих учебники и собирающих деньги на ремонт класса? У нас что, права голоса нет? Может, вы перепутали – это церковь отделена от государства, а не школа»⁴³⁶.

Нет, не перепутали. **Поскольку ведомство давно уже приватизировало образовательную политику, – вот теперь оно в своих стенах и решало за государство и от имени государства вопрос о 12-летке.** «Диву, однако, даешься, – писал по этому поводу в «Новых Известиях» А. Зверев, – до чего же эфемерные идеи возводятся у нас порой в ранг государственной образовательной политики! Причина, очевидно, скрыта в том, что школу... в свое время полностью, хотя и не без боя, отдали на откуп отраслевому чиновничеству – гуляйте, мол, ребята! Они и гуляют, а расхлебываем всей страной»⁴³⁷.

Именно эта «ведомственная гульба», не стесненная ни какими-либо государственными ограничителями, ни общественным мнением, и плодила в конце 90-х годов **авантюризм и волюнтаризм в образовательной политике.** В случае с 12-леткой то и другое проявилось, как минимум, **в трех моментах.**

Первое. Министерство под руку с РАО ставило вопрос о введении 12-летки тогда, когда в стране еще не обеспечен переход к нормальной одиннадцатилетней школе. По признанию самого министра, «то, что сейчас в школе зовется 11-леткой, на самом деле вовсе таковой не является. 60% детей до сих пор фактически учатся в десятилетке, поскольку после третьего класса, ми-

⁴³⁵ Первое сентября. 1998. 28 ноября.

⁴³⁶ Комсомольская правда. 1999. 3 марта.

⁴³⁷ Новые Известия. 1998. 6 августа.

нуя четвертый, действительно перескакивают в пятый»⁴³⁸. По другим официальным данным, «сегодня более 70% школ продолжает принимать детей с 7 лет в трехлетнюю начальную школу»⁴³⁹. Вывод очевиден: впору заняться реальным обеспечением одиннадцатилетнего школьного образования, а не звонить на всех перекрестках о 12-летке.

Второе. Министерство и РАО форсировали введение 12-летки в то время, когда, как справедливо отмечалось в «Независимой газете», «свыше 60% действующих школ больше десяти лет учить не могут». Нет ни соответствующих финансово-экономических и материально-технических условий. «Нет ни подготовленных кадров, ни учебников и ничего из того, что нужно для полноценного образования. А в некоторые школы опасно даже заходить – они того и гляди рухнут»⁴⁴⁰.

И, наконец, третье. Как отмечалось, особенно показательно то, что вопрос о 12-летке вышел, догоняя стандарты, в разряд приоритетов в образовательной политике именно в период обвала, максимального обострения социально-экономического кризиса в стране – осенью 1998 года. Это свидетельствовало о том, что его инициаторы – РАО и образовательное ведомство – либо пребывали вне времени и пространства, либо преследовали какие-то специфические, сугубо свои интересы.

Эти интересы, впрочем, достаточно очевидны. Новому министерству надо было любой ценой показать свое «новое лицо» и ознаменовать свое правление громким социально-педагогическим начинанием. Последствия его вторичны, ибо наша власть все еще живет по принципу – «после нас хоть потоп».

Интересы Российской академии образования более прозаичны. И их позитивно можно понять. Академия уже пять лет кормится порожденными ею так называемыми образовательными стандартами, которыми те же пять лет постоянно насилует школу. Эта жила оскудевает. Теперь новая дойная корова – 12-летка. Ее академии хватит на прокормление на всю оставшуюся жизнь.

Все это, может быть, не стоило даже упоминания, если бы за этим отчетливо не просматривался новый, **крайне тревожный симптом**. В случае с 12-леткой, как и в случае со стандартами, явно высвечивалась набирающая силу еще и **«академическая» приватизация образовательной политики**. Методические лобби, удовлетворяя за счет школы свои бытовые и околонучные потребности, все более и более начинали нависать над этой политикой, определять ее направление и содержание, навязывать ей свои интересы, далекие от подлинных нужд и образования, и общества.

Нет смысла пояснять, что от этих нужд не менее далеки и отмеченные выше в связи с 12-леткой интересы самого образовательного ведомства. Однако чиновники и господа академики вовсе не лыком шиты. Свои личные интересы у них, как и положено, хорошо закамуфлированы социально значимыми аргументами в пользу 12-летки. Тогда в ходу было **два главных таких «социальных» аргумента** – ее якобы экономичность и ее якобы способность

⁴³⁸ Вечерний клуб. 1999. 3 апреля.

⁴³⁹ Учительская газета. 1999. 26 января.

⁴⁴⁰ Независимая газета. 1999. 2 апреля.

разрядить социальную напряженность в стране. Присмотримся повнимательнее к этим аргументам.

Как мы уже видели, вступив на трон, министр образования в беседе с «Коммерсантом» высказал мнение, что на введение 12-летки «потребуется несколько миллиардов ежегодно». Освоившись на этом троне и более глубоко постигнув правила игры, он, как мы тоже видели, заявил, что эта акция «не потребует от государства *ни копейки*». «Из-за падения рождаемости, – разъяснял эту мысль министр, – через 10 лет в российской школе окажется на 30% детей меньше. Стало быть, расходов тоже будет меньше. Но, перейдя на 12-летку, мы сможем предотвратить увольнение сотен тысяч учителей, которые по-иному остались бы без работы»⁴⁴¹.

Ожидаемое сокращение рождаемости в связи с «демографической ямой» – **главный, убойный «экономический» аргумент министерства в пользу 12-летки**, за которым не стояло и не стоит **никаких** расчетов. Никакими расчетами не подкреплена и спекулятивная забота об учителях. Как справедливо отмечалось в «Проекте программы объединения «Яблоко» в области образования», «во-первых, значительная часть нашего учительства – люди предпенсионного возраста (увы, молодежи в школе работает все меньше...) и через 5–7 лет проблема будет не в том, как их занять в школе, а как раз наоборот – как заполнить вакансии. Во-вторых, если где-то в классах окажется не по 30–40 детей, а меньше – то при чем здесь проблема трудоустройства учителей? Пусть учителя работают, а наши дети учатся в классах, где будет 25 детей»⁴⁴².

Зияющее отсутствие каких-либо экономических расчетов, экономических обоснований введения 12-летки не помешало, естественно, министерским чиновникам развивать и углублять мысль своего начальника относительно «экономичности» затеянного предприятия. В материалах коллегии 2 марта 1999 года, подготовленных Департаментом общего среднего образования министерства, даже отмечалось, что 12-летка «*даст существенный экономический эффект* за счет снижения сроков обучения в соответствующих профессиональных образовательных учреждениях, где стоимость обучения значительно выше, чем в школе»⁴⁴³.

Как выяснилось, однако, в ходе жесткой дискуссии на той же коллегии, чиновники из соседнего главка министерства, опекающие профессиональные образовательные учреждения, вовсе не собирались снижать в них сроки обучения. «Школьники» и «профтеховцы» сошлись на коллегии к внутриведомственному барьеру, к чему мы еще вернемся. Это отнюдь не прибавляло убедительности министерским «экономическим» аргументам, которая, по сути, была равна нулю.

Не случайно один из наиболее авторитетных региональных руководителей, начальник Главного управления образования администрации Самарской области Е. Коган указывал на абсолютное отсутствие экономической стратегии у министерства в вопросе перехода на двенадцатилетнее обучение. «У

⁴⁴¹ Время МН. 1998. 17 марта.

⁴⁴² Проект программы объединения «Яблоко» в области образования. М., 1999. С. 22.

⁴⁴³ Материалы коллегии Министерства общего и профессионального образования РФ от 02.03.99. С. 11. (Далее – Материалы коллегии...)

нас трещит фундамент школы, – отмечал Е. Коган, – а мы хотим над ней достраивать фактически еще два этажа. Может быть, есть смысл сначала укрепить фундамент?»⁴⁴⁴

Ту же мысль практически одновременно высказал директор известной московской школы А. Пинский: «Переход к 12-летке это и важнейший экономический вопрос. Если государство сегодня – в отношении образования, но не только – полный банкрот, то как можно ставить вопрос о расширении российского школьного предприятия аж на 20%. Именно на 20%, ибо сегодня в реальности мы имеем по преимуществу десятилетку. Какой-то театр абсурда: учителям не платят по полгода нищенскую зарплату, они бастуют и умирают от голодовок, а в Москве собираются умные люди и обсуждают, как в обанкротившемся предприятии расширить объемы на 20%, причем без привлечения реальных и гарантированных инвестиций»⁴⁴⁵.

Аналогичные сомнения превалировали и в прессе по поводу экономической обеспеченности 12-летки. «При нынешнем финансировании народного образования, – отмечала газета "Труд", – при тех огромных дырах, которые латать не перелатать, добавить школам еще один год обучения просто-напросто невозможно. Нереально»⁴⁴⁶. «Надо же реально смотреть на то, что происходит в стране, – писали "Московские новости". – В нынешнее трудное время материального подкрепления для двух лишних лет учебы нет»⁴⁴⁷. «Откуда деньги еще на один год в школе, – спрашивала "Новая газета", – если и без него нынешняя школа еле сводит концы с концами, а зачастую, как известно, уже и не сводит?»⁴⁴⁸. «Откуда появятся деньги, – повторяла тот же вопрос "Учительская газета", – если учителям до сих пор не отданы долги? Сколько затрат потребуют новые учебники, программы и т.д.»⁴⁴⁹.

Ответа на все эти вопросы и возражения, естественно, не было. Ни министерство, ни РАО не представили обществу *ни единой* цифры расчетов по введению 12-летки. Это очевидным образом свидетельствовало об очередной *политической аванюре*, о традиционной ставке на российское «авось» – что, впрочем, по сути, одно и то же.

В итоге Государственная Дума в своем парламентском запросе, направленном 19 февраля 1999 года правительству, с редким единодушием – только три депутата голосовали «против», – вынуждена была констатировать, что «*в условиях почти повсеместной задолженности по выплате заработной платы учителям и персоналу общеобразовательных учреждений совершенно призрачны финансовые возможности увеличения продолжительности обучения еще на один год*»⁴⁵⁰.

Столь же призрачным представал и *второй основной «социальный» аргумент* официальных ревнителей 12-летки, – что она, как отмечалось колле-

⁴⁴⁴ Первое сентября. 1998. 22 декабря.

⁴⁴⁵ Там же.

⁴⁴⁶ Труд. 1999. 5 февраля.

⁴⁴⁷ Московские новости. 1999. 21–28 февраля.

⁴⁴⁸ Новая газета. 1998. 16 ноября.

⁴⁴⁹ Учительская газета. 1999. 9 марта.

⁴⁵⁰ Первое сентября. 1999. 27 февраля.

гией министерства, «может способствовать снижению социальной напряженности в стране», в частности – уменьшить давление на рынок труда и сократить подростковую преступность⁴⁵¹.

Аргументируя эти возможные блага, РАО, как всегда, в свойственной ей безапелляционной манере, выдвигала более жесткий тезис: страна стоит «перед дилеммой – либо пополнять армию безработных, либо дать возможность более основательного обучения большему числу подростков»⁴⁵². Но этот тезис опять же спекулятивен и очевидно сомнителен. *Во-первых*, как справедливо замечал А. Зверев, «идеологи образовательного ведомства даже не замечают, что, рассуждая таким образом, они уже открыто признают: да, школа готовит потенциальных безработных, и с этим ничего не сделаешь»⁴⁵³. *И во-вторых*, возникает вопрос: а что собственно изменится с «пополнением армии безработных», если сроки обучения в школе, ничего не меняя в ней, увеличить на один год? Через год такой же поток ее выпускников вольется в эту армию.

Точно так же призрачны и ожидания, что 12-летка удержит подростков от правонарушений. Свои сомнения на этот счет не раз высказывали на коллегии министерства руководители образования Новосибирской, Оренбургской, Самарской областей, Мордовии, Татарстана и др. По убеждению председателя Комитета по образованию администрации Воронежской области, президента Ассоциации развития образования Центрального Черноземья С. Рогачева, увеличение сроков обучения, напротив, может привести к росту количества детей с асоциальным поведением, поскольку детство затянется, а вступление во взрослую жизнь отодвигается. (Эти опасения, как подтверждают участвовавшие даже в благополучной Америке, случаи «школьных разборок» с применением оружия, не лишены оснований. В Соединенных Штатах сегодня все более задумываются о сокращении «инфантильного школьного возраста».)

Региональные руководители образования отмечали и еще одно негативное социальное последствие увеличения срока обучения, которое не берут в расчет чиновники министерства и РАО, – в условиях существенного спада уровня жизни родителям трудно держать детей в школе одиннадцать лет, а лишний год им и вовсе будет не по силам. В особенности это проявится в сельской местности. Как отмечал на коллегии министерства И. Калина, начальник Управления образования Оренбургской области, где 80% школ сельские, «трудно задержать детей в школе на год дольше, когда подросшие дети очень нужны родителям на сельском подворье»⁴⁵⁴.

В принципе за стремлением сделать школу своеобразным социальным громоотводом стоит все то же отсутствие у нас не только нормальной – какой-либо вообще ***социальной политики***. Стоит попытка восполнить это отсутствие за школьный счет путем навешивания на школу не-

⁴⁵¹ Материалы коллегии... С. 8.

⁴⁵² Концепция... С. 1.

⁴⁵³ Новые Известия. 1998. 25 августа.

⁴⁵⁴ Учительская газета. 1999. 9 марта.

свойственных ей социальных функций и социальных задач, с которыми не справились государство и общество.

В этой связи наш выдающийся педагог Шалва Амонашвили с горечью отмечал: «Я могу понять, но мне трудно принять такие аргументы в пользу 12-летки, которые основаны на нынешнем сложном состоянии в государстве: государство, мол, не может гарантировать работу выпускникам школы и не в состоянии предоставить молодым людям условия для беспрепятственного поступления в вузы, *поэтому лучше задержать их в школе еще на один год – до призыва юношей в армию*. Или другой резон: государство не в состоянии предотвратить правонарушения несовершеннолетних, защитить свободную от школы молодежь от пагубных влияний – и опять-таки выход в продлении образования. *Во что же тогда превратятся 12 классы – не во временные ли изоляторы строгого содержания*»⁴⁵⁵.

Эти слова о превращении 12-летки в социальный изолятор строгого режима, прозвучавшие в устах Ш.А. Амонашвили, который всегда чурался любой «политики» в образовании и для которого только гуманизм всегда был мерилom деятельности школы, на самом деле раскрывают **внутреннюю, глубинную охранительно-политическую или полицейскую суть** истинных побуждений адептов 12-летки. Именно поэтому их мало волнует то, едва ли не важнейшее последствие введения 12-летки, которое буквально вздыбило всю общественность, – переход выпускников прямо с порога школы за порог казармы. Как отмечали «Известия», **«при введении 12-летки главной проблемой является призыв в армию**. По закону установлен призывной возраст 18 лет. При переходе на новую систему его необходимо будет отодвинуть до 19 лет, иначе *возможен социальный взрыв. Это будет самая настоящая провокация*»⁴⁵⁶.

Вот где **реальные** социальные последствия ускоренного введения 12-летки. И вот где ее **реальный** изоляторский социально-политический смысл: *задержать*, как точно отметил Ш. Амонашвили, выпускников «в школе еще на один год – до призыва юношей в армию». То есть сразу, без помех передать их из одного социального инкубатора в другой. Не важно, что этот другой инкубатор чем дальше, тем больше становится буквально опасен для жизни. Важно то, что «государственники», как им кажется, страхуют себя от излишних социальных напряжений.

Этот скрытый **главный «резон»** был спонтанно озвучен на коллегии министерства, посвященной 12-летке, одним из ведущих его чиновников, заявившим, что переход из школы прямо в армию – это благо, так как меньше будет тех, кто «болтается на улице». Может быть, именно поэтому так лениво и с таким вялым спокойствием отбивалось министерство от требований родительской и педагогической общественности – *сначала решить проблему переноса срока призывного возраста хотя бы на год, а потом уже ставить вопрос о 12-летке*. В данном случае, к слову сказать, образовательное ведомство и РАО спокойно закрывали глаза на «мировые стан-

⁴⁵⁵ Вечерний клуб. 1999. 3 апреля.

⁴⁵⁶ Известия. 1999. 11 февраля.

дарты»: в развитом мире нет всеобщей воинской повинности, и призывной возраст там – 21 год.

Успокаивая на этот счет общественность, министр замечал: «Большинство педагогов боится, не придется ли всем юношам по окончании 12-летки идти в армию. Но я считаю, что призыв в армию выпускников 12-летки – это *организационно-технический вопрос*, который решается политической волей руководителей государства. Конечно, мы не перейдем на двенадцатилетку, не решив проблему призыва в армию. Мы поставим этот вопрос перед правительством»⁴⁵⁷.

В этой связи возникают по меньшей мере *три сомнения*:

1. Решаются ли «организационно-технические вопросы» политической волей? Притом, что очевидно: **данный вопрос вовсе не организационно-технический, а политико-правовой**. Его решение, что отмечалось в упоминавшемся ранее парламентском запросе правительству, требует ни больше ни меньше как «пересмотреть ряд положений Конституции Российской Федерации и федеральных законов, касающихся таких традиционно привычных норм нашей жизни, как нижняя и верхняя граница призывного возраста, минимальный возраст вступления в брак; возраст, достижение которого дает право на участие в выборах; срок иждивенчества; исчисление трудового стажа»⁴⁵⁸.

2. Где мы возьмем упомянутую В. Филипповым *«политическую волю»*, когда в те годы в стране она составляла наибольший дефицит?

3. Мы уже проходили опыт *«постановки вопроса перед правительством»*, когда летом 1997 года готовился «очередной этап» образовательной реформы и когда педагогическая общественность громогласно заявляла, что этот этап **немыслим и, более того, авантюрен без принятия первоочередных мер по преодолению социально-экономического кризиса в системе образования**, что «без проведения этих мер любые действия по реформированию обречены на провал»⁴⁵⁹. Правительство не обратило никакого внимания на данное «штормовое предупреждение» и попыталось начать реформу. (Хотя тогда вице-премьер О. Сысуев, как сегодня министр В. Филиппов, клятвенно заверял общественность, что до снижения социально-экономической напряженности в сфере образования никаких перемен не будет.) В результате от того «этапа» реформы не осталось и следа. Как, впрочем, и от самого тогдашнего правительства. Хотим повторить? Наступить на те же грабли? Теперь уже с 12-леткой? Может быть, пора остановиться?

Итак, **вопрос о 12-летке отнюдь не внутришкольный и не внутриведомственный. Это крупный социальный макропроект**, который затрагивает все общество, каждую семью, каждого ребенка. И потому данный вопрос не может и не должен решаться только на ведомственном уровне. Более того, здесь недостаточно даже решения правительства. **Вопрос о сроках школьного обучения должен быть разрешен только законом.**

⁴⁵⁷ Первое сентября. 1998. 28 ноября.

⁴⁵⁸ Первое сентября. 1999. 27 февраля.

⁴⁵⁹ Первое сентября. 1997. 19 августа.

Все сказанное выше – только **первый, социальный аспект 12-летки как масштабной, системной социально-педагогической проблемы. Второй ее аспект – внутриотраслевой, внутриобразовательный.**

Внутри самой системы образования вопрос о 12-летке также имеет не сугубо школьный, а **общесистемный** характер. Его невозможно решать в отрыве от судеб начального и среднего профессионального образования, вне связи с высшей школой. Но этот вопрос рассматривался либо изолированно, либо только через призму корыстных интересов ректоров вузов, вне общей стратегии системы образования (может быть, в силу того, что таковой стратегии вообще не было).

Нагляднейший пример – упомянутое ранее резкое столкновение на коллегии по 12-летке «школьного» и «пэтэушного» главков министерства, обнажившее непонимание будущих взаимосвязей старшей ступени 12-летней школы (в частности ее политехнического профиля) и ПТУ. Как и абсолютную непроясненность вопроса о соотношении задач и принципов построения начальной профессиональной подготовки в 12-летке и общеобразовательной подготовки в профтехучилищах.

Другой ярчайший пример – жесткая установка образовательного ведомства и РАО на превращение старшей ступени 12-летки в так называемый **предуниверсарий** – подготовительную ступень к вузу. *Но эта установка насквозь порочна. Она направлена, по сути, на отход от всеобщности полного среднего образования, провозглашенной Законом «Об образовании». Более того, она превращает школу в средство социальной селекции* под видом подготовки школьников к вузу. В истории российского образования перед средней школой никогда не ставилась задача только подготовки к вузу. Школа всегда готовила и к жизни.

Названная установка была вызвана не только непрофессионализмом руководства образовательного ведомства, но и очевидным диктатом вузов в этом ведомстве. Их стремлением сделать систему образования сугубо вузоцентрической, окончательно подчинить школу своим интересам и откачать из нее нужных абитуриентов.

Между тем даже Генеральная прокуратура РФ в 1999 году призвала к обузданию рыночной алчности ректоров вузов. В своем особом представлении она констатировала, что вузы не только произвольно навязывают выпускникам школ требования, не соответствующие школьным программам, но фактически превращаются в **социальное сито** на пути этих выпускников к дальнейшему образованию. Прием в вузы, отмечала Генпрокуратура, стал приобретать **дискриминационный характер**, оттесняющий от высшего образования малообеспеченные слои населения.

Очевидно, что предлагаемая министерством и РАО модель «смычки» 12-летки и вуза в виде «предуниверсария» только закрепляет, мало того, – стимулирует отмеченную **селективную, навязываемую вузами тенденцию в нашем образовании.**

Наконец, третий, важнейший – собственно образовательный аспект проблемы 12-летки, связанный с системным пересмотром содержания

школьного образования, приведением его в соответствие с требованиями жизни. Именно этот *ключевой, фундаментальный аспект проблемы* фактически исключен из всех рассуждений официальных трубадуров 12-летки.

Министерство и РАО выдвигают *два основных «педагогических» аргумента* в ее пользу: *продление сроков обучения в школе – 1) «позволит повысить качество образования» и 2) обеспечит «снижение учебной нагрузки школьников»*. При этом, как видно из предложенного академией базисного учебного плана 12-летней школы и из разрабатываемых для нее стандартов, во внутреннем строении нынешнего содержания школьного образования никаких особых изменений не предполагается.

Посмотрим на *первый* из этих аргументов. Как известно, *качество образования* не является прямой производной от сроков обучения. «У нас было десятилетнее образование. Потом ввели одиннадцатилетнее, – отмечал В. Аванесов в "Независимой газете". – Улучшилось ли качество обучения в наших школах? Нет. А почему мы должны верить, что оно улучшится сейчас? Известно, что высокий уровень достигается не столько длительностью, сколько хорошей организацией учебного процесса. И, кроме того, созданием в школе современной учебной среды, наличием хорошо подготовленных преподавателей, высоким уровнем и своевременностью выдаваемой зарплаты, т.е. тем, чего нашей школе, увы, не хватает»⁴⁶⁰.

Но отвлечемся от этой больной темы – зарплата и прочее, чего не хватает нашей школе: свет, тепло, канализация, водопровод, мел (не говоря уже о компьютерах) и другие житейские мелочи. Вспомним то, что говорилось ранее в связи с образовательными стандартами – *об омертвевших, схоластических знаниях*, вбиваемых в школе «ногами», по словам Е. Ямбурга, в голову ребенка. О знаниях, с которыми не знаешь, что делать в этой жизни. Единственный выход – их забыть. Это и путь самосохранения, кстати, который активно используют наши дети, чтобы попросту не сойти с ума. Так что же – будем повышать «качество» этого мертвого груза и «качество» его «вбивания» посредством введения двенадцатого года обучения?

И при такой перенасыщенности обязательным учебным материалом наши дети, как показали последние исследования ЮНЕСКО, проведенные в 45 странах, оказываются в последней, третьей группе, да еще и на 13 месте. Причем провал обнаруживается как в непривычных, так и в прикладных, почти бытовых знаниях. «Получив некий объем информации, – писал в этой связи депутат Московской городской думы, заслуженный учитель РФ Е. Бунимович, – наши школьники не представляют себе – зачем, что с ним делать, как использовать, от какой стенки этот гвоздь... Втиснув в ограниченное время урока перенасыщенную дозу пресловутых знаний–умений–навыков, мы совсем не оставили ребенку воздуха, права на паузу, на то, чтоб остановиться, оглянуться, удивиться, задуматься»⁴⁶¹. И теперь все эти прелести продлеваются еще на два года. «Не слишком ли это тяжелое испытание для психики ребенка?» – спрашивает Н. Давыдова в «Московских новостях»⁴⁶².

⁴⁶⁰ Независимая газета. 1999. 2 апреля.

⁴⁶¹ Новая газета. 1998. 16 ноября.

⁴⁶² Московские новости. 1999. 21–28 февраля.

Академический базисный учебный план для 12-летки, «просто катастрофичный», по словам Е. Бунимовича⁴⁶³. Равно как и предлагаемые РАО образовательные стандарты, хороши только тем, что воочию убеждают в лицемерии деклараций о повышении уровня образования, что красноречиво показывают *истинную «методологию» нынешнего реформирования – повысить «качество образования», ничего не меняя в школе, более того, консервируя в ней все отжившее*. Увы, правы «Новые Известия», говоря, что «мы опять пошли своим путем – формальных, а не качественных преобразований. И этот принцип, как ни печально признавать, становится особой приметой российской школьной политики в последние годы»⁴⁶⁴.

Между тем общепризнанно: «Важно не то, будем ли мы учить детей на год-два больше, а *как* мы это будем делать, на *каком* содержании? Нам почему-то сложно понять: массовое школьное образование вопиюще бедно сегодня не только потому, что злые чиновники не выделяют на него деньги, но и потому, что *ткань его перестала быть конкурентоспособной*. За такую школу, какая у нас сейчас есть, общество инстинктивно не хочет платить»⁴⁶⁵.

Теперь *о втором ведущем «педагогическом» аргументе* рыцарей 12-летки – «о том, что она позволит снизить учебную нагрузку школьников».

Как уже отмечалось ранее, перегрузка учащихся стала сегодня основной внутренней бедой школы. В анекдотической форме это подтвердил недавно и сам министр образования, сообщив, что нагрузка старшеклассников, с учетом всех видов работ и заданий, составляет 167 часов в неделю, притом, что в неделе всего 168 часов⁴⁶⁶.

Но 12-летка как разгрузка – это ложь. На те же виды работ и заданий при ней потребуется 153 часа в неделю, или 21 час 50 минут в сутки. И это разгрузка? Это *профанированный способ разгрузки детей*, по сути, повторяющий недавнюю провалившуюся попытку перевести все школы на шестидневную рабочую неделю. Опыт ничему не учит наших вождей. Вновь тычемся в одну и ту же стену. Ведь и тогда намеривались разгрузить школу, как отмечали «Московские новости», «фактически по схеме будущей реформы: шестидневная школьная неделя вместо пятидневной – это все равно, что двенадцатилетка вместо десятилетки»⁴⁶⁷.

В материалах министерской коллегии и в документах РАО безапелляционно утверждается, что «*снижение недельной учебной нагрузки при сохранении сложившегося содержания общего образования (!) является одним из главных оснований увеличения срока обучения на один год*»⁴⁶⁸. Но эта исходная посылка *глубоко ложна* – а кто сказал или доказал, что надо сохранять отжившее содержание школьного образования? Кроме того, она предельно *механистична* по своей сути. Она исходит из известного принципа: тех же

⁴⁶³ Учительская газета. 1999. 9 марта.

⁴⁶⁴ Новые Известия. 1998. 25 августа.

⁴⁶⁵ Первое сентября. 1999. 23 января.

⁴⁶⁶ Время МН. 1999. 17 марта.

⁴⁶⁷ Московские новости. 1999. 21–28 февраля.

⁴⁶⁸ Материалы коллегии... С. 7.

щей, да пожире влей – раздели эти щи не на 11 (сегодня фактически 10), а на 12 тарелок.

Фактически нам предлагают надстроить над треснувшим зданием содержания школьного образования еще двенадцатый этаж. Якобы для того, чтобы снять учебные перегрузки. Не меняя при этом сами **принципы построения содержания школьного образования**, которые и **являются главным источником перегрузки**. Это все тот же тупиковый, экстенсивный путь, густо замешанный на неискоренимом непрофессионализме.

Нагрузка в школе не растет сама собой. Ее наращивают ведомственные и академические чиновники, не желая или не умея по-настоящему работать с содержанием школьного образования. И 12-летка им нужна в основном, чтобы скрыть то и другое. Поэтому-то в аппаратной справке, подготовленной к коллегии министерства, они и предлагали в первую очередь ввести образовательные стандарты для будущей 12-летки, то есть изначально **законсервировать в ней то содержание образования, которое уже сегодня признано предельно перегруженным и устаревшим**.

Данное обстоятельство скрыть невозможно. Оно очевидно всем. «Если уж в РАО, – отмечалось в "Комсомольской правде", – так беспокоятся о том, что школьная программа слишком перегружена – *логичнее изменить структуру преподавания, перелопатить базисный учебный план, сделав упор на те знания, которые действительно нужны выпускнику*. А не размазывать кашу еще на год, надеясь вдолбить больше знаний... От механического увеличения учебных часов еще никто умнее не становился. Беда нашего выпускника не в том, что он много знает, а в том, что *не может, не умеет применить свои знания в реальной жизни*. Что и подтвердил, между прочим, совсем недавно анализ уровня подготовки школьников разных стран»⁴⁶⁹.

Если очистить все псевдоаргументы РАО в пользу 12-летки от декоративной шелухи, то суть ее позиции предельно проста: 1) академия разработала «обязательный минимум» содержания школьного образования – ядро образовательного стандарта, в соответствии с которым подготовлены или готовятся учебные программы; 2) школьники с этими программами не справляются в отведенный срок, возникают перегрузки, резко ухудшается здоровье учащихся; 3) значит, надо продлить срок обучения, чтобы эти несмышлениши и неумелыши справлялись с «академическими» программами... Но вот вопрос: а кто гарантирует, что после введения 12-летки РАО не предложит новый «минимум» и что не надо будет вновь школярам дошивать срок?

Во всех этих «академических» рассуждениях, направленных, по существу, на **консервацию нынешней школы, но уже в рамках 12-летки**, нет даже тени мысли о том, насколько съедобны академические программы, те ли это вообще программы. Нужны ли они, в их нынешнем, квазинаучном виде ребенку, школе, обществу? И не проще ли, не дешевле ли наконец пересмотреть сам этот «минимум», а может быть и всю деятельность академии, как и министерства, в области содержания образования, которая становится **социально опасной для детства**.

⁴⁶⁹ Комсомольская правда. 1999. 3 февраля.

Истинный, главный смысл 12-летки – не в закреплении все нарастающего отрыва содержания школьного образования от жизни, а *в глубоком, внутреннем, системном обновлении этого содержания*. Тогда и только тогда введение 12-летки имеет сущностный педагогический смысл.

Итак, *ключевой вопрос – с какой целью, во имя чего мы собираемся вводить 12-летнее школьное образование?* Если это средство, способ, путь глубокой внутренней реорганизации школы с тем, чтобы сделать ее для ребенка школой развития, здоровья, самоопределения, чтобы действительно, а не призрачно обновить в соответствии с требованиями жизни содержание образования и весь уклад школьной жизни, – это одно. Если же мы намерены консервировать сущее (и прошлое в сущем) путем достраивания двенадцатого этажа над сегодняшней треснувшей, полуобвалившейся крышей школы, – это совсем другое. Тогда уж лучше не увеличивать срок обязательной школьной повинности или срок «отсидки» ребенка еще на год. Как бы того ни добивались агрессивные взрослые дяди и тети из чиновного, академического, вузовского и прочих лобби.

Здесь опять распутье. И здесь – лакмус, опознавательный знак для образовательной политики.

Пока же эта политика была пропитана фантомом 12-летки. Она ограничивается лишь декларациями и разговорами о будущем. Что, как известно, лучший способ уклонения от решения острых проблем в настоящем.

В заключение приведу свой комментарий к парламентским слушаниям по 12-летке, проходившим 15 июня 2000 года. Они явились *символическими* по двум причинам: во-первых, это было *единственное широкое политическое обсуждение* проблемы 12-летки, *и, во-вторых, все политические силы, участвовавшие в обсуждении, решили наложить мораторий на 12-летку*.

ДВЕНАДЦАТЬ ВЫВОДОВ ПО ДВЕНАДЦАТИЛЕТКЕ⁴⁷⁰

Комментарий к парламентским слушаниям

Парламентские слушания по вопросу введения в школу двенадцатилетнего обучения, предложенного Министерством образования и Российской академией образования, были воистину **знаковым событием**. **Знаковым**, потому что **впервые** обсуждение проблемы 12-летки вышло за рамки ведомства (будь то коллегия министерства, президиум РАО, январское отраслевое совещание 2000 года и т.д.), и **впервые** ведомственная номенклатура столкнулась в прямой дискуссии с общественным мнением. Это соприкосновение для ведомства оказалось не таким привычно победным, как в среде подчиненных. Его растерянность, или, скажем мягче, озабоченность, была вполне очевидной.

К чести инициаторов и организаторов слушаний, эта акция, несомненно, явилась уникальным событием и политической, и образовательной жизни. *Политической жизни* – потому, что здесь **впервые** самые разные политические силы (в слушаниях участвовали представители фракций аграриев, КПРФ, СПС, «Яблока») соединили усилия и предприняли реальные совместные действия по решению проблем образования – ключевых для России XXI века, как подчеркнула ведущая слушаний вице-спикер Думы И. Хакамада. *Образовательной жизни* – потому, что на слушаниях фактически ставился **корневой вопрос**: какой путь в образовании выбрать? Путь, как сказала депутат Л. Глебова, раскраши-

⁴⁷⁰ Первое сентября. 2000. 24 июня.

вания фасада и надстраивания этажей к зданию, которое вот-вот рухнет, или путь капитального ремонта этого здания?

Слушания дали богатый итог и позволили сделать немало выводов. По аналогии с обсуждаемой темой можно назвать 12 таких выводов. Для удобства восприятия расположим их в привычной уже для педагогического сознания схеме: 4+6+2: 1–4 – социально-психологические и политико-стратегические выводы; 5–10 – выводы по сути проблемы 12-летки; 11–12 – итоговые выводы.

Мнимая реальность

Первое. Самый главный вывод парламентских слушаний состоит в том, что **вопрос о 12-летке еще далеко не решен**, он только поставлен, хотя, как отметил председатель Комитета по образованию и науке Госдумы, один из руководителей КПРФ И. Мельников, «в министерстве почему-то его считают уже предпрешенным». Эта позиция ведомства, мягко говоря, преждевременна и субъективна. Поскольку 12-летка – вопрос далеко не ведомственный, он затрагивает интересы всех граждан, а они в основном отрицательно относятся к этой идее. Поддерживая И. Мельникова Б. Немцов привел социологические данные Центра аналитических разработок правительства, согласно которым 88% учащихся и 70% родителей высказываются против введения 12-летки. Их явно не удовлетворяет современная школа, и они не хотят увеличивать «срок заключения» в ней еще на год. Заместитель председателя Комитета по образованию и науке А. Шишлов (фракция «Яблоко») продемонстрировал результаты другого опроса, проведенного фондом «Общественное мнение». На вопрос «Как вы считаете, сколько лет должна занимать учеба в средней школе?» были получены следующие ответы: менее 10 лет – 6%, 10 лет – 57%, 11 лет – 17%, 12 лет – 6%, более 12 лет – 2%, затрудняюсь ответить – 10%. Иными словами, 74% респондентов считают, что срок школьного обучения не должен превышать 10–11 лет.

В таких условиях вводить 12-летку, ломая общество через колено, отмечалось на слушаниях, было бы непростительной политической ошибкой. И потому подавляющее большинство участников всецело поддержало предложение И. Хакамады: **«Начать общенациональную дискуссию по проблеме 12-летки, поскольку эта проблема имеет глобально-национальный характер».**

Второе. Парламентские слушания **значительно поколебали, если не развеяли, миф о единодушной поддержке 12-летки образовательным сообществом.** Сообщество убедительно продемонстрировало, что может выступать не только в привычном режиме «одобрямс» (как на упомянутом январском всероссийском совещании), но и в режиме жесткой профессиональной дискуссии с ведомством, решительно отстаивая собственное мнение.

Под этим жестким напором министр, вопреки противодействию РАО, собственноручно внес в ее концепцию 12-летки требование о двадцатипроцентной разгрузке школьного содержания образования и вынес из нее весь бред о «предуниверсарии», т.е. о направленности старшей ступени школы только на подготовку в вуз. Все эти и прочие подвиги в вопросе о 12-летке произошли только благодаря твердости общественной позиции.

Третье. Врожденный порок нынешней образовательной политики – ее неспособность не только комплексно, системно решать, но и соответствующим образом видеть проблемы образовательной жизни.

Значительная часть выступавших – депутаты И. Хакамада, И. Мельников, Б. Немцов, А. Шишлов, Л. Глебова, О. Смолин, представители регионов Е. Рачевский (Москва), Никитина (Омск), Г. Клочкова (Нижний Новгород), В. Дорошок (Усть-Илимск), В. Башев (Красноярск), философ П. Шедровицкий и другие говорили **о неправомерности подмены общей проблемы оздоровления школы частным вопросом о 12-летке**, подчеркивали очевидную **бессмысленность рассмотрения вопроса о сроках школьного обучения вне об-**

щего контекста насущнейших проблем образования, в том числе экономических, социальных, материально-технических, управленческих, кадровых и т.д. Но все эти выступления не произвели никакого впечатления на министерство. В своем заключительном слове министр ответил: **«Экономикой будем заниматься независимо от 12-летки»**. Это вызвало едва ли не рыдающий возглас закрывавшей слушания И. Хакамады: «Нам нужна реальная содержательная и экономическая реформа в образовании, а не просто увеличение сроков обучения».

Как в то время, вероятно, еще не успел узнать министр, не бывает экономики «независимо от 12-летки». А если и бывает, то это нынешняя тщедушная, забытая Богом школьная псевдоэкономика. Как писал недавно координатор форума «Российская школа» А. Пинский, БУП, т.е. Базисный учебный план (в том числе и БУП 12-летки), – это «не только расписание учебных занятий, БУП – это финансовый инструмент» («Управление школой», № 16, апрель 2000). И *главный порок нынешней образовательной политики состоит именно в непонимании сего обстоятельства, в непонимании неразрывной органической связи проблем содержания и экономики образования, в ее попытках решать эти вопросы разорвано и притом, говоря словами А. Пинского, «фатально односторонним образом»*. Но это может быть фатально не только для школы, но и для самого министерства.

Нельзя отдельно разрабатывать экономические проблемы образования в Высшей школе экономики, а проблемы содержания образования – в Российской академии образования. И не только потому, что первая работает на высоких скоростях и свободно владеет всем образовательным полем, а вторая умеет пользоваться лишь методическим самокатом, с колесами времен Я.А. Коменского, и при этом социально-экономических проблем школы не видит в упор. Названные проблемы **в принципе нельзя разрабатывать отдельно** – на разных, расходящихся рельсах, разрывающих единое тело образования. Министр, связав себя с академическим лобби и одновременно вступив в экономическую команду Я. Кузьминова – Г. Грефа, пока балансирует на этих расходящихся рельсах, но, как и само образование, балансирует на грани разрыва.

Напомним, даже президент и.о. Президента РФ В. Путин, ознакомившись с материалами январского совещания работников образования 2000 года, подчеркнул необходимость их доработки «на межведомственной основе». Сегодня такого межведомственного субъекта разработки проблем образования нет. И потому школу продолжают тащить в небытие лебедь, рак и щука.

Четвертое. Теперь о другой подмене на уровне содержания школьного образования. На слушаниях, как и до этого многократно в прессе, было четко отмечено, что цель – **обновление, модернизация содержания образования – в действиях министерства и РАО подменяется средством – 12-леткой, что 12-летка стала, по сути, самоцелью**. Министр в заключительном слове попытался откреститься от этого обвинения и заявить: «12-летка – рычаг, а не цель».

И здесь перед нами раскрывается все та же весьма характерная картина раздвоения сознания в самом образовательном ведомстве. Вроде бы у нас нет оснований не верить мнению министра. Но есть все основания и считать, и видеть, что мнение аппарата министерства на этот счет прямо противоположно. Более чем кто-либо знающий, что на самом деле происходит в министерстве, председатель думского Комитета по образованию и науке И. Мельников однозначно заявил на слушаниях, что *«вся текущая работа большей части управлений министерства сосредоточена именно на 12-летке, а не на вопросах обновления содержания образования»*.

Возглавляет эту «текущую работу» по 12-летке Департамент общего среднего образования, и именно усилиями этого департамента в сотрудничестве с РАО год назад в материалы министерской коллегии была внесена **ключе-**

вая, но глубоко порочная, вредоносная по сути сверхзадача 12-летки: «сохранить сложившееся (!) содержание общего среднего образования» путем «увеличения срока обучения на один год». «Сохранить сложившееся» – вот цель. О каком обновлении содержания образования может идти речь? Характерно, что и в «Информации» Министерства образования, представленной к парламентским слушаниям, которая также была подготовлена данным департаментом, **нет ни слова ни об обновлении содержания образования, ни о достижении им нового качества. Речь идет лишь о «расширении содержания существующих учебных предметов» или о «создании новых».**

Полтора года назад мы говорили о явном отставании аппарата ведомства от энергичного министра. Развитие событий заставляет нас скорректировать этот вывод и констатировать, к сожалению, две очевидные вещи. *Первое:* это не отставание, а прямой саботаж. *И второе:* министр с этим саботажем справиться не может. И в конечном счете это становится едва ли не основной проблемой выживания самого министра. Может быть, пора остановиться? Или остановить зарвавшихся чиновников? Ей-богу, нет зверя сильнее кошки. Это легенда, что министра делает аппарат. У сильного министра аппарат ходит по струнке. Это люди фона. А фон задает министр.

Впрочем, здесь есть и другая проблема – *более внятного самоопределения самого министра*. В докладе на слушаниях В. Филиппов весьма неудачно пытался связать вопросы обновления содержания образования и 12-летки, заявляя, что «последствиями отказа от 12-летки» станут якобы сохранение перегрузки, потери в здоровье школьников и даже то ошеломляющее нынешнее неусвоение знаний (более 50% естественнонаучного цикла), на которое нам указывает европейское сообщество. «Но это надуманные аргументы», – ответил министру депутат Мосгордумы, заслуженный учитель РФ Е. Бунимович.

Нет ни одной проблемы обновления содержания образования, которую нельзя было бы уже сейчас, незамедлительно решать в рамках 11-летней школы. Например:

структурные – четырехлетняя начальная школа и профильное обучение в старших классах;

содержательные – разгрузка, обновление и модернизация содержания образования; расширение его вариативности, изменение форм организации образовательного процесса; **преемственность школы и вуза;**

экономические проблемы – нормативное бюджетное финансирование, повышение учительской зарплаты, материальная база школы, привлечение и легализация внебюджетных средств, инвестиционная привлекательность образования и др.;

управленческие – изменение системы управления образованием с увеличением в ней роли общественного компонента и т.д.

Натужно, искусственно связывая все эти проблемы с 12-леткой и одновременно понимая, что ее введения не будет ранее, чем через пять–десять лет, **мы фактически откладываем на этот срок реальную реформу школы, решение ее горящих, болевых проблем.**

Может, было бы честнее и ответственнее начать решать все эти проблемы уже сегодня, поставив перед собой внятную, четкую цель – вывести нашу школу за эти пять лет на уровень **реальной 11-летки**. Ведь сегодня более половины школ страны работают в режиме 10-летки. Это было бы ощутимым шагом в подготовке перехода на 12-летнее обучение, коль скоро таковое станет общественной потребностью. Ежу понятно, что такая потребность может возникнуть лишь при радикальном изменении сегодняшнего положения в школе. Другого способа заинтересовать общество в увеличении сроков обучения нет. Надежда на создание какого-то особого PR-спецназа по захвату общественного сознания идеей 12-летки – наивная и в то же время опасная иллюзия.

Мифы и рифы 12-летки

Пятое. Итак, решает ли реально 12-летка какие-либо проблемы школы? – вот вопрос, который более всего интересовал участников слушаний. Отвечая на него в связи с сюжетом, рассмотренным ранее, И. Мельников высказался более чем однозначно: «Без изменения содержания школьного образования **12-летка ничего не решает**».

Возьмем главный, первейший аргумент ведомства – устранение перегрузки школьников. При той упоминавшейся установке аппарата на «сохранение содержания существующих учебных предметов» **никакого реального устранения перегрузки не произойдет**. Произойдет лишь растяжка этого предельно устаревшего, неусвояемого, оторванного от практической жизни содержания школьного образования еще на один год. В результате, как отметил И. Мельников, учащийся вынужден будет тратить на освоение всей этой школьной баланды уже не 167 из 168 часов в неделю, а всего 153 часа, то есть 21 час 50 минут в сутки.

Но как же, скажут нам, ведь министр по инициативе общественности лично внес разгрузку на 20%. Министр внес, аппарат вынес. Ибо установка аппарата – ничего не менять. А теперь возьмите в руки калькулятор и уменьшите 153 часа на 20%. Получилось? Да, школьник будет занят в неделю 125,5 часа, или 17,5 часа в день.

Но это все из области ведомственных анекдотов. Реально же, по подсчетам гигиенистов, учащиеся в целях самосохранения работают 65–70 часов в неделю. Уменьшите теперь эту цифру на 20%. Получите 54 часа в неделю, при рабочей неделе взрослого человека 41 час и при такой же недельной нагрузке нашего среднестатистического студента. Полегчало? И ради этого надо затевать 12-летку?

Шестое. В своих выступлениях И. Мельников и О. Смолин подчеркивали, **что 12-летка, «стремясь решить одни проблемы, рождает другие», что в результате она «может принести больше вреда, чем пользы»**. Возникают такие, например, проблемы, как сокращение доступности старшей школы и соответственно рост неравенства в образовании; мотивационная и экономическая неготовность детей и родителей к 12-летнему обучению; искусственное сдерживание развития личности и ее социализации; психолого-педагогическая нелепость пребывания в одном здании детей 6 лет и фактически взрослых людей 18 лет (шутники спрашивали: не придется ли родительные дома пристраивать к школе); обостряющаяся нехватка трудовых ресурсов и потребность их омоложения; неготовность педагогических кадров; слабая материально-техническая база школ, отсутствие ресурсов и т.д.

На все эти вопросы не последовало от министерства никакого ответа, если не считать таковым фразу, сказанную В. Филипповым в заключительном слове: «*Между 12-леткой и материально-технической базой школы нет связи*». Это, надо сказать, откровение. Сегодня 6,5% школ находятся в аварийном состоянии, 36,8% – настоятельно требуют капитального ремонта, 33,6% – не имеют водопровода, 47,9% – канализации. Но наш лозунг – «Дашь 12-летку без воды и клозетов!» Действительно, какая уж тут связь...

Седьмое. О самом больном – об армии. Представитель Министерства обороны полковник Кожушко внес в этот вопрос окончательную ясность. Он построил участников слушаний и строго объявил им, что **никакого переноса сроков призыва не будет**. Говоря для понятности языком чеченской войны, он заявил, что армия от этого переноса сроков «понесет большие потери» – 62% призывников, или 1,5 млн. человек. Ни о какой профессиональной армии и прочем полковник не проронил ни слова. И зачем? Куда тогда девать тысячи генералов и десятки тысяч полковников? Ведь даже того запасного аэродрома

в виде возвратного введения в школы НВП, столь заботливо выстроенного военачальниками совместно с Министерством образования, – никакого этого аэродрома не хватит. Впрочем, это отдельная песнь о генералах и молодом пушечном мясе, и петь мы ее начнем с 1 сентября, вновь щелкая автоматными затворами в школах.

Восьмое. Практически все выступавшие на слушаниях с критическими отзывами по предложенной теме подчеркивали, что **переход к 12-летке не имеет под собой никаких социально-экономических обоснований**. И. Хакамада попробовала было вытребовать у министерства и философские обоснования, но это, согласитесь, было для него уже сверх меры и потому осталось без ответа. Впрочем, **безответными остались и попытки участников слушаний получить у министерства хоть какие-то экономические расчеты, социальные прогнозы, социологические выкладки и т.д. Таковых в природе просто нет**. Ничего подобного министерство не сообщало обществу, если не считать постоянного его речитатива о надвигающейся «демографической яме». И это можно назвать политикой? Скорее это похоже на аферу или авантюру. Ответственной политикой здесь даже не пахнет.

Вилка, в которой до сих пор находятся экономические представления министерства о 12-летке, весьма показательно обозначается двумя выступлениями «раннего» министра: его заявлением, что на переход к 12-летке «потребуется несколько миллиардов ежегодно» («Коммерсант», 28 ноября 1998), и его же заявлением, что этот «переход не потребует от государства ни копейки» («Время МН», 17 марта 1999). Ретивые чиновники ведомства пошли еще далее. В материалах министерской коллегии от 2 марта 1999 года, подготовленных Департаментом общего среднего образования, заявлялось, что 12-летка «даст существенный экономический эффект за счет снижения сроков обучения в соответствующих профессиональных образовательных учреждениях». При этом чиновники департамента даже не потрудились обсудить эту тему со своими сослуживцами по профессиональным главам, кои на той же коллегии резко объявили, что никаких сроков обучения они снижать не собираются.

Наконец, излюбленные ссылки министерских и академических чиновников на **мировой опыт**. Но это же большей частью попросту блеф. Начало обучения за рубежом почти всюду с 6 лет и ранее, но в совершенно особых условиях, в так называемых «игровых группах», это скорее продолжение детского сада, а не школа. У нас таких условий еще очень долго не будет. Проблема армии там не стоит: призывной возраст 21 год как минимум, плюс профессиональная армия. Учителя получают столько, сколько нашим и не снилось: даже в соседней Польше – 200–250 долларов США (у нас в среднем – 600–800 рублей), не говоря уже о заморских странах. Как отметил на слушаниях Б. Немцов, нашим учителям предлагают «учить, как у них, а получать за это, как у нас». Но и это блеф. «У них» учат совсем другому.

Мировой опыт никто еще серьезно и ответственно не изучал. И никто еще, как справедливо отмечали на слушаниях А. Адамский и О. Смолин, так и не ответил на вопрос: увеличение сроков школьного обучения – это устойчивая или уходящая на Западе тенденция? Ведь в Германии и США, к примеру, уже есть серьезные сомнения относительно избыточной длительности обучения. Но нам не дают серьезного сравнительного анализа зарубежного образования и продолжают кормить «мыльными операми» из зарубежной школьной жизни. И здесь наша «академическая наука» мало чем отличается от нашей образовательной политики. Научная честность и ответственность у нее в таком же дефиците.

Девятое. Как отмечалось на слушаниях, принятый Закон «О Федеральной программе развития образования» предусматривает постепенное начало **проведения экспериментов в различных регионах по переходу на 12-**

летку. (Хотя трудно представить себе, в чем будет суть этих экспериментов.) Министр заявил, что уже чуть ли не двадцать регионов «выразили готовность» к такому эксперименту с 1 сентября 2001 года. У участников слушаний, естественно, возник вопрос: а в чем выражается эта готовность? В готовности получать деньги на эксперимент (ведь запрашивал же на это на министерской коллегии в ноябре 1998 года, к примеру, руководитель ставропольского образования 300 млн. рублей, что составляет 20% бюджета края)? Или в готовности материально-технической базы школ, программно-методического обеспечения, в готовности педагогических кадров и т.д.?

Десятое. Вопрос о правовых рамках решения проблемы 12-летки в целом был одним из центральных на слушаниях. Вопреки многократным попыткам РАО и аппарата ведомства протаскать введение новых сроков школьного образования приказом по министерству или на крайний случай постановлением правительства слушания пришли к безусловному выводу: **решение о переходе на 12-летнее школьное обучение может быть принято только на уровне федерального закона.**

Те же грабли

Одиннадцатое. Практически все выступавшие на слушаниях с критикой авантюрных действий образовательного ведомства и РАО по ускоренному протаскиванию 12-летки пришли к единодушному выводу – **введению двенадцатилетнего обучения должен предшествовать комплекс неотложных, первоочередных, антикризисных мер.**

Министерство опять не захотело этого услышать. Как и в отношении материально-технической базы школ, министр в заключительном слове заявил, что он «не видит связи между зарплатой учителя и 12-леткой». На что О. Смолин афористично отрезал: «Утром деньги, вечером стулья».

В 1997 году, начиная провалившуюся авантюру с «очередным этапом реформы образования» также «не видели» этой связи. Вновь наступаем на те же грабли?

Двенадцатое и последнее. И. Хакамада, И. Мельников, Б. Немцов, Л. Глебова, А. Шишлов, О. Смолин, Е. Рачевский, Е. Бунимович и многие другие выступавшие на слушаниях рассматривали 12-летку не как насущную, а как отдаленную цель. И. Мельников сформулировал это лапидарно: **«12-летка возможна, но не ближайшая перспектива».** Б. Немцов и Никитина предложили наложить мораторий на 12-летку, первый – до 2005-го, вторая – до 2010 года.

...С самого начала проект введения 12-летки был похож на дымовую завесу, скрывающую от общества реальные проблемы школы. Парламентские слушания 15 июня во многом, но не до конца развеяли этот дым.

Мы надеемся, что у ведомства хватит мужества признать очевидное и отказаться, хотя бы на время, от провалившейся авантюры.

ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ ОБРАЗОВАНИЯ КАК ЗЕРКАЛО ВЕДОМСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Бег на месте

В новейшей истории нашего образования трудно назвать документ более непрофессиональный и более несчастливой судьбы, чем Федеральная программа развития образования (ФПРО). Раз ступив на ложный путь ее изготовления, образовательное ведомство так и не смогло с него свернуть. Не помог даже **абсолютный провал** двух предшествовавших этапов ФПРО в 1994–

1996 и 1996–1998 годах. Не помогло и то обстоятельство, что, по сути, все предшествовавшие составы руководства образовательных ведомств сломали об нее зубы. Только у одного из министров – А. Тихонова, понимавшего профанационный характер этой программы, хватило здравого смысла, чтобы на время снять ее с повестки дня. Но бурбоны, как известно, ничего не забыли и ничему не научились.

И вот в 1998 году министерство изваяло новый вариант этой программы. Сказать, что он такой же бессмысленный и бесплодный, как прежде, – значит ничего не сказать. Поскольку, по словам М. Цветаевой, здесь «уровень бреда превышает уровень жизни». Увы, он много хуже, чем предшествовавшие варианты ФПРО – по крайней мере, в области школьного дела. Он нагляднейше подтверждает все тот же *закон убывающего плодородия* в образовательной политике, проявившийся в последние годы.

Новый вариант ФПРО повторяет, органически содержит в себе по меньшей мере *пять основных, коренных пороков* ее предшествовавших вариантов (1994 и 1996 годов).

Первый порок. Программа не основана ни на четком, глубоком анализе ситуации в системе образования, ни на возможных прогнозах (сценариях) ее развития. Последних попросту нет. Что же касается освещения ситуации, то в разделе «Состояние и основные проблемы развития системы образования» дается не более чем статистический фотосрез системы, без какого-либо анализа тенденций ее развития. Проблемы же выделены далеко не самые важные, поверхностно, случайно и перечисляются в валовом, бессвязном, «винегретном» варианте, без тени анализа их истоков и путей решения. За всем этим явно просвечивают *непонимание базовых процессов в образовании*, по крайней мере – в образовании школьном, *отсутствие системного видения ситуации, неумение разглядеть корни проблем*.

При этом, в отличие от прежних вариантов ФПРО, в новом ее варианте определяющая тональность в освещении образовательной ситуации – *катастрофизм*, свойственный тогдашнему составу комитета Госдумы по образованию и науке, который, как уже отмечалось, был давно приватизирован КПРФ. Авторы программы не разглядели *ни одной* позитивной тенденции в школьном образовании, хотя о вузах сказано немало пиетических слов.

Столь же специфической чертой обзора ситуации в образовании является стремление обусловить проблемы, возникающие в образовательной системе, только *внешними трудностями*, уклоняясь от анализа их *внутрисистемных причин и просчетов образовательной политики*. Например, – при упоминании об ухудшении здоровья детей. Здесь нет *ни слова о запредельной перегрузке в школе*, о чем буквально криком кричит все общество, вся пресса и даже наука. Но кто виноват в этой перегрузке, кроме самого образовательного ведомства?

На совместном заседании Российской академии образования и Академии медицинских наук 13 апреля 1999 года в ряду причин ухудшения здоровья детей были указаны также «стрессовая педагогическая практика в воспитании и обучении детей и подростков, несоответствие многих методик и техно-

логий возрастным особенностям и состоянию здоровья учащихся, нерациональная организация учебно-воспитательного процесса, нарушение гигиенических норм и санитарных правил, отсутствие научно обоснованной системы гигиенического воспитания» и т.д.⁴⁷¹ Это что – вновь «внешние трудности», не имеющие никакого отношения к деятельности Министерства образования?

То же и при упоминании в программе *об углублении «разночтений федеральной и национально-региональных компонентов* (так в тексте) *стандартов по гуманитарным дисциплинам*». Но кто углубил эти «разночтения», кроме самого образовательного ведомства? Кто сбросил в существующем базисном учебном плане, по сути, все предметы гуманитарного профиля с федерального на региональный уровень? И после этого министерство на всех углах кричит о сохранении единого образовательного пространства. Но можно ли сохранить это пространство, когда его гуманитарная основа рассеяна по регионам? Можно ли с помощью лишь математики и естественных наук спланировать нацию, страну?

То же с так называемым *«нерегулируемым ростом вариативных, учебников»*, упоминаемым в программе. Но кто стимулирует этот рост? В первую очередь методические лобби при поддержке своего штаба – Федерального экспертного совета министерства. Именно оно за последние годы разогнало федеральный комплект учебников до невероятных размеров и фактически превратило его в Клондайк, как и лицензирование образовательных учреждений, которое министерство, естественно, не хочет отдавать на места. Это что – тоже внешние трудности?

Так же безадресно фиксирует программа, что *«с каждым годом усугубляются проблемы разрыва преемственности средней и высшей школы»*. И это – при объединении всех звеньев образования в одном ведомстве. Впрочем, это объединение только способствует явному нагнетанию диктата вузов над школой в самых разных его видах и формах, о чем выше уже шла речь.

В этой связи под давлением общественности даже само министерство вынуждено было недавно принять экстренные меры по некоторому упорядочению приема в вузы. Но все эти меры имеют, однако, весьма частный характер. Они не затрагивают главного – все возрастающего разрыва между школой и вузом. Ров между ними не только не заполняется, но постоянно углубляется вузами, расширяя пространство для репетиторства. Не секрет, что в этом заинтересованы прежде всего (если не единственно) лишь высшие учебные заведения. И здесь нужны не локальные, а *системные, стратегические меры* министерства по обеспечению преемственности школы и вуза, по созданию, а не только декларированию подлинной системы непрерывного образования. Однако новая Федеральная программа развития образования лишь поверхностно фиксирует эту проблему, как и многие другие, не подвергая ее анализу, не раскрывая ее истоков и не предпринимая *ни единого шага* к ее решению.

⁴⁷¹ Постановление совместного заседания Российской академии образования и Российской академии медицинских наук по проблемам сохранения и укрепления состояния здоровья школьников. 13 апреля 1999 года. М., 1999. С. 1.

Подобная «методология» – коренной, родовой признак и этой программы и ее авторов, которые четко знают правила игры: главное – вовремя обозначить деятельность, поставить «программную» галочку, положить на стол бумагу; никакая ответственность за ее выполнение им не грозит. Они это уже «проходили» на опыте прежних вариантов ФПРО.

Поэтому-то вместо анализа причин провала этих вариантов в 1994–1998 годах они дают в новой программе маленький, скромный раздел под названием «Справочная информация», состоящий из 14 строк. Отмечая, что «основная цель указанного этапа – определить и осуществить комплекс мер, направленных на сохранение системы образования, реализовать программу структурно-содержательных преобразований, создать законодательную и нормативно-правовую базу, механизмы изменений и развития системы», авторы новой программы, не моргнув глазом, констатируют, что «реализация поставленных целей в полной мере (!) не была достигнута в связи с трудностями экономического и организационного характера».

Как видим, – *опять только внешние трудности. И опять образовательное ведомство ни при чем*. Но надо ли пояснять, что для достижения многих из указанных целей нужны были не только и может быть даже не столько средства, сколько профессионализм, ответственность и добрая воля.

В свое время директор Международного института планирования образования Ж. Аллак отмечал: «Опыт многих стран подсказывает, что главная причина сложности образовательного процесса лежит не только в финансах, но и в трудностях, которые нельзя решить денежными инъекциями»⁴⁷². Его предшественник на этом посту, видный американский исследователь и деятель образования Ф.Г. Кумбс еще жестче конкретизировал эту мысль: «Для того чтобы совладать с кризисом, каждой системе образования понадобится многое такое, что вряд ли можно приобрести за деньги – идеи, смелость, решимость, способность к критической самооценке в сочетании со стремлением к поискам и изменениям»⁴⁷³.

Вот это как раз у нашей образовательной политики уже многие годы в явном дефиците. Отсюда – и провал прежних вариантов Федеральной программы развития образования, и профанация ее нового варианта, и общий застой образования, и стагнация образовательной политики.

Второй коренной порок всех вариантов Федеральной программы развития образования – и прежних и нынешнего, органически проистекающий из неумения системно оценить ситуацию и выделить в ней капитальные проблемы, – **отсутствие в программе даже попытки определить приоритеты** как в стабилизации и развитии образования, так соответственно и в образовательной политике. Министерство размазывает свои «программные мероприятия», как кашу по тарелке, говорит сразу обо всем, не затрудняя себя выделением фундаментальных проблем, не пытаясь сконцентрировать усилия на направлениях прорыва. Неудивительно, что при таком полководческом даре

⁴⁷² Аллак Ж. Вклад в будущее: приоритет образования. М., 1993. С. 61.

⁴⁷³ Кумбс Ф.Г. Кризис образования в современном мире. М., 1970. С. 11.

штаба отрасли проваливаются все ее фронты, проваливается постоянно и сама Федеральная программа развития образования.

Стратегическая слепота, стратегическое голодание становятся уже как бы врожденным недостатком образовательной политики, которая постоянно демонстрирует свою неспособность поднять голову над валом текущих задач. Между тем *политика, в том числе и образовательная – это прежде всего осмысленный выбор приоритетов, стратегических целей и концентрация усилий для их достижения. Отсутствие такого выбора означает попросту отсутствие политики.*

Третий коренной порок всех вариантов ФПРО, неразрывно связанный с двумя предшествующими, – ее **предельно абстрактный характер**, демонстрирующий как неумение увидеть суть, специфику, лицо *данного этапа развития образования*, неспособность разглядеть *контуры его будущего*, так и неумение (или нежелание) предпринять **конкретные** шаги для достижения **конкретных** результатов.

Общие формулировки типа «сохранение и развитие материально-технической базы образовательных учреждений», «обновление содержания образования», «гармоническое развитие личности и ее творческих способностей», «усиление социальной защиты работников образования», господствующие в программе, ровным счетом ничего не раскрывают. Это лишь благопожелания. И они, постоянно повторяясь, переписываются из программы в программу под разными рубриками – «программные мероприятия (задания)», «цели», «задачи», «основные направления», «результаты» и т.д.

В итоге мы имеем *не программу конкретных действий*, обязательных к исполнению, *не систему механизмов для достижения реальных целей* (коих тоже нет), а *набор общих слов и благих намерений*, а куда они ведут – известно. (Единственным приятным исключением в этом отношении является достаточно внятный и конкретный раздел программы «Государственные и социальные гарантии обучающимся». Однако само название этого раздела вызывает вопросы: в таком контексте «*социальные гарантии*» *предстают как «негосударственные»*. Или министерство и правительство действительно полагают, что так оно и должно быть?)

К тому же все эти общие слова и намерения расположены в программе также абсолютно бессвязно, винегретно, без тени классификации или иерархизации. Так, например, в ряду общих задач программы важнейшая задача «формирования экономических механизмов обеспечения системы образования финансовыми, материально-техническими и иными ресурсами» следует далеко позади таких задач, как совершенствование ВАКа и «привлечение в систему дополнительных валютных средств». А в ряду «основных направлений развития образования» сначала, естественно, следует такие архиважные вещи, как создание Государственной аттестационной службы, а затем уже – второразрядные «мелочи», типа введения нормативного финансирования или обеспечения самостоятельности образовательных учреждений.

Четвертый капитальный порок и нынешних и предшествующих вариантов программы – **их иллюзионизм**, или, другими словами, опять же **ими-**

тация «долгосрочного планирования» в условиях неопределенности социально-экономической погоды и почти полного отсутствия политической видимости. В этом отношении полный провал прежних вариантов ФПРО, рассчитанных в 1994 году до 2000 года, также абсолютно ничему не научил авторов нового ее варианта.

В прессе уже не раз отмечалось, что в принципе исходная установка на разработку долгосрочной программы развития образования в нынешней нестабильной ситуации, в столь быстро и динамично меняющихся условиях во многом непредсказуемого переходного периода – дело не только нереалистичное и безнадежное, но попросту *безответственное*. Необходимо было жестко выделить реальный двух-, максимум трехлетний *стабилизационный этап* и четко акцентировать его *приоритеты, систему первоочередных, неотложных мер*. Не утомляя общество очередной бюрократической фантастикой «долгосрочных планов». Но вместо этого мы в очередной раз имеем именно эту бюрократическую фантастику. И не имеем *реальной* программы *конкретных* действий на сегодня и завтра. Нас продолжают кормить «светлым будущим». И мы продолжаем в него не верить, понимая, что это не более чем тривиальный способ уклонения от реальных действий в настоящем.

В предшествующих замечаниях на утвержденный коллегией министерства вариант программы, высказанных автором этих строк до рассмотрения ее правительством⁴⁷⁴, был отмечен (в связи с «долгосрочностью» программы) еще один весьма специфический момент – перенос центра тяжести «программных мероприятий» на второй ее этап. Именно на 2002–2005 годы была сосредоточена львиная доля данных мероприятий – по известной присказке: к этому времени либо Насреддина или хана уже не будет, либо ишак помрет.

Надо сказать, – это единственное, лежащее на поверхности замечание, на которое хоть как-то отреагировало министерство: оно передвинуло сроки некоторых «программных мероприятий» немного вперед. Но в целом министерство по-прежнему намерено работать весьма неспешно. На разработку таких, например, не терпящих затяжки проблем, как концепция образовательного права, механизмы взаимодействия органов власти и управления образованием Федерации, ее субъектов и местного самоуправления, подготовка нормативно-правовых актов по финансированию системы образования из бюджетов всех уровней и др., оно отводит себе три-четыре года. Но эти и подобные проблемы необходимо было решить, как говорится «еще вчера».

Наконец, **пятый коренной порок** всех вариантов ФПРО – их **келейная, аппаратная подготовка**, очищенная от участия образовательной общественности. Но бюрократия способна плодить только бюрократический продукт, очередной вариант которого мы и имеем перед собой. Образовательный же народ безмолвствует. Он, как обычно, обойден. Он попросту не знаком ни со старыми, ни с новым вариантом Федеральной программы развития образова-

⁴⁷⁴ См.: Днепрова Э. Школа между кабинетными иллюзиями и реальными проблемами // Первое сентября. 1998. 8 июня.

ния. И это всякий раз помогает ведомству протащить программу через правительство.

Вот что писал один из наиболее видных лидеров инновационного образовательного движения, директор московской педагогической гимназии А.Г. Каспаржак по поводу предшествующей ФПРО: «Кто из учителей или директоров видел Федеральную программу развития образования? С уверенностью могу сказать, что даже многие руководители регионов ее не видели. Я по знакомству попросил переписать мне на дискету, теперь владею. Что это, сверхсекретный документ для специального пользования? Хороша программа, если директор школы официальным способом познакомится с ней не может»⁴⁷⁵.

То же произошло и с новой ФПРО. Но на этот раз министерские старатели попытались превзойти самих себя. В том варианте программы, который был утвержден на коллегии, они в качестве ключевого механизма реализации ФПРО предусмотрели так называемый «План действий Правительства». Этот план, как было записано в программе, «формируется Минобразования России совместно с Комитетом по образованию и науке Государственной Думы». Таким образом, министерство и названный комитет Госдумы были намерены «формировать» план действий правительства, а конкретно – вице-премьера по социальным вопросам. И тот же вице-премьер и правительство в целом должны были отвечать за реализацию этого плана. Министерство же и упомянутый комитет здесь как бы ни при чем.

Сей нехитрый маневр был также отмечен мной в упомянутых ранее замечаниях на министерский вариант программы, и правительство не могло его не заметить. Блюдя свои интересы, оно устранило этот министерский бред. Как устранило оно и другую отмеченную новацию, чрезмерно вызывающую по своей корыстолюбивой сути – попытку министерства создать себе дополнительный карман в виде «Фонда внебюджетных средств системы образования с вертикальной структурой отделений в субъектах РФ и местном (муниципальном) уровне». Эта новая разветвленная бюрократическая структура, по замыслу образовательного ведомства, призвана была (конечно, в «высших интересах») откачивать и централизовать в министерстве немалую часть внебюджетных средств образовательных учреждений. Рычаги этой процедуры были расписаны в министерской программе с завидной подробностью.

Исчезла из этой программы после ее рассмотрения правительством и та **финансовая фантастика**, которая отличала все варианты ФПРО – запретительные запросы образовательного ведомства по финансовому обеспечению программы.

Напомним, что первый вариант этой программы, при общем федеральном бюджете существовавших тогда двух образовательных ведомств (Министерства образования и Госкомвуза) на 1994 год чуть более четырех триллионов (неденоминированных) рублей, требовал на реализацию своих мероприятий на тот же год почти 11 триллионов и на 1995 год – 14,5 триллионов рублей. Новый вариант ФПРО шел все тем же путем. «Для развития системы образования в соответствии с программой, – указывали ее авторы, – ежегодно требуются

⁴⁷⁵ Первое сентября. 1995. 26 августа.

дополнительные финансовые средства из федерального бюджета (!) в объеме, равном суммам, выделяемым на систему образования в целом (!)».

Иными словами, министерская программа предполагала ежегодное удвоение бюджета на образование. И притом – за счет федерального бюджета. Это ли не фантастика? Не нужно обладать особенно большим здравым смыслом, чтобы соответствующим образом ответить на этот вопрос. И потому правительство не могло не удалить из программы подобную финансовую малиовщину.

Было бы, однако, большим заблуждением полагать, что после рассмотрения и одобрения Федеральной программы развития образования правительством мы имеем улучшенный ее вариант. Отнюдь. Программа в значительной мере стала **хуже**.

Во-первых, устранив из текста ФПРО отмеченные выше нелепости, правительство не затронуло ни один из названных коренных пороков программы, которые стали еще более наглядны. *И во-вторых*, – и это главное, – убрав из ФПРО финансовую фантастику министерства, правительство устремилось в другую крайность. Оно, как обычно, фактически **сняло с себя** (и соответственно из программы) **все основные финансово-экономические обязательства перед системой образования**: финансирование этой системы в соответствии с Законом «Об образовании» и другими нормами законодательства (не предусмотрев даже поэтапного приближения к этим нормам); индексацию образовательного бюджета с учетом роста цен; введение государственных нормативов финансирования и материально-технического обеспечения образовательных учреждений, а также нормативов, определяющих социально-бытовые условия обучения в этих учреждениях; проведение льготной налоговой политики по отношению к системе образования и ее инвесторам (что также предусмотрено и законодательством, и многочисленными предшествовавшими постановлениями самого правительства) и т.д.

Заодно из программы были устранены и многие **социальные гарантии** обучающимся: обеспечение их права на общедоступный отдых, на бесплатные оздоровительные мероприятия и медицинское обеспечение; создание особых условий для полноценной жизнедеятельности учащихся, которые нуждаются в особой помощи и поддержке государства и общества, и прочее. **Все это сделало окончательный вариант программы, одобренной правительством, не только содержательно, но и экономически пустым**. И еще более красноречиво показало бессмысленность всей этой «программной» затеи.

Профанационный характер так называемой Федеральной программы развития образования особенно нагляден в той ее части, которая касается общеобразовательной школы. К школе у нынешнего образовательного ведомства вообще весьма специфическое отношение. Этот сюжет заслуживает особого, более подробного разговора.

Школа на задворках образовательного ведомства

Политика, как известно, – концентрированное выражение экономики. В том числе и образовательная политика. Какое место в этой последней занимает школа – нагляднейше видно из таблицы, помещенной в апрельском, ми-

нистерском варианте ФПРО, которая показывала «структуру расходов на программные мероприятия и проекты (инновации) по уровням образования». Эта таблица настолько красноречива, что воспроизведем ее полностью.

Уровни образования	Распределение средств на проекты и мероприятия		Распределение средств на НИОКР
Дошкольное образование	8%	43%	40%
Общее образование	16%		
Дополнит. образование детей	6%		
Начальное профобразование и профессиональная подготовка	13%		
Среднее профессиональное образование	15%	57%	60%
Высшее и послевузовское профессиональное образование	40%		
Прочие организации и учреждения	2%		

Как видим, на 68 тысяч школ с 21 млн. учащихся министерство планировало израсходовать по программе: почти столько же, сколько на 2649 средних специальных учебных заведений (2,052 млн. учащихся); чуть больше, чем на 4 тыс. ПТУ (1,67 млн. учащихся) и в два с половиной раза меньше, чем на 587 вузов (3,3 млн. студентов). Всего же на дошкольное, общее среднее, дополнительное и начальное профессиональное образование вместе взятые, охватывающие 31,87 млн. детей и подростков, было намечено израсходовать 43% средств на проекты и мероприятия программы и 40% средств на НИОКР. На ССУЗы и вузы (5,3 млн. студентов) – 57 и 60% средств соответственно.

Надо ли после этого пояснять, *для кого и под кого* готовилась Федеральная программа развития образования, *кто* господствует сегодня в министерстве и ради *кого* оно собственно существует? В новом, объединенном министерстве бывший Госкомвуз фактически до нитки ограбил бывшее Министерство образования. Вот лишь кратко некоторые примеры.

Кадровое ограбление. Из восьми заместителей министра в новом министерстве максимум один имел какое-либо отношение к школьному делу. Удивительно ли, что при сем это дело либо стоит на месте, либо стагнирует. С такой «командой» ни один министр, будь он семи пядей во лбу, ничего в школьном деле не совершит. К тому же и специалисты в этом деле были в министерстве наперечет. В объединенном ведомстве остался всего *один* специалист по экономике школьного образования – самой горячей проблеме, и нет *ни одного* специалиста по сельской школе – самой болевой точке нашего школьного образования. А всего в министерстве более 600 штатных единиц.

Финансовое ограбление. Его размахи можно видеть из приведенной выше таблицы министерского варианта ФПРО. Но это – программа. Текущие дела не лучше. Так, из средств, отпускаемых на научные разработки, *только 4%* идет на исследования в области образования. Из них на проблемы вузовского образования – *2,5%*, на школьные и прочие проблемы – *1,5%*. Остальные 96% средств – в полном распоряжении вузов на НИОКР, преимущественно технического, технократического характера, не имеющие *никакого* отношения к образованию. И это в образовательном ведомстве! Педагогические же вузы вообще отстранены от финансирования по разделу «Наука». К слову,

в министерстве нет *никого*, кто специально занимался бы педагогическим образованием, равно как и вообще проблемой учительства. Управление педагогического образования бывшего Министерства образования разгромлено.

Материально-техническое ограбление. На балансе Министерства образования до объединения было два внушительных здания по ул. Кедрова, дом 8, где располагались Институт развития профессионального образования и множество других организаций министерства. После объединения образовательных ведомств все они были выдворены оттуда, и взамен после евроремонта, туда въехали два международных института, созданных для двух бывших председателей Госкомвуза.

Между тем все остальные нищие институты министерства снимают помещения в аренду, самостоятельно добывая арендные деньги и месяцами не выплачивая зарплату своим сотрудникам. Также арендуют помещения и все методические журналы образовательного ведомства, которые вместе с министерскими институтами легко могли бы разместиться только в одном здании по ул. Кедрова. Само же новое министерство, имея чуть более шестисот работников, вольготно располагается в *четырёх зданиях*, где в былые времена размещались *три союзных и одно республиканское* (российское) образовательные ведомства, с общей численностью более 2 тыс. человек. Не слабо, неправда ли?

Все эти примеры можно множить. Но сейчас не об этом речь. Речь о *псевдообъединении вузовского и школьного секторов образования и о псевдообъединённом министерстве, где безраздельно господствуют вузовские устанавки, вузовский дух.*

Три года в объединённом Министерстве общего и профессионального образования (теперь оно вновь называлось – Министерство образования) школа оставалась падчерицей, болталась на задворках. И все это время в школьном деле мы переходили от застоя к регрессу и обратно – к новому застою. И здесь возникает все тот же вопрос, который затрагивался ранее: что это – результат объективных или субъективных причин, личностных или более общих, системных факторов? Ведь трижды за 1996–1998 годы менялся руководящий состав министерства, но все эти годы оно в школьном деле оставалось нетрудоспособным.

Любая система (в том числе и управленческая, и политическая) только тогда устойчива, когда она предусматривает «релейную защиту», т.е. когда сбой одного фактора, например личностного, нейтрализуется другим фактором – системным. И наоборот. Так выстраивался нами, к примеру, Закон «Об образовании» 1992 года.

Но при построении любой системы нужно учитывать и то обстоятельство, что сам системный фактор многослоен. В нем есть созидательный пласт – т.е. перспективные возможности выстраиваемой системы, и пласт «охранительный» – т.е. защитные реакции перестраиваемой реальности. И если этот второй пласт окажется преобладающим, системный фактор будет заблокирован.

В данном конкретном случае при объединении подсистем образования в единое целое в качестве «охранительного пласта» выступал традиционный

«вузоцентризм» нашей системы образования, помноженный на корпоративный «вузовский эгоизм», силу которых я недооценил, предлагая объединение ведомств, и которые в итоге заблокировали подлинное объединение системы образования.

В новейшей истории нашего образования эту коллизию внутри системного фактора удалось преодолеть с помощью «личностного фактора» только однажды. Во времена Ягодина. Но это была личность другого масштаба. И что не менее важно, масштабы эпохи были другие. Что и дало позитивный результат объединительной реформы.

Борьба за выживание в условиях социально-экономического кризиса и паралича образовательной политики только усугубили ситуацию разобщения подсистем образования. Но ведь и по сути вузовская и школьная сферы во многом различны. Это – *иные цели образования, иная организация и уклад образовательной жизни, иная экономика образования, иная система управления* и т.д. Значит надо искать либо особые дополнительные механизмы преодоления этого «иног», либо *иную модель объединения*. К примеру, – *не школы с вузами, а вузов с наукой*. По типу успешно действовавшего в начале 90-х годов российского Государственного комитета по науке и высшей школе.

Такое объединение было бы, вероятно, значительно более органичным. И, кроме того, оно и с объективной, и с субъективной точек зрения ближе вузам, в частности ректорскому корпусу. Школа же тогда сможет самостоятельно и без излишних помех решать свои собственные, свойственные ей задачи, а не задачи, навязываемые сверху этим корпусом, – как, например, в случае с той же *двенадцатилеткой*, переход к которой в ФПРО планировалось начать уже с 1999 года «в формате полномасштабного эксперимента». Но этот вопрос остается пока открытым, он требует серьезного дополнительного обсуждения.

В целом раздел ФПРО, посвященный общему среднему образованию, едва ли не самый убогий из всех. Он много хуже, чем даже в предшествовавших вариантах. И это *еще один благоприобретенный коренной порок* данной программы. Дело, конечно, вовсе не в том, что этот раздел занимает чуть более одной страницы (на ПТУ и ССУЗы отведено по полторы-две страницы, на вузы – три с половиной). Дело в том, что он абсолютно пустой и даже не затрагивает *коренных* проблем школы.

Мне уже приходилось отмечать, что в сфере школьного образования стоят *две основные капитальные, неотложные задачи*.

1. «Внешняя» по отношению к системе образования – *введение государственных минимальных социальных стандартов и создание на этой основе нормативной системы финансирования школьного образования*, с глубокой расчисткой каналов этого финансирования.

2. *Внутрисистемная задача – коренное обновление содержания школьного образования.*

Обе эти задачи имеют не только образовательную, но прежде всего важнейшую *социальную значимость*.

Между тем в Федеральной программе развития образования **проблема социальных стандартов полностью проигнорирована**. Об обновлении же содержания образования в разделе программы, посвященном общему образованию, говорится лишь применительно к «гражданам, сочетающим общее образование с трудовой деятельностью». И все.

Вот кругозор программы. И это на пороге нового тысячелетия, когда предстоит заново осмыслить базовые основания школьного строительства и перспективы развития школы в новом контексте глобальных современных проблем. И это при нынешней замшелости содержания школьного образования, при пределе его экстенсивной растяжки, при его катастрофической перегрузке, подрывающей здоровье детей, – о чем много говорилось ранее.

Похоже, что образовательная политика не сознает всей глубины этих перзевших проблем. Как не осознает она и неотложной необходимости преодоления явного, давно сложившегося технократического крена в содержании школьного образования, которое выстраивалось еще в начале 30-х годов под нужды возникавшего тогда индустриального общества. Сегодня мы уже живем в постиндустриальном мире. Но этот крен продолжает нарастать из-за нашего доморощенного, остаточного технократически-бюрократического сознания. Именно в силу «куриной слепоты» этого сознания наша образовательная политика, как уже отмечалось, стянула все предметы гуманитарного цикла с федерального на региональный уровень. И после этого, повторю, мы еще что-то говорим об общероссийском образовании, о единстве нации и развитии национального самосознания, о национальной идее...

Стоит ли после этого удивляться, что в «школьном» разделе ФПРО нет **ничего** о пересмотре базисного учебного плана, федерального комплекта учебников, о сельской школе, о поддержке и развитии инновационного движения в образовании, федеральных экспериментальных площадок и т.д.

Увы, приходится-таки удивляться неискоренимому непрофессионализму авторов программы, их абсолютной некомпетентности в школьном деле, как и вопиющему безразличию министерства к школе, непониманию или незнанию ее нужд, ее проблем. В.М. Филиппову понадобилось два года трудной работы, чтобы преодолеть эти пороки. И оставалось еще три года, чтобы попытаться их исправить. Но в 2004 году «административная реформа» вновь погрузила с головой образовательную политику в пучину разрушительного непрофессионализма.

НАЦИОНАЛЬНАЯ ДОКТРИНА ОБРАЗОВАНИЯ

14 января 2000 года на обсуждение Всероссийского совещания работников образования, которое проходило в Кремлевском дворце съездов, был вынесен текст «Национальной доктрины образования», подготовленный по инициативе профильного комитета Госдумы и Министерства образования.

Предложенный текст доктрины отличался, как небо от земли, от первых ее вариантов, которые рассматривались на парламентских слушаниях в конце мая 1996 года и которые были насквозь пронизаны гэбэшным и националистическим духом. Тогда в одном из этих вариантов откровенно заявлялось,

что вопросы образования «безусловно должны входить в компетенцию органов Федеральной службы безопасности», «специалистов по разведке, контрразведке и безопасности». А в другом – не менее откровенно выдвигались требования «предложить» миру «проект мирового развития» и «вынудить других жить по нашим правилам» (о чем шла речь в последнем разделе главы 13).

Сегодня трудно представить себе, что это цитаты из парламентских документов 1996 года – настолько ощутима за ними тень 37 года. Но в том, может быть, и состоит *основной смысл пройденного за эти годы пути*: мы далеко и, хотелось бы думать, навсегда отошли от нависавшей над нами красно-коричневой угрозы, чреватой реваншем тоталитарной системы, в том числе и в образовании.

Последующие несколько вариантов образовательной доктрины, опубликованные в прессе в 1997–98 годах, по-своему обозначали вехи нашего движения по этому пути. Многословные и во многом пустопорожние, с очевидным идеологическим привкусом и партийно-фракционной окраской, они вместе с тем раз от разу все более утрачивали и этот привкус и эту окраску, постепенно входя в нормальное, цивилизованное поле общенационального документа.

И вот в январе 2000 года был представлен текст доктрины, не выходящий за пределы данного поля. В этом его первое и *главное достоинство*. И в этом – *главный результат* упорного общественного противостояния предшествовавшим вариантам образовательной доктрины, раскалывающим общество и протаскивающим прежнюю, отжившую идеологию.

Новый текст доктрины действительно имел *общенациональный смысл*. Он реализовал *основную идею*, отстаиваемую все эти годы образовательным сообществом: *образование* не поле фракционной борьбы, а *поле общенационального согласия*; образовательная доктрина не инструмент растаскивания общества по политическим квартирам, а фермент его консолидации вокруг проблем образования, имеющих общенациональную значимость, общенациональный интерес. Отсюда, между прочим, и название документа – Национальная доктрина образования Российской Федерации. Другое дело, что ее реальный смысл, реальное содержание оказались значительно уже данного названия. Но это – один из результатов аппаратного исполнения предложенного документа.

Другой и главный его результат – серьезные изъяны в самой доктрине, источник которых в сущности, *триедин*: *весьма слабое понимание философии современного российского образования; отсутствие системного видения его проблем; недооценка образования как общественного явления, места и роли общества в его развитии*. Остановимся на этом подробнее.

Первое. В предложенном тексте доктрины, к сожалению, нет системного, философского, стратегического осмысления ни миссии образования в современной России, ни происходящих в нем глубоких качественных перемен. Есть лишь причудливый симбиоз старой зуновской идеологии (образование – «приоритетная сфера накопления знаний и формирования умений») и «новомодных» экономических новаций, заимствованных из уже

достаточно старых мировых погребов (образование – «сфера трудовой занятости населения» и «прибыльных долгосрочных инвестиций») и т.д.

В этом старом зуновском кафтане с «новыми» экономическими рукавами не оказалось места образованию как **решающему фактору развития личности и общества**, воспроизводства его духовно-нравственного потенциала и в то же время **производства новых ценностей** – демократического, гражданского, правового, социально ориентированного рыночного развития. Не оказалось в нем и главного – **тех внутренних изменений**, которые начались в российском образовании и которые надлежит всемерно поддерживать, продвигать. Ибо именно они в конечном итоге определяют, будет ли способна отечественная система образования выполнить свою новую миссию.

Эти изменения, означающие, по сути, смену прежней образовательной парадигмы, были заложены в реформу российского образования еще в конце 1980-х – начале 1990-х годов как ее базовые принципы. Их следовало бы развивать или корректировать в доктрине, но в любом случае заявлять – как **основной вектор развития российского образования**:

- от унитарного и унифицированного – к открытому и многообразному;
- от безличностного – к личностно-ориентированному (о чем страстно говорил на совещании директор Психологического института РАО В. Рубцов);

- от односторонне знаниевого – к деятельностному и поликультурному, рассчитанному на множественную и многомерную интеллектуальную, художественную, духовную, практическую деятельность человека, которая не исчерпывается только производством и воспроизводством знаний;

- от схоластического, псевдоакадемического, нерезультативного (где львиная доля содержания образования остается вне интересов и возможностей усвоения учащихся) – к жизнеустремленному и эффективному;

- от репродуктивного и приспособляющего – к продуктивному и развивающему, вырабатывающему способность личности и общества не только «вписываться» в изменения, которые динамично происходят в современной жизни, но и творить, продвигать эти изменения.

Не менее важно было указать (подтвердить или скорректировать) избранный **вектор развития самой школы** (в широком смысле этого слова) **как социального и образовательного института**:

- от индустриальной, фабричной ее модели, направленной на поточную подготовку «рабочей силы», – к постиндустриальной, «штучно» готовящей свободного, творческого, самостоятельно мыслящего и действующего человека;

- от авторитарной школы, построенной на тотальной регламентации, принуждении, подавлении личности, – к школе сотрудничества, свободы выбора и самоопределения;

- от госучрежденческого устройства школы – к ее демократическому укладу как модели, ячейке, фактору становления гражданского общества, гражданского самоуправления.

Все это вместе и должно обеспечить выход отечественного образования на новую ступень, отвечающую вызовам XXI века, обеспечить **главное каче-**

ственное его изменение: от образования для всех – к качественному образованию для каждого.

Ни этого главного изменения, ни путей к нему, ни базовых принципов развития образования, ни стратегических направлений этого развития не было в предложенном тексте образовательной доктрины. Как не было в ней и философии современного образования, его основополагающих постулатов. То есть, иными словами, не было того концептуального фундамента, на котором должна была выстраиваться подлинная доктрина образования.

Второе. Предложенный текст документа в значительной мере так и не смог преодолеть ведомственный, отраслевой характер образовательной доктрины. В этом тексте не государство и общество определяли цели образования, а образование – в лице ведомства, отрасли, корпорации – ставило цели и задачи самому себе. С другой стороны, в доктрине детально прописывались задачи государства по отношению к образованию. Но ни слова не говорилось о задачах образования по отношению к обществу и государству.

Все это результат давней кастовой замкнутости образовательной системы и отсутствия или несформированности *социального зрения* в нынешней образовательной политике и официальной педагогике. Между тем, что уже отмечалось, *помимо обыденного понимания образовательной политики* – как комплекса мер по поддержанию и развитию образования, *есть предельное ее понимание* – как *общенациональной системы социальных приоритетов в образовании и целенаправленной деятельности по их претворению в жизнь*.

Доктрина в своих основаниях, по определению, имеет дело с предельными значениями. В этом смысле доктринальная *суть подлинной, перспективной образовательной политики* – *выработка общенациональной социальной идеологии и социальных приоритетов в образовании* (социально-педагогической идеологии и социально-педагогических приоритетов) *и их всесторонняя реализация образовательными средствами*.

Социальные цели и приоритеты (в их самом широком смысле) имеют первенствующее, доминирующее значение в образовательной политике. Под них выстраивается и само образование в трех главных его ипостасях – как *социальный институт*, как *образовательная система*, как *образовательная практика*. Собственно выстраивание и организация этих трех основных граней, сущностей образования в единой социальной (социально-педагогической) логике и есть (как уже говорилось в предисловии к данному изданию) *предмет образовательной политики*.

Этой социальной сущности, социального наполнения, социальной ответственности и образования и образовательной политики вовсе не было в представленном тексте доктрины.

Третье. Теперь о самих *приоритетах*, коих также в доктрине нет. И это – повторение кардинального, похоже, врожденного порока аппаратной мысли нашей образовательной политики, с которым мы уже имели дело при рассмотрении Федеральной программы развития образования.

Суть этого порока – отсутствие концептуального, системного, стратегического видения проблем образования и подмена его сугубо инвентарным способом мышления. То есть, по сути, подмена подлинной, зрячей политики подслеповатой квазиполитикой. Ибо первая делается на основе системного анализа и системного использования ключевых факторов, рычагов развития образования. Вторая – амбарно-инвентарным способом и методом «тыка».

Доктрина выстроена по второй модели. Вот почему в ней «историческая преемственность поколений» идет в одном ряду с «дистанционным обучением» и «созданием программ, реализующих информационные технологии», а «закрепление материальной, административной и имущественной ответственности учредителей образовательных учреждений» не только рядоположено, но предваряет такие фундаментальные вещи, как «гармонизация национальных и этнокультурных отношений», «сохранение самобытности народов России», «светскость образования» и др.

В этих утомительно длинных, заполняющих доктрину перечнях «задач» и «проблем» – по типу амбарной книги, без малейшей тени их систематизации или иерархизации – *не видно не только выделения каких-либо приоритетов*, не только различия социальных и собственно образовательных проблем (о чем говорилось выше), с вычленением в ряду последних содержательных, экономических, организационно-управленческих и других аспектов. В этих перечислениях не просматривается и элементарного *понимания различий между типами целей самого образования – между целями-ориентирами и целями-результатами*. Текст доктрины – винегрет тезисов и проблем, из которого каждый может «выковыривать» то, что ему по вкусу. Между тем, как отмечал директор Международного института планирования образования Ж. Аллак, «в образовании неспособность правильно выбрать цель чаще всего ведет к деятельности в одном направлении или в том, к которому есть предрасположенность, нежели к хорошо продуманной деятельности по наиболее важным направлениям»⁴⁷⁶.

Вот почему каждый, кто читает или представляет неосведомленной публике эту доктрину, по-разному, в меру своих пристрастий, продвинутости или еще каких-либо обстоятельств трактует ее «приоритеты», ее «ключевые идеи и принципы». Сравните, к примеру, опыт такой трактовки в докладе по доктрине заместителя министра В. Шадрикова на коллегии министерства 17 ноября 1999 года и в выступлении председателя Союза ректоров, ректора МГУ В. Садовниченко на Всероссийском совещании. Кроме общего у обоих докладчиков тезиса о необходимости «повысить статус учителя», эти трактовки *в корне, принципиально различны – вплоть до полного несовпадения позиций*. И это – у двух членов авторского коллектива доктрины. Каково же нам, рядовым ее читателям?

Для В. Шадрикова, например, главным в доктрине является: 1) обеспечение средствами образования консолидации народов России, гармонизация межнациональных и межэтнических отношений; 2) развитие демократиче-

⁴⁷⁶ Аллак Ж. Вклад в будущее: приоритет образования. М., 1993. С. 9.

ских основ образования и создание реального равенства стартовых образовательных возможностей; 3) приоритет личности и ее интересов, гуманистический характер образования и его личностный смысл; 4) обеспечение высокого качества образования на основе интеграции с наукой и культурой, его конкурентоспособности по форме и содержанию.

У В. Садовниченко абсолютно иное понимание замысла, задач и идей доктрины. Он выделяет в ней две «приоритетные» идеи: 1) связь высшей и средней школы и 2) федерализацию образования. При этом его понимание и названной «связи» и «федерализации», мягко говоря, весьма своеобразно, удручающе.

Связь высшей и средней школы ректор МГУ трактует как прямой диктат вузов над школой, как необходимость ее окончательного и бесповоротного превращения в подготовительные курсы для вуза, с жесткой подгонкой стандартов общего среднего образования под стандарты образования высшего. Пожалуй, никто еще и никогда так жестко и императивно не обнажал вузоцентрические установки нашего образования, беспредельный экспансионизм ректорского корпуса, который требует абсолютной гегемонии над школой. Вузам нужно только 20% ее выпускников, все остальное – мусор. Не хотелось бы думать, что это социальное лицо, социальное кредо ректорского корпуса.

Не менее специфична в устах В. Садовниченко и трактовка «федерализации образования». В ней господствуют: известные идеи о необходимости усиления «национальной безопасности»; безоговорочное отрицание принципов и успехов регионализации российского образования (как, впрочем, и всего предшествовавшего этапа образовательных реформ); стремление к переделу образовательного пространства, опять-таки в угоду вузам – к созданию так называемых учебных округов во главе с университетами. Здесь уже гегемонизм ректоров простирается за пределы школы – на все образование. Хотят единолично править образовательный бал – ни больше, ни меньше.

Опираясь, вероятно, на некачественные, мягко говоря, исторические справки своих не очень осведомленных консультантов, ректор МГУ на совещании заявлял, что именно такое устройство учебных округов во главе с университетами было принято в дореволюционной России. Это, мягко говоря, – явная передержка. Университеты действительно были поставлены во главе учебных округов в 1804 году, но отстранены от них по университетскому уставу 1835 года (вплоть до октября 1917 года. И позже). Ибо уже тогда император Николай Павлович, с подачи министра народного просвещения графа С. Уварова, понял, что образование в России не может быть вузоцентристским, что гимназии должны готовить к жизни, а не только к поступлению в вуз. Вот суть исторического урока, не пошедшего впрок нашим ректорам, склонным к историческим аллюзиям.

Таким образом, нынешний текст доктрины выстроен так, что трактовать его можно, как угодно, извлекая для себя нужные дивиденды – политические, социальные, экономические, властные и т.д. Лично мне несравнимо ближе та попытка трактовки этого текста, которую предпринял В. Шадриков.

Но это опять же – трактовка Шадрикова, его понимание замысла доктрины, к конкретному ее тексту не имеющее **никакого отношения**. Завтра найдутся другие толкователи, и мы узнаем о доктрине много нового.

Приемлем ли такой доктринальный «чайнворд», который каждый будет заполнять своими мыслями и словами? Не лучше ли было сделать текст доктрины более осмысленным и внятным? Если бы (возвращаясь к первому замечанию) ее концептуальные базовые основы изначально были четко обозначены и простроены, то нам не понадобилось бы посредничество толмачей. И не было бы нужды ни в каких трактовках, разъяснениях, фантазиях на тему доктрины – она говорила бы сама за себя. Но пока она молчит – о своей сути, о своих концептуальных основаниях, о том, что же в ней является стратегическим приоритетом. Молчит. Говорят лишь ее толкователи, разные – о разном.

Четвертое. Строго говоря, документ, с которым мы имеем дело, представляет собой **не доктрину, а скорее декларацию**. В самой системе этого документа **наличествует зияющий провал**, который и делает его декларативным. В доктрине есть цели, задачи и ожидаемые результаты. Но **нет главного** – моста между ними в виде **путей, средств, механизмов реализации выдвигаемых задач и целей**.

Ясно, что детально механизмы этой реализации не могут быть прописаны в доктрине – на то существует Федеральная программа развития образования. Но, во-первых, приняв эту программу ранее доктрины, мы поставили, как всегда, телегу впереди лошади. И, во-вторых, ключевые моменты механизмов реализации доктрины, их исходные, принципиальные позиции не могут и не должны оставаться тайной за семью печатями. *Цели не нейтральны по отношению к средствам. Как и средства по отношению к целям. Мы уже имеем многократный опыт такого выбора средств, что от целей оставались только перья.* И потому было бы крайне важно видеть, с помощью каких организационных, экономических, структурно-институциональных и других механизмов доктрина намеревается достичь заявленных ею результатов.

Пятое. Еще одно свидетельство декларативности рассматриваемого документа – крайний глобализм его временных сроков, рассчитанных «на период до 2025 года», при полном отсутствии этапности, реальной динамики предстоящего движения.

На первый, поверхностный взгляд эти этапы в тексте выделены – но только для наращивания финансирования образования. Этапов внутреннего развития образовательной системы, ее движения к намеченным целям в доктрине нет. **Но известно: нет осмысленных рубежей – нет и осмысленного движения. И главное – нет конкретной ответственности за выведение системы образования на четко определенный рубеж.** Об этом с очевидной тревогой говорила на упомянутой министерской коллегии 17 ноября 1999 года министр образования Чувашии Г. Чернова. То же признавал на Всероссийском совещании и один из авторов доктрины В. Садовничий. Но пока в документе все остается по-прежнему.

Что же касается намеченного срока жизни доктрины – *на четверть века*, то это из области народных сказок, научной фантастики или прежних партийных мифов. Когда за несколько дней до совещания корреспондент «Учительской газеты» спросил министра образования, каким он видит следующий форум работников образования в 2012 году, министр ответил: «Вполне возможно, что следующий съезд пройдет в режиме видео- или телеконференции, так сказать, виртуально». При такой вполне оправданной сегодня степени неопределенности было бы наивно (или безответственно) задумывать доктрину на 25 лет. 10–15 лет – предельная степень реализма. Все остальное – от лукавого.

Наконец, главное в разговоре об этапности доктрины: в ней начисто отсутствует первый, решающий, стартовый этап – этап первоочередных мер по стабилизации нынешнего кризисного положения системы образования. И этим доктрина удручающе напоминает авантюру с так называемым «очередным этапом» реформы образования 1997 года.

Тогда образовательное сообщество громогласно заявляло, что эта реформа «немыслима и, более того, авантюрна без принятия первоочередных мер по преодолению социально-экономического кризиса в системе образования», что «без проведения этих мер любые действия по реформированию обречены на провал».⁴⁷⁷ Правительство не обратило на это внимания и попыталось начать реформу. В результате от того «этапа» реформы не осталось и следа. Как, впрочем, и от самого тогдашнего правительства.

Хотим повторить это с доктриной? Вновь наступить на те же грабли? Об опасности подобных повторений предупреждали многие участники Всероссийского совещания. С особой энергией – многоопытные люди: председатель ЦК отраслевого профсоюза В. Яковлев и бессменный депутат Госдумы О. Смолин. Может быть, есть смысл, наконец, прислушаться?

Ответственная политика (а политика без ответственности – это политиканство) ***решает в первую очередь не заоблачные, а реальные, насущные, сегодняшние проблемы.*** И решает сегодня, чтобы завтра сделать следующий шаг. Доктрина же, вероятно в силу своего глобалитета, упускает этот ***главный принцип политики.*** И потому не вызывает к себе особого доверия. Ибо ответственность и доверие – две стороны одной медали. Только ответственная перед народом власть может рассчитывать на его доверие.

Шестое. Вопрос об ответственности политической позиции и ее реалистичности – один из ключевых к предложенному тексту доктрины. Возьмем, к примеру, едва ли не самую болевую точку сегодняшней образовательной системы – ***проблему доступности и бесплатности образования.*** Подход к ней в доктрине вызывает серьезные сомнения в осмысленности и ответственности заявленной позиции, в том, что эта позиция не деформирована и популизмом, и лоббизмом.

В названной проблеме очевидны две плоскости: законодательная декларация доступности и бесплатности образования и его реальная платность, ограниченная доступность. Ни в той, ни в другой плоскости этой проблемы

⁴⁷⁷ Первое сентября. 1997. 19 августа.

доктрина не прибавляет ясности. Как не знали мы, так и не знаем сегодня, что понимает наша власть под «*бесплатностью*» образования, что это означает в реальности.

В законодательном плане доктрина еще более запутывает данный вопрос. Пресловутая 43 статья Конституции РФ устанавливает «общедоступность и бесплатность дошкольного, *основного* общего и *среднего* профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях». О *среднем (полном) общем образовании* и *начальном профессиональном образовании* здесь не говорится ни слова. И в этом – основной казус данной печально знаменитой статьи.

В Законе «Об образовании» государство гарантирует гражданам общедоступность и бесплатность 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». Здесь нет общедоступности и бесплатности «*дошкольного образования*» и есть *конкурсная основа*, а не общедоступность обучения в *средних специальных учебных заведениях*. При том, что вся школа и начальное профобразование объявляются общедоступными и бесплатными. Таково противоречие базового образовательного закона положениям Конституции РФ.

Безусловно, все эти казусы и противоречия необходимо разрешить. Но прежде надо, наконец, определиться – что же *реально может или должно быть общедоступным и бесплатным*. Хотя бы «в пределах государственных образовательных стандартов». Возможно ли, в частности, к этой категории отнести дошкольное образование, которое даже в советские времена таковым не являлось? Следует ли оставить или отменить конкурсную основу приема в ССУЗы? И так далее. Доктрина объявляет все звенья образования, кроме вузов и послевузовской подготовки, «*общедоступными и бесплатными*». Реально ли это? И если реально, то когда по срокам? Ответа нет.

Что же касается вузов, то здесь ректоры опять взяли свое. Если, как мы видели, доктрина во всем остальном расширяет сферу общедоступности и бесплатности образования, входя в коллизию с действующим законодательством, то в данном случае коллизия состоит в резком – вдвое – сужении этой сферы по сравнению с существующим законом. Вузы, по сути, планируют стать платными не для четверти, как предусматривает закон, а для половины студентов. Не ясно только – это принципиальная позиция государства или очередной диктат вузовского лобби, отражающий, как горько шутили в кулуарах совещания, «победу Союза ректоров над российским образованием».

Шутки – шутками, но в этом, повторим, одном из самых болезненных вопросов нынешнего образования, может быть, как нигде, нужна четкая и ответственная позиция, выверенная политически, социально и экономически. Пози-

ция, учитывающая и мировой опыт, и непростую российскую реальность, и тенденции развития страны.

В сущности, ведь именно в этом **корень экономических оснований доктрины**. Жестко говоря, она ориентируется либо на «левые» популистские установки о невятной по-прежнему «бесплатности» образования (что и сделано сейчас в доктрине), либо – на «правоцентристские» позиции, заявленные на совещании. Например, и.о. президента РФ. В. Путин, в частности, подчеркивал, во-первых, необходимость «баланса между бесплатным и платным образованием» и, во-вторых, «непродуктивность» нынешней системы выделения стипендий – поровну на всех, безадресно и безоглядно (о чем в доктрине вообще нет ни слова).

Фактически это – выбор пути, выбор направления экономической политики в образовании. И этот выбор в итоге – за правительством, которое будет представлять доктрину в качестве проекта закона. (В этом плане симптоматично замечание В. Путина, что «придется еще многое пересмотреть и о многом договориться заново».) Пока же авторы доктрины делают чисто популистский ход.

Седьмое. Во многих выступлениях на совещании звучала мысль о целесообразности назвать доктрину не «**национальной**», а «**государственной**». Некоторые из выступавших обосновывали эту мысль необходимостью отказаться от американского аналога, учесть своеобразие многонационального состава России и т.д. Не вдаваясь в полемику относительно «российской нации», а также самого понимания «нации», выходящего за рамки сталинских ее трактовок, посмотрим на проблему с другой стороны.

Доктрина могла бы называться «**национальной**» в ином, надэтническом, социальном смысле, если бы она отражала **общенациональную образовательную идеологию и политику как синтез двух их составляющих – общественной и государственной**. Однако в предложенном тексте доктрины общества **вовсе нет**. Как нет его в нашем властном образовательном сознании, в нашей образовательной политике. **В доктрине не встречается даже ни одного упоминания об общественно-государственной сущности образования, о государственно-общественном управлении образованием**, что, казалось бы, вошло если не в плоть и кровь, то, по крайней мере, в подкорку, в терминологию российского образовательного сообщества.

На презентации доктрины в ходе парламентских слушаний, проходивших в МГУ 25 ноября 1999 года, ее авторы несказанно гордились тем, что в доктрину внесены многие новые понятия и слова – в частности о «социальном партнерстве». Но ведь понимание этого «партнерства», его реальное наполнение оказалось на деле в доктрине предельно узким, убого технократическим или попросту заимствованным из специфической терминологии профсоюзов. Суть «социального партнерства» авторы видят лишь в «привлечении работодателей и других заказчиков» к вопросам образования, преимущественно профессионального – «с целью удовлетворения потребностей рынка труда». **О социальном партнерстве общества и государства в образовании – в доктрине ни слова.** Это, вероятно, вне понимания ее авторов.

Нынешний текст доктрины действительно «государственный». И в этом смысле он – дитя своего времени, отражение государственнического духа последних лет как ностальгии по сильному и ответственному государству. Эта ностальгия, как известно, проявляется по-разному и порой обретает чудовищные формы. Но само ее появление вполне оправдано: государство во многом саморастворилось, самоустранилось от многих сфер жизни. А нашу образовательную сферу, по сути, и вовсе покинуло почти сразу после 1992 года.

В этом плане государственнический пафос доктрины также вполне понятен, хотя и чрезмерен. За ним стоит стремление вернуть государство в образование (а может быть и желание самого государства сюда вернуться, что пока весьма не ясно и ничем практически не подтверждено). Вернуть не в прежнем виде – через диктат и контроль, а в новом – через ответственность: ответственность государства за образование и перед образованием. В этом, собственно, и состоит *основной смысл* предложенной доктрины. И потому основной, *главной ее частью*, а фактически *и единственным ее реальным, значимым смыслом* являются те финансовые обязательства перед образованием, которые берет (или должно взять) на себя государство (хотя аналогичные обязательства – доля образовательных расходов в ВВП – были приняты в Законе «Об образовании» в 1992 году, но до сих пор не реализованы). Создается устойчивое впечатление, что только ради этого и написана данная доктрина. Что, впрочем, тоже неплохо.

Вместе с тем доктрина наглядно отражает и другое – нашу нетленную государственническую ментальность, закон крайностей российского маятника (то рушим государство, то вновь стоим перед ним на коленях), а также то весьма прискорбное обстоятельство, что мы еще крайне мало продвинулись к искомому состоянию гражданского общества.

Восьмое. И последнее по доктрине – **о ее направленности и тональности**. Эта тональность, особенно в последней части текста, близка к тому, что говорилось выше о докладе ректора МГУ В. Садовниченко – очевидные инвективы по утраченному «советскому» в образовании и ничего – о постсоветских обретениях. Здесь надо отдать должное и докладу министра В. Филиппова и выступлению и.о. президента РФ В. Путина на совещании, которые, в отличие от доктрины, четко расставили акценты и обозначили поступательный вектор дальнейшего движения российского образования. В наиболее жесткой форме та же мысль прозвучала в выступлении О. Смолина, указавшего на избыточно парадный тон доктрины и на необходимость ее ориентации вперед, а не назад.

Это замечание относится не только к тексту доктрины, но и к умонастроениям нашего образовательного истеблишмента в целом. Пока же он, как двуликий Янус, глядя назад, шагает вперед. Особенно там, где это движение вперед приносит весьма ощутимые материальные блага.

Но, Бог с ним, с истеблишментом. Движение вперед должно быть движением к общему, а не только элитному благу. И образовательная доктрина должна наконец четко прочертить вектор этого движения. Чтобы бесконечно не возникал все тот же сакраментальный вопрос: *камо грядеши?*

После рассмотрения «Национальной доктрины образования» на Всероссийском совещании работников образования 14–15 января 2000 года она была передана в правительство. Там доктрина была доработана неизвестной группой специалистов, после чего утверждена Правительством РФ в октябре 2000 года.

О том, в каком направлении шла эта доработка, и что после нее изменилось в доктрине, сообщалось в статье автора данных строк в газете «Первое сентября» от 18 ноября 2000 года, публикуемой ниже.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ДОКТРИНА КАК ПАМЯТНИК ЭПОХЕ

Каждый доктринальный документ – памятник своей эпохи, зеркало создававших его государственных или общественных сил. Посему требовать от доктрины неизменного соответствия каким-то вечным, абсолютным параметрам столь же наивно, как не замечать смену времен года.

Первая доктрина перестройки школы – «Концепция общего среднего образования», принятая Всесоюзным съездом работников народного образования в декабре 1988 года, была памятником мощного общественно-педагогического подъема, расцвета гражданских образовательных инициатив и социально-педагогической мысли, создававших новую философию образования, намечавших перспективные стратегические линии его развития. Основные идеи этой доктрины получили правовое воплощение в Законе РФ «Об образовании» 1992 года, который был признан одним из самых демократических в мире и стал последней, финальной акцией общественного подъема в российском образовании.

Прошло восемь труднейших лет. Ситуация в стране коренным образом изменилась. От былого общественного подъема не осталось и следа. Сегодня мы живем в другую эпоху. В воздухе пахнет «ледниковым периодом».

Вдумайтесь, может ли быть у этой эпохи какой-либо другой образовательный памятник, кроме той «национальной доктрины», что нам предложили? Ответ очевиден: увы, не может.

Как бы ни работали над усовершенствованием доктрины различные специалисты перед утверждением ее правительством, которое состоялось в прошедшем октябре (а поработали они по-своему неплохо, о чем речь пойдет ниже), общий характер сей доктрины не мог не остаться неизменным. Ибо это плод деятельности **не социальных и образовательных философов, а отраслевых прорабов, в лучшем случае – социальных технологов**. Причем технологов, лишенных концептуального, системного видения проблем образования, не способных выделить ни главные ориентиры, ни приоритеты движения. **Образовательная доктрина так и не стала социальной идеологией в образовании.**

Правда, многие из ее тезисов претерпели весьма существенную трансформацию. Правительственные технологи, дорабатывавшие доктрину, в социально-экономическом плане оказались много трезвее и профессиональнее, чем ее первоначальные ведомственные ваятели. Те были склонны более к декларациям, чем к реальному решению проблем, и к тому же выражали интересы весьма определенной – наиболее консервативной части образовательной номенклатуры.

Итак, что же изменилось в нынешнем, утвержденном правительством тексте доктрины в сравнении с тем ее вариантом, который оставил после себя январский номенклатурный слет?

Первое. Из текста доктрины исчезли всхлипы о нынешнем кризисе и ее изолированность от современных социально-экономических задач страны, в том числе и в области образования. **Доктрина вышла из социально безвоз-**

душного пространства и вошла в тесное взаимодействие с принятыми правительством стратегией и программой модернизации образования.

Второе. В доктрине существенно акцентированы ее политическая и социально-экономическая тональность, **вектор движения – вперед, а не назад** (куда явно тянул январский текст доктрины). А именно – направленность образования на социализацию подрастающих поколений в условиях гражданского общества, правового государства и рыночной экономики. Более того, перед образованием поставлена сверхзадача – содействие созданию этих условий и «противодействие негативным социальным процессам». Последнее говорит о появившемся понимании роли образования и как фактора стабилизации общества, и как одной из главных направляющих его политического и социально-экономического развития.

Третье. Не ослабляя государственного начала в образовании, **доктрина резко усилила в нем общественное начало, общественное присутствие.** Если в прежнем тексте доктрины не было даже упоминания самого слова «общество», даже намек на нечто «общественное» в образовательной сфере, то в окончательном ее тексте четко говорится о «расширении участия общества в управлении образованием», об «участии профессиональных образовательных сообществ в разработке образовательной политики на федеральном и региональном уровнях», об «открытости системы образования и учебных заведений для общественного контроля».

Четвертое. При всем неумном старании адептов 12-летней школы внести свое детище, хоть через черный ход, в образовательную доктрину (прежний ее текст содержал очевидное намерение увеличить сроки школьного обучения), этого у них в итоге не получилось. **В принятом тексте доктрины нет ни слова о 12-летке**, равно как нет никаких упоминаний о возможном пересмотре «сроков и объемов» обучения. Ни слова о 12-летке нет и в правительственной программе модернизации образования. **Так что «склейка» 12-летки и образовательной реформы, чем до сих пор запугивают обыденное сознание, мягко говоря, искусственна, натужна. Эта «склейка» существует лишь в воспаленном воображении нынешнего руководства Российской академии образования, которое растягиванием сроков обучения пытается подменить реальное реформирование образования.**

Пятое. Утвержденный правительством **текст доктрины ставит очевидный заслон и усилившемуся накату** «красных ректоров» государственных вузов и ретивых ведомственных чиновников **на негосударственное образование.** В доктрине черным по белому написано о необходимости создания «единого правового пространства функционирования и развития образовательных учреждений различных форм собственности».

Шестое. Принятый текст доктрины в своей социально-экономической части значительно более трезв и реалистичен, чем текст предшествующий, где за пределами «конституционного поля» строились, например, воздушные замки бесплатного среднего профессионального образования, дополнительного образования детей и т.п. Сегодня **не тотальный «собес», а адресная социальная помощь** учащимся из малообеспеченных семей и другим учащимся и студентам, которые нуждаются в такой помощи, – **одна из ключевых установок доктрины.** Это касается и бесплатных учебников, и стипендий студентам, и дополнительного образования детей, и т.д.

Вместе с тем все сказанное выше вовсе не дает оснований идилично относиться к утвержденному правительством тексту доктрины, и не только в силу ее убого технократического характера. Верное себе, наше правительство и здесь, как всегда, уклонилось от каких-либо конкретных обязательств, сняв в финансовой части доктрины все «контрольные цифры». Мало того, в этой же части оно по-разному повело себя с патрициями в образовании и с образовательным плебсом. Вузовским преподавателям обещан удвоенный размер средней зарплаты в сравнении с промышленностью «уже на первом этапе», т.е. до 2004 года. Что же касается учителей, то им в самой абстрактной форме пообещали «поэтапно» увеличивать зарплату до средней по промышленности. Поскольку доктрина принята до 2025 года, можно представить себе эту «поэтапность».

Не обещать ничего конкретного или обещать только сильным – такова позиция нашего правительства. Позиция, равно далекая как от нравственной, так и от социальной, политической ответственности.

Подведем итоги. Если оглянуться на парадно-цирковое начало 2000 года в образовании, то легко увидеть, что единственным оставшимся в живых результатом упомянутого ранее Всероссийского совещания работников образования оказался полуфабрикат образовательной доктрины. Но и он потребовал восьмимесячной основательной доработки. Другие же продукты этого совещания – предложенная РАО концепция 12-летки и профсоюзный законопроект против муниципализации школы – развеялись как дым. Стоило ли тратить на них силы и средства, потакать непомерным амбициям их авторов, сотрясать воздух и засорять этими околонульными и околправовыми отходами образовательное пространство, в котором уже и без того почти невозможно свободно дышать?

Что же касается доктрины, то она, повторим, – дитя нашего с вами времени. Доктрина – зеркало не только нашей образовательной власти, но и нас самих. Надо ли продолжать? И есть ли смысл пенять на зеркало...

ПОПЫТКИ КЛЕРИКАЛИЗАЦИИ ОБРАЗОВАНИЯ

Ранее в настоящей главе говорилось о влиянии на образовательную политику трех опытных игроков на поле образования – КПРФ, Российской академии образования и аппарата самого Министерства образования. Они-то и произвели на свет те продукты, о которых шла речь и которые свидетельствовали, мягко говоря, о явном дефиците профессионализма и ответственности в образовательной политике конца 90-х годов.

Но был на этом поле и четвертый, значительно более сильный игрок – Русская православная церковь, которая внесла в образовательную политику элемент куда более грозный и тревожный – **активное внедрение и достаточно бурное развитие ее клерикальной составляющей**, достигшей в настоящее время своего апогея.

Данная страница новейшей политической истории нашего образования поучительна не столько для ее участников (хотя я полагаю, что православный фундаментализм не извлечет из нее никаких уроков), сколько для будущего образовательной политики и, главное, – для будущего российского образования. Она говорит о том, что в политике существуют грани, преступать которые противопоказано. В частности – грань между государством и церковью, как бы доброжелательны ни были их отношения. Человечество эту истину

усвоило уже давно: «*Богу – Богово, кесарю – кесарево*». И попытки либо по «забывчивости», либо в целях экспансии перешагнуть эту грань – даже при видимости первоначального успеха – в конечном итоге всегда оканчивались крахом.

Чтобы моя позиция была понятной, обозначу ее сразу. Я с глубоким уважением отношусь к религии и особенно – к верующим людям. Мне кажется, может быть иллюзорно, что они – чище, нравственнее. Но я, говоря словами К.Д. Ушинского, «не выношу поповщины». То есть профанации религиозного чувства в интересах клерикального клана. Считая, что религия – частное дело каждого, я не приемлю ее насильственного насаждения. Ибо это – первый признак тоталитаризма, тоталитарного мировоззрения. Тем более насаждение одной из религий, причем в такой форме, которая представляет собой, во-первых, надругательство над Конституцией страны и, во-вторых, – циничную провокацию по отношению к людям других религий, живущим в России.

Есть много цивилизованных способов удовлетворить возросшую, по понятным причинам, потребность наших людей в вере. Для этого не нужно возвращаться в средневековые или пытаться светское государство превратить в конфессиональное. Для этого нужно только одно, – чтобы церковь, подобно всем другим социальным институтам, нашла, наконец, свое адекватное место в современной цивилизации.

И еще – пора бы понять один из основных законов жизни: все, что насаждается силой, в конечном итоге всегда дает обратные результаты.

Подготовка церкви к завоеванию школы

Стремление церкви начать нашествие на школу, на образование проявилось не вчера. Еще в 1992 году руководство РПЦ громогласно заявило в прессе, что «*церковь завоеует школу*». После чего мне, как министру образования, пришлось вести длительные переговоры с этим руководством по поводу того, что милитаристская лексика типа «завоеюем» не свойственна духовному сану и что школа у нас отделена от церкви. Это было указано в Законе «Об образовании», и позже – в Конституции РФ.

В итоге властью был сделан компромиссный шаг. Первый постперестроечный закон о свободе вероисповеданий констатировал светский характер образования, но одновременно предусматривал возможность преподавания в школах религиозных дисциплин. Однако в законе специально оговаривалось, что указанные дисциплины должны иметь информативный характер, а их преподавание не может сопровождаться исполнением религиозных обрядов.

В соответствии с этим законом министр образования Е.В. Ткаченко направил в 1993 году в регионы информационное письмо, разрешающее факультативное преподавание предмета *религиоведение*, который предусматривал ознакомление учащихся с основами знаний о мировых религиях. Но при этом в письме достаточно жестко указывалось, что «в школе недопустимо религиозное или атеистическое воспитание в любых формах». Такая практика и существовала в школе до 1997 года.

Как еще раз подтвердил опыт, любой компромисс с агрессивно настроенным и недобросовестным партнером создает плацдарм для эскалации. Равно как и любая научная, педагогическая неточность, тем более закреплённая в праве, расчищает поле для этой эскалации.

Для средней школы термин «религиоведение» был крайне не удачен в силу, во-первых, своего абстрактно-теоретического характера (это скорее предмет академических занятий) и, во-вторых, возможности его многозначного толкования (чем в итоге и воспользовалась РПЦ). В ходе реформы 1992 года планировалось введение в школу другого курса (причем в рамках предмета «История») – ясного и конкретного курса «История мировых религий», который бы восполнял многочисленные лакуны в нашем культурологическом и историческом образовании. Так этот курс именуется и сегодня в образовательном ведомстве, к чему мы еще вернемся.

Между тем в конце 90-х годов РПЦ развернула второй, уже более мощный виток наступления на образование, и с тех пор оно идет по нарастающей. Новый, пролоббированный Московской патриархией закон о свободе вероисповеданий, принятый в 1997 году, разрешал преподавание в государственной школе уже *уроков религии*. (РПЦ аргументировало этот шаг, в частности, отмеченной выше возможностью разного толкования термина «религиоведение». Идеологи церкви выпрямили ситуацию, заявив, что лучший вид «религиоведения» – это «ведение», т.е. изучение самой религии.) Правда, проведение этих уроков религии еще обставлялось рядом условий: по просьбе родителей, с согласия детей, по согласованию с органами местного самоуправления и опять же вне рамок образовательной программы.

Однако в любом случае *это было антиконституционно. В светской школе светского государства по определению не может быть уроков религии*. Или тогда надо менять Конституцию. Но в России почти все, включая РПЦ, идут в обход не только основного закона страны, но и вообще – в обход законов.

В том числе и Министерство образования. На седьмых ежегодных Рождественских чтениях (которые вот уже много лет являются главной ареной церковных притязаний на образование) руководство министерства 30 января 1999 года, заявило о стремлении *«восстановить руководящую роль духовно-нравственных ценностей в образовании»* и *«необходимое для возрождения России исповедание веры»*. В качестве первого шага в этом направлении министерство приняло предложение патриарха о создании совместной светско-религиозной комиссии, цель которой, по существу, состояла в церковной цензуре государственных образовательных стандартов, учебных программ и учебников. Кроме того, министерство, нарушая Закон «Об образовании», обещало принять меры для *«более полного удовлетворения потребностей верующих в классах и аудиториях государственных образовательных учреждений»*.

«Не удивительно, – отмечали "Известия" – что два дня спустя с трибуны тех же Рождественских чтений один из самых активных церковных политиков – митрополит Смоленский и Калининградский Кирилл заявил, что *сейчас есть все, в том числе и законодательные, возможности, чтобы православное образование вошло в систему светского образования России*. В

том, что оно принесет в школу отнюдь не либеральные ценности, можно не сомневаться. Именно направленность на формирование либерального стандарта жизни и приверженность антропоцентрическим концепциям митрополит назвал главными недостатками нынешней системы светского образования. Исправить такое положение и *сформировать у учеников "стандарт мышления, основанного на православном предании"*, призвана *православная педагогика*⁴⁷⁸.

Это суждение митрополита Кирилла, который является главным идеологом клерикализации образования, более чем показательное. *С политической точки зрения*, «стандарт мышления», основанный на каком угодно «*предании*» – *это первый признак тоталитаризма. С педагогической точки зрения*, любой «стандарт мышления» – *это кредо авторитарной* (в том числе тоталитарной) *педагогике*.

Показательно и то, что названную идеологию навязывает школе демократического государства, каковым является Россия согласно статьи 1 Конституции Российской Федерации, один из «неравноудаленных олигархов». По данным «Московских новостей» (25–31 марта 2005 г.), владыка Кирилл открывает «список "олигархиреев"», то есть долларовых церковных миллиардеров, но «предпочитает держать в строжайшей тайне свои финансовые дела».

Вот кто на деле правит идеологический бал в посттоталитарной России.

Еще до названных Рождественских чтений, в октябре 1998 года отдел катехизации и образования Московской патриархии обратился в Министерство образования с просьбой подготовить новое информационное письмо, где бы определялся порядок катехизации, преподавания учащимся основ православной веры. В том числе было предложено «провести четкую грань между религиоведением и *катехизацией*, которая предусматривает благовейное отношение к изучаемому предмету, *использование на уроках предметов культа*, появление законоучителя в соответствующей одежде, *а также совместные молитвы учеников*». Отдел также предложил обязать школьную администрацию выделять помещения под такого рода факультативы, а также в обязательном порядке информировать учащихся и их родителей о возможности посещать катехизические занятия.

Однако тогда еще у министерства не хватало смелости взять на себя ответственность за решение этого вопроса. Оно отказалось рассматривать его в централизованном порядке и порекомендовало «*в каждом конкретном случае определять порядок проведения таких уроков на основе договора с местными органами образования*». Иными словами, министерство перевело стрелку ответственности на регионы. Но уже 4 июня 1999 года оно, под напором РПЦ все же направило на места инструктивное письмо, где говорилось о возможности обучения школьников религии «*вне образовательной программы*» и предлагалось «*предоставлять школьные помещения религиозным организациям*». То и другое было противоправно, ибо противоречило Закону «Об образовании», первая же статья которого четко указывала, что «в госу-

⁴⁷⁸ Известия. 1999. 3 февраля (выделено мной. – Э.Д.).

дарственных и муниципальных образовательных учреждениях, органах управления образованием создание и деятельность организационных структур политических партий, общественно-политических и религиозных движений и организаций (объединений) не допускается».

Фронтальное наступление церкви на образование

Далее события развивались еще стремительней. И уже по двум направлениям – отдельно церковное завоевание школы, отдельно – вузов. В вузах дело разворачивалось в направлении введения «Теологии» (Богословия) в курс высшей школы. И разворачивалось быстрее благодаря знаменитому, беспрецедентному в истории отечественного образования письму в поддержку введения «Теологии» в вузы от 21 января 1999 года, подписанному Патриархом Московским и всея Руси Алексием II, президентом Российской академии наук Юрием Осиповым, президентом Российской академии образования Николаем Никандровым и ректором Московского государственного университета Виктором Садовничим.

Как отмечал в «Независимой газете» М. Шевченко в статье «Богословие вместо коммунизма», «российские светские высшие учебные заведения вступили в новую эпоху своего существования – теперь в их стенах с 1 сентября 2000 года впервые в истории отечественного высшего образования будет официально преподаваться новая специальность "Теология"»⁴⁷⁹. По разъяснению Министерства образования, эта специальность включалась в перечень направлений подготовки бакалавров и магистров, а также в перечень специальностей подготовки дипломированных специалистов. В государственных вузах будут обучать по академическим степеням «бакалавр теолог» и «магистр теолог», а также готовить дипломированных специалистов с квалификацией «теолог». Стандарт по специальности «Теология», сообщало министерство, был разработан специалистами Православного Свято-Тихоновского богословского института и «рассчитан на православное богословие, но по желанию может быть модернизирован применительно к иным вероисповеданиям».

Что в сущности все это значило, если очистить смысл от шелухи слов? Это означало две противоправные вещи: 1) **государственные вузы перестают быть светскими**, коль скоро в них преподаются духовные предметы и 2) **церковь в государственных вузах на государственные средства готовит кадры для себя**. То есть мало того, что РПЦ еще раз насилует Конституцию РФ, она при этом еще обкрадывает государство.

Пытаясь отчасти оправдать патриарха, «Независимая газета» писала: «По сведениям "НГ", инициатором письма и стандарта выступал не Патриарх, как это можно было бы предположить, а представители государственных научных учреждений, **особенно Российской академии образования**. По большому счету Церковь заинтересована в ведении государственного стандарта по специальности «Теология» всего лишь для того, чтобы выдавать со-

⁴⁷⁹ Независимая газета. 2000. 22 марта.

ответствующие государственные дипломы выпускникам духовных учебных заведений. Но обычно осторожный в вопросах взаимоотношений с государством и постоянно подчеркивающий, что Церковь от государства отделена, Патриарх в этот раз совершил ошибку. Пойдя на поводу у дурных советчиков, он дал повод противникам РПЦ обвинить ее в претензиях на духовную власть в стране»⁴⁸⁰.

Вместе с тем «Независимая газета» не могла не признать следующее весьма существенное *политическое обстоятельство*. «В принятом постановлении заложена и опасность "цивилизационного кризиса", особенно нежелательного в сегодняшней России. Акцент, сделанный Министерством образования на возможности введения в регионах традиционной для них теологии, открывает возможности для культурного сепаратизма, неизбежно превращающегося со временем в сепаратизм политический. Тем более что теология будет преподаваться в государственных вузах, что уже само по себе придает ей политическое значение. Например, в некоторых регионах России язычество утверждено в местных законах как традиционная религия. Готовы ли Министерство образования и Московская Патриархия к преподаванию в марийских вузах традиционной для марийцев теологии поклонения березовым рощам? О проблемах, связанных с исламом, даже упоминать страшно»⁴⁸¹.

На указанные выше обстоятельства с тревогой и почти теми же словами обратила внимание и «Учительская газета»: «Размываются границы между светским и религиозным образованием. Этот факт настораживает многих. Оппоненты новой дисциплины утверждают, что общая часть стандарта по теологии почти полностью повторяет стандарты религиоведения. Вторая его часть позволяет выпускникам работать священнослужителями. Значит, Московская Патриархия получает возможность за счет государственного бюджета, то есть налогоплательщиков, решать свои кадровые вопросы, а ведь не все из них – православные. Теологов будут готовить на узкопрофессиональной основе: специалистов в православии, исламе, иудаизме. Вряд ли они смогут объективно решать вопросы, связанные с отношениями между людьми разных вероучений. Думаем, необходимо еще раз напомнить и то, что в России XVIII – начала XX веков в высших учебных заведениях не создавались специальные богословские факультеты, а отдельные дисциплины, имеющие отношение к церкви, входили в общегражданские курсы. Богословие же изучалось лишь в духовных школах. Кроме того, теология есть не во всех религиях. В буддизме, например, она отсутствует. Некоторые противники введения теологии опасаются также культурного сепаратизма, неизбежно превращающегося в сепаратизм политический. Интересно, как быть тем регионам, где традиционная культура связана с язычеством? У марийцев, например. Готово ли Министерство образования к преподаванию в марийских вузах традиционной для них теологии поклонения березовым рощам? О проблемах, связанных с исламом, и говорить не приходится.

⁴⁸⁰ Там же. (выделено мной. – Э.Д.).

⁴⁸¹ Там же.

Это лишь некоторые вопросы, спровоцированные возможным появлением богословия в светских вузах»⁴⁸².

Как видим, клерикализация высшей школы, введение обязательного курса «теологии», которого **никогда** не было в вузах России с момента их возникновения в XVIII веке, серьезно обеспокоила прессу, общество, образовательное сообщество. Но это нисколько не беспокоило, напротив устраивало руководство Министерства образования и двух президентов – Российской академии науки и Российской академии образования. Теперь становилось понятным, почему *«самое важное»* президент РАН видел *«в том, чтобы общими усилиями мы устранили разделение ученых на светских и церковных»*. И не жалеет при этом сил и средств на поддержку новой отрасли «гуманитарного» знания – «серафимоведения» (не от ведения серафимов или Серафимовича, а от Серафима Соровского). И это в то время, когда страна, ее лучшие интеллектуальные силы мучительно ищут цивилизационные пути развития России.

В том беспрецедентном январском письме 1999 года Патриарха, Ю. Осипова, Н. Никандрова и В. Садовниченко, о котором упоминалось ранее, ставился вопрос не только о необходимости введения «Теологии» в высшую школу. Проблема, как и подобает людям подобного ранга, была поставлена глобально: *«найти формы религиозного образования в средней школе и вузах»*. И поиски таких форм для средней школы велись РПЦ и Министерством образования более чем активно.

Эти поиски преследовали цель ввести в школу преподавание Закона Божия и основ православного вероучения. Цель сия не рекламировалась, а, напротив, обманно прикрывалась якобы намерением ввести курс «Основы православной культуры». Данный обман разоблачила та же «Независимая газета»: Схема лоббирования изучения православия в светской школе была разработана Московской Патриархией уже давно. Вот как описывает ее Патриарх Алексей II в письме от 1999 года, адресованном местным архиереям: «если встретятся трудности с преподаванием основ православного вероучения, назвать курс "Основы православной культуры". Это, по мнению Патриарха, не вызовет возражений у педагогов и директоров светских учебных заведений, "воспитанных на атеистической основе"»⁴⁸³.

Иными словами, православное вероучение в школу – любой ценой. Даже ценой подлога. Как замечалось по этому поводу на сайте «5 баллов–ру», «думается, что после этого *все разговоры о светском характере православного образования в школах отпадут сами собой*».

Итак, к концу 90-х годов у РПЦ уже был немалый опыт факультативного преподавания Закона Божия, и теперь она добивалась включения основ своего вероучения **в базовую школьную программу** под видом «Основ православной культуры».

В начале марта 2002 года Министерство образования разослало в регионы программу содержания учебного предмета под названием «Основа право-

⁴⁸² Учительская газета.

⁴⁸³ Независимая газета. 2002. 11 ноября.

славной культуры». «После просмотра этой программы, – писал в "Независимой газете" О. Недумов в статье "Российская школа перестает быть светской", – становится ясно, что *на деле школьникам будут преподавать Закон Божий, а отнюдь не "православную культуру"*. Более того, основные пункты программы по своему содержанию фактически совпадают с курсами, преподаваемыми в православных духовных семинариях. Например, раздел "Православная христианская картина мира" представляет собой классический курс догматического богословия, включающий в себя православное учение о Боге и Церкви, творении мира и человека, ангелах и падших духах. Курс "История православной религии и культуры" явно заимствован из учебников Закона Божия и начинается с грехопадения прародителей. Раздел "Православная словесность" включает в себя подробный разбор Ветхого и Нового Заветов, жития святых, а также различных богослужебных текстов. Раздел "Нравственная культура православия" явно списан с курсов нравственного богословия. Пункт программы под названием "Православие – традиционная религия русского народа" подразумевает курс по истории Русской Православной Церкви. Таким образом, *под видом светской религиоведческой дисциплины дети будут получать чисто конфессиональное богословское образование...* Если судить по программе, разосланной Министерством образования, этот предмет даже с большой натяжкой нельзя назвать светским».

Автор названной статьи отметил и другой важнейший *политический аспект данной проблемы*. «Повсеместное введение "православной культуры" – писал он, – будет расшатывать и без того непростые межрелигиозные и межконфессиональные отношения в России. Ведь Минобразования разработало программу изучения только православной культуры, забыв при этом о других традиционных религиях. Представители последних уже осторожно выражают свое недовольство. Председатель Центрального духовного управления мусульман России Талнат Таджуддин заявил в интервью Интерфаксу, что в обязательную программу средних школ необходимо ввести общий курс, который позволил бы ознакомить детей с основами всех традиционных религий России».

Министерство образования заявило, что оно вовсе не намерено делать «православную культуру» предметом, обязательным для всех школ. «На первом этапе этот предмет может вводиться только в рамках регионального компонента или в рамках школьного компонента, определяемого самой школой», – было заявлено в интервью Интерфаксу. Министерство уверяло, что и в этом случае курс «православной культуры» не будет обязательным.

Однако оно не учло другого, более значимого, политического обстоятельства. И региональный и школьный компоненты являются частью *государственного стандарта общего образования*. Значит, курс «Основы православной культуры» получает статус *государственного* учебного предмета. И это с той его программой, о которой говорилось выше. Не очевидно ли в этой связи, что Министерство образования тем самым серьезно дискредитировало государство? Любопытен в этом отношении пример США, где в соответствии с «Правилами о религиозных проявлениях и выражениях взглядов для федеральных служащих», подписанными президентом Клинтоном в 1997

году, считается недопустимой даже «видимость государственного поощрения религии».

Политический смысл клерикализации образования

Говоря ранее о действиях РПЦ по внедрению, при поддержке Министерства образования, конфессионального богословского образования в среднюю и высшую школу, мы подчеркивали только один важнейший политический аспект этих акций – *попытку клерикализации российского образования*. Однако за всем этим у многих участников таких акций стояло иное, более общее и грозное явление – *махровая политическая реакция тоталитарного типа*.

Вот как описывает сущность этого явления известный правозащитник Е.В. Ихлов: «РПЦ превращается в идеологический отдел ЦК КПСС. Действительно, мозговой центр Московской патриархии уже не удовлетворяется статусом творческого союза. Они хотят обеспечить обществу националистически-клерикальную государственную консервативную идеологию, которая займет место разгромленных коммунистической и либеральной. РПЦ – точнее, ее верхушка – становится главным идеологическим оппонентом правозащитников, более того, она вовлечена в процесс разработки доктрины «консервативной революции» в России. За красивыми фразами скрывается примитивная суть этой идеологии: человеку, "во власти сущему" – чиновнику, депутату, прокурору, – позволено больше, чем остальным людям»⁴⁸⁴.

Известно, что истинные, скрытые цели тайных политических идеологов подобного толка обычно выбалтывают их бесноватые сатрапы. В данном случае в качестве одного выступил местечково-отраслевой идеолог клерикализации образования, президент (заметим, государственной) Российской академии образования Н.Д. Никандров. Чтобы было понятнее, о чем идет речь, приведем фрагмент выступления г-на Никандрова на Рождественских образовательных чтениях 2001 года.

Говоря о значимости для России клерикализации образования, этот рупор реакции, и не только в образовательной сфере, вещал:

А если идти еще глубже, это все часть более общей и очень важной проблемы – проблемы российской национальной идеи. Об этом уже немало сказано, достаточно давней попыткой ее осмысления была давно предложенная Сергеем Семеновичем Уваровым российская национальная идея "православие, самодержавие, народность" (1833 год). Разумеется, для большинства россиян самодержавие как способ правления ушло безвозвратно, но идея православия, патриотизма, народности остались и, на мой взгляд, по-прежнему незыблемы. И сейчас для меня несомненно, что при наличии в образовании многих конкретных вопросов, которые так или иначе надо решать, наиболее значимым будет все же вопрос: в какой мере та или иная педагогическая система, то или иное содержание воспитывают человека в этой системе основных ценностей – православия, патриотизма, народности? Попытки заменить их перечислением подобранных на потребу дня красивых и, бесспорно, имеющих смысл понятий типа достойной жизни, правового государства, гражданского общества, рыноч-

⁴⁸⁴ Московские новости. 2005. 15–21 июля.

ной экономики с их многочисленными и очень разными расшифровками и признаками напоминают мне поиск подлинных драгоценностей в магазине «Тысяча мелочей». Не потому, что слова эти малозначимы, но потому, что они, включая Россию в общий поток мировой истории, никак не показывают ее собственной роли, ее особенностей.

Итак, «православие» вместо «достойной жизни» и «гражданского общества» как «особенность» российской жизни – это покруче любых «черносотенцев».

«Как мы видим, – отмечала газета "Время МН", публикуя эту циничную, откровенно реакционную тираду, – и ведомство, и педагогическая наука готовы передать школу церкви, вернуться на 10 веков назад и вместо коммунистического воспитания *сделать основой педагогики "православие, самодержавие, народность"*. Очевидно, третьего для них не дано. Надо признать: это самый эффективный способ превратить уваровскую триаду в национальную идею – строить на ней российскую образовательную политику. Но хочет ли этого общество?»⁴⁸⁵.

Ни общество, ни, как оказалось, власть этого не хотят. Наиболее жестко на эту тему высказался бывший тогда заместителем руководителя аппарата правительства Алексей Волин. Вот его интервью газете «Газета».

ДВА ЧАСА ПРАВОСЛАВИЯ В НЕДЕЛЮ⁴⁸⁶

– Как вы относитесь к планам Министерства образования ввести в школах преподавание православия?

– Любое изучение религии в школе должно носить более чем факультативный характер. *Как светское государство, Российская Федерация не должна позволять преподавать в государственной школе любое религиозное учение.* Оптимально – за пределами здания школы. Уже странно то, что Министерство образования занимается разработкой стандартов факультативного образования. По моему мнению, *от этого документа веет средневековьем и мракобесием.*

Если Минобразование считает необходимым ввести религиозоведческий курс, тогда в нем должны быть основы всех религиозных мировоззрений, а заодно история атеизма. Правда, если ислам, иудаизм, буддизм, а также верования африканских племен и культы народов Океании будут преподаваться в том же объеме, какой отводится по этой программе на изучение православия, существует опасность, что не останется времени на математику и физику, не говоря уж об иностранных языках.

Более того, православие не является единственной христианской религией. Кроме православных, есть католики и протестанты – в том числе и в России, не говоря уж о чисто российских ответвлениях вроде староверов и баптистов.

Если говорить вообще о преподавании православия, то в условиях многонационального и многоконфессионального государства это опасно. Образование должно объединять нацию. А у нас может получиться, что россияне-православные будут изучать православие, россияне-буддисты – буддизм, а россияне-мусульмане – ислам. Школа, как известно, должна готовить человека к жизни в обществе. Непонятно, какую помощь окажут в этой подготовке знания об ангелах и падших духах.

⁴⁸⁵ Время МН. 2001. 25 апреля.

⁴⁸⁶ Газета. 2002. 15 марта (выделено мной. – Э.Д.).

– **Опросы показывают, что большинство россиян положительно относятся к преподаванию религиозных дисциплин в школе.**

– Вообще, у меня складывается впечатление, что мы чрезмерно преувеличиваем уровень религиозности общества. Социологические опросы показывают, что большинство людей считают себя верующими. Но при более детальных вопросах выясняется, что они не ходят в церковь, не знают молитв и не соблюдают постов.

Вера в Бога в настоящий момент сродни вере в коммунизм образца 1985 года. Особо радует повышенная набожность бывших членов партии. К тому же опыт нашей школы показывает – как только там начинают преподавать какую-либо идеологию, обязательно получается история КПСС. Не надо быть пророком, чтобы предсказать, что отношение детей к обязательному изучению в школе Закона Божьего будет примерно такое же, как к истории КПСС. И в результате вместо религиозных прихожан Минобразование и церковь получают миллионы воинствующих атеистов.

– **Сторонники преподавания религии в школе утверждают, что это принесет пользу с точки зрения воспитания нравственности.**

– Почему мы считаем, что нравственность – прерогатива одной из десятка мировых религий? А 30% атеистов в нашем обществе что ли априори безнравственные? Не говоря уж о том, что и к религии, точнее, к ее служителям можно выдвинуть массу претензий по поводу нравственности. Вспомним хотя бы последние скандалы с католиками-педофилами.

К тому же любой религиозный ренессанс заканчивается революциями и возвращением в средневековье. Радикальный ислам тому пример.

Религия – сугубо индивидуальное дело каждого человека. Если в семье считают, что ребенок должен знать про ангелов и духов, его отведут в воскресную школу при церкви. А если государство начинает считать возможным, вмешиваться в личную жизнь граждан и указывать, во что им верить и что думать, – **это первый признак тоталитаризма.**

Агрессивная экспансия РПЦ в образование встретила не только резкое неприятие общества и образовательного сообщества, но и жесткий отпор других конфессий в России. Возникшее межконфессиональное противостояние, чреватое серьезным взрывом, получило широкое освещение в прессе. Вот как описывал это событие, произошедшее в начале марта 2005 года, известный журналист Александр Солдатов в статье *«Богу – Небогово»*⁴⁸⁷.

В Московской патриархии до сих пор не могут определить своего отношения к неожиданному, «предательскому» заявлению «братьев-мусульман». В начале марта Совет муфтиев России провел в Москве расширенное совещание, посвященное проблемам исламского образования. Его итогом стало короткое, но совершенно сенсационное обращение к Президенту, Правительству и Федеральному собранию РФ. Основная идея обращения – ни в коем случае нельзя в российских школах преподавать религию по конфессиональному принципу, то есть отдельно православие для православных, ислам для мусульман, буддизм для буддистов и т.п. Нельзя делить классы и учебники по этому принципу, нельзя допускать к образованию профессиональных служителей культа.

Главная причина растерянности Московской патриархии – демонстративная поддержка, оказанная Совету муфтиев на самом высоком уровне российской власти. На совещании, принявшем скандальное обращение, присутствовали советник Администрации Президента РФ по религиозным вопросам

⁴⁸⁷ Московские новости. 2005. 11–17 марта (выделено мной. – Э.Д.).

Алексей Гришин, главный религиозный эксперт российского правительства Андрей Себенцов, руководитель отдела Минюста по регистрации религиозных организаций Виктор Королев, высокопоставленные представители МВД и Министерства образования. Такой «видеоряд» не оставляет сомнений: с принудительным внедрением «Основ православной культуры» решено покончить на самом верху, и настоящие «государственники» теперь те, кто выступает против такого внедрения.

Но как же могли в Московской патриархии «недоглядеть», упустить из виду назревающую опасность? Скорее всего, для руководства РПЦ не составляло секрета недовольство отдельных чиновников клерикализацией образования. Активная поддержка, которую власть на протяжении многих лет оказывала всевозможным церковным инициативам, притупила бдительность, к слухам о грядущей деклерикализации никто не отнесся серьезно. И вот это свершилось – Московскую патриархию вынуждают отступить и пересмотреть свою концепцию религиозного образования. Причем власть решает эту деликатную задачу руками мусульман – дабы придать возможным протестам православных характер «межконфессионального противостояния». А его в РПЦ опасаются гораздо больше, чем тактического конфликта со светской властью.

Торпедированная концепция Московской патриархии содержала множество противоречий. Но главным было то, что ее реализация **превращала бы российскую школу в клерикальную, то есть уничтожало бы принцип отделения школы от церкви.**

Не говоря уже о том, что принудительное обучение религии неизбежно вызвало бы отторжение детей и молодежи от церкви. Ее притягательность в советскую, например, эпоху – результат запретов, гонений, ореола таинственности, окружавшего церковь. Когда тайну выносят на площадь и начинают втягивать каждому прохожему, она превращается в свою противоположность.

На первых порах вновь созданное в 2004 году Министерство образования и науки решительно отказалось от введения в школу «Основ православной культуры» и вернулось к мысли о создании курса «Истории мировых религий». Поскольку министр А. Фурсенко объявил об этом публично, «Независимая газета» попросила меня высказать свое мнение на этот счет и опубликовала следующее интервью.

ГОРЬКИЕ ПЛОДЫ ПРОСВЕЩЕНИЯ⁴⁸⁸

В российских школах со следующего учебного года появится новый предмет – «История мировых религий». Он будет включен в состав обязательной школьной программы. Вести этот курс будут не представители Церкви, а светские преподаватели. Об этом на днях заявил министр образования и науки РФ Андрей Фурсенко на Всероссийском социальном форуме. О целесообразности и перспективах введения этого курса в школьную программу нашему корреспонденту А. Петрову рассказал Эдуард Днепров, академик Российской академии образования, бывший министр образования РФ в 1990–1992 гг.

– Эдуард Дмитриевич, в рамках реформы российской школы запланированы изменения в учебной программе, в частности, будет введен новый предмет «История мировых религий». Как вы относитесь к этой инициативе Министерства образования и науки?

– Введение «Истории мировых религий» – единственно толковая инициатива нынешнего министерства. Все остальные его инициативы не имеют никакого отношения к реформе российской общеобразовательной школы.

– Считаете ли вы целесообразным введение этого курса?

⁴⁸⁸ Независимая газета. 2004. 17 ноября.

– Я глубоко убежден, что такой курс целесообразен. И, конечно, он должен иметь светский характер. Если мы не будем преподавать историю религии, то отсечем мощнейшие пласты культуры. И многое в культуре останется непонятным современному человеку.

История религии – это важная составная часть истории общественной мысли и культуры. В курсе истории наконец будет заполнена крупная лакуна. Новый предмет должны в основном преподавать историки и частично религиоведы, которых уже успели подготовить.

– Будет ли этот предмет соотноситься со школьным курсом истории или с другими предметами?

– Я думаю, что это скорее учебный курс, а не самостоятельный предмет. И он должен стать органической составной частью предмета истории.

Этот курс можно ввести в предмет истории базового уровня старшей школы. Но поскольку у нас около 40% детей не продолжают обучение в старшей школе после окончания основной, то его можно предусмотреть и 8–9-м классах, хотя программа 9-го предельно перегружена.

Любой человек должен иметь представление о мире, в котором он живет. Религия – часть этого мира. У нас в стране представлены все основные мировые религии. Но ясно, что в рамках данного курса в нашей стране православию должно принадлежать подобающее место.

– Как возникла идея этого курса?

– Идея преподавания «Истории мировых религий» была высказана еще в «Концепции общего образования», которая полгода всенародно обсуждалась всей центральной и местной прессой и была одобрена на Всесоюзном съезде работников народного образования 22 декабря 1988 года. Эта «Концепция» определила основы последующего реформирования школы.

– Свидетельствует ли это решение об изменении политического курса Министерства образования и почему дискуссия об этом так затянулась?

– Насчет изменения политического курса сказано слишком сильно. *Несветских предметов в светской школе по определению быть не может.* Это предусмотрено и Конституцией РФ, и Законом «Об образовании». Хотя действительно начиная с 1994 года шли попытки пересмотреть этот закон в сторону его клерикализации. Церковные силы делали все возможное, чтобы убрать из Конституции и закона ключевой принцип светского характера образования в России.

– Кто был инициатором введения в школу преподавания Закона Божьего, а позже Основ православной культуры?

– Как ни парадоксально, эта инициатива принадлежала церковным функционерам из образовательной среды, а именно президенту Российской академии образования Николаю Никандрову, который, увы, больше клерикал, чем ученый. В его лице, а также в лице замминистра образования России Леонида Гребнева Церковь получила мощную поддержку. Отмечу, кстати, когда была попытка снять Гребнева с должности, то раздался соответствующий звонок из Московского Патриархата с требованием не делать этого. Как видите, Церковь уже вмешивается в кадровую политику в сфере образования. Эти деятели предлагали не только преподавание Закона Божьего в школах, но и проведение богослужений прямо на уроках.

В 1999 году появилось письмо министерства об обучении основам религии вне школьной программы. При этом разрешалось предоставлять школьное помещение религиозным организациям для работы с детьми. Это прямо противоречило первой статье Закона «Об образовании» о недопущении деятельности политических партий и религиозных организаций в светских, государственных школах.

Позже появилось письмо президента РАН Юрия Осипова, ректора МГУ Виктора Садовниченко и президента Российской академии образования Николая

Никандрова о введении теологии в вузах. Отмечу, что раньше в России теология в вузах никогда не преподавалась. Даже такие известные реакционеры царской России, как министр народного просвещения и одновременно обер-прокурор Синода Дмитрий Толстой и его преемник обер-прокурор Константин Победоносцев, не доходили до подобного мракобесия. У них были ограничители: внутренняя культура, научная и политическая ответственность и стремление служить не кастовым интересам Церкви, а интересам державы.

В 2001 году появился курс Основ православной культуры (ОПК), который по сути является курсом для духовных семинарий.

– Русская Православная Церковь (РПЦ) выступает против введения в школах светского курса по истории религии и настаивает на преподавании ОПК. Что вы думаете по этому поводу?

– В данном случае речь идет о целенаправленной экспансии Церкви и не только в образовании. Нельзя забывать, что **агрессивное навязывание своего образа мыслей, своей идеологии – первый признак тоталитаризма**. Очевидно, в нынешних условиях повального разграбления страны, утраты идеалов и идеологического вакуума нравственная потребность населения в вере увеличилась.

Но Церковь, за исключением редчайших ее представителей, оказалась неготовой к этому нравственному вызову. Вера превратилась в моду, которая затем выродилась в разновидность чиновничьей карьеры. И, что хуже всего, Церковь на глазах у бедствующего народа стала жирующим субъектом бизнеса со своей олигархией и своими «новыми русскими» в лице тех, кого до 1917 года называли «князьями Церкви».

– Как вы полагаете, почему РПЦ настаивает на своем присутствии в государственном образовании?

– **Борьба за школу – это борьба за власть и собственность**. Еще Крупская сказала: «Если хочешь взять общество – бери школу». Сталин в 30-х годах лично руководил сектором отдела школ ЦК и лично правил все постановления, связанные со школьным образованием. В основе претензий Церкви на школу нужно искать прежде всего политические и экономические мотивы.

В последние годы Церковь пыталась сделать религию синонимом не только духовности, но и нравственности. А что, культура уже не духовность? Или 30% живущих в нашей стране атеистов или агностиков безнравственны?

– Можно ли «доверить» РПЦ или представителям других вероисповеданий преподавание истории религии?

– Думаю, что это было бы неправильно, поскольку тогда курс истории религии стал бы не светским, а конфессиональным, причем неизвестно какой конфессии. Церкви надо больше думать, во-первых, о религиозном, а не светском образовании. Это принципиально важные вещи. Для религиозного образования есть духовные учебные заведения, воскресные школы, наконец. А не пытаться решать свои задачи за счет государства и светской школы. И, во-вторых, ей надо бы взять на себя национально значимое социально-просветительское дело, например, борьбу с беспризорностью и безнадзорностью. В этом деле она получила бы помощь и общества, и государства. Подлинная Церковь должна служить не своим интересам, а людям во имя Бога. И при этом четко понимать, что религия – частное дело каждого. Вот почему и курс «Истории мировых религий» – это часть светского, общечеловеческого, а не специального, религиозного образования.

– Что нужно для введения курса «Истории мировых религий» в школах?

– Прежде всего надо начать соответствующую подготовку учителей истории в системе педагогического образования и провести их ускоренную переподготовку в системе повышения квалификации учителей. И, кроме того, надо, конечно, подготовить необходимую учебную и методическую литературу. С моей точки зрения, введение данного курса не потребует больших расходов.

Глумление над Конституцией

Однако оптимизм прессы (равно как и мой оптимизм) был преждевременным. РПЦ не собиралась сдаваться. «Бой под ковром» продолжался. Когда министр образования и науки А. Фурсенко на Рождественских образовательных чтениях 2006 году заявил, что министерство будет вводить в школу не «Основы православной культуры», а курс «Истории мировых религий», он был буквально освистан православной аудиторией.

В итоге и пресса, и общество недооценили дефицит здравого смысла у РПЦ, ее необузданную агрессивность, стремление теперь уже другой, церковной олигархии идеологически подмять под себя государство. Равно как и переоценили они силу и степень прозрения этого государства, которое вновь оказалось и бессильным, и политически слепым. Такой же оказалась и его образовательная политика, которая сделала очередной антиконституционный зигзаг. С 2006/2007 учебного года предмет «Основы православной культуры» (ОПК) официально разрешено вводить в школу. В четырех регионах страны он уже введен **как обязательный** – Белгородской, Брянской, Калужской и Смоленской областях.

При этом Минобрнауки повторило дешевый трюк прежнего министерства. То ли по собственному недоумию, то ли, как водится, принимая нас всех за недоумков, оно отдало ОПК на откуп региональному компоненту государственного стандарта общего образования, лживо заявив при сем, что оно якобы не вправе вмешиваться в содержание регионального компонента.

Но это, действительно, не только тройная ложь, но и тройное нарушение закона.

Во-первых, образование в соответствии с Конституцией РФ – предмет совместного ведения Федерации и ее субъектов. И министерство обязано корректировать региональный компонент, если он включает в себя материал, который не соответствует правовым нормам, в данном случае Конституции РФ и Закону РФ «Об образовании». Напомним, что при Минобрнауки существует Федеральная служба по надзору в сфере образования. И ее главной целью, первой обязанностью, согласно постановлению Правительства РФ от 6 апреля 2004 года № 159, является **«контроль за исполнением законодательства в области образования»**.

Во-вторых, и об этом уже говорилось ранее, входя в региональный компонент государственного стандарта общего образования, ОПК получает статус **государственного** предмета, что по определению невозможно в светской школе светского государства.

В-третьих, наконец, министерство не только пренебрегает своей миссией по контролю за исполнением законодательства в сфере образования, но и **вводит в светской школе преподавание конфессиональных предметов за государственный счет**.

Это злоупотребление или ошибка? Кто от кого отделен? Еще немного и мы станем конфессиональным государством. Или уже стали?

Вот недавний пример нарастающей экспансии РПЦ в образование. Церковь уже хозяйничает в школе, как хочет.

...По настоянию православной епархии губернатор Саратовской области распорядился убрать из школьной программы предмет «Основы здорового образа жизни».

...Предмет «Основы здорового образа жизни» (ОЗОЖ) в саратовских школах появился в конце 1990-х. Программу разработали медики и психологи саратовских вузов с учетом местной специфики – больше всего жители области страдают от экологически зависимых заболеваний, плюс к тому через казахстанскую границу поступают азиатские наркотики «для бедных». Дисциплина рассчитана на детей от трех до 17 лет, состоит из этического, психологического, правового, семейно-педагогического и медицинского блоков.

Методику одобрили на экспертном совете регионального минобраз, опробовали в 50 учебных заведениях и предполагали ввести во всех остальных поэтапно...

Постепенно программа обросла учебниками (пособия для 5–9-х классов и шесть видов методичек для учителей), 17,6 тысячи педагогов прошли курсы повышения квалификации. Как показывает мониторинг, у 28% школьников отмечена «положительная динамика состояния соматического здоровья» (уменьшилось количество и продолжительность заболеваний в течение учебного года). В пять раз сократилось количество подростковых аборт (саратовские показатели – самые низкие в России), остановился рост юного материнства (среди девушек до 16 лет) и случаев отказа от детей (180 в год), 25% будущих мам теперь консультируются с врачом до наступления беременности. По результатам опросов, ОЗОЖ признали нужным уроком 90% старшеклассников и 85% родителей.

Но недавно православная епархия организовала сбор подписей против «насаждения чуждых ценностей», протестные листы выложили в местных храмах. Представители епархиального управления на уроках не бывали, однако знают, что ОЗОЖ *излишне «заостряет внимание детей на их достоинствах и правах»*, из-за чего чадо «теряет перу в авторитет родителей и национальных традиций...»

Об идеологической угрозе доложили губернатору. На заседании совета по взаимодействию с религиозными организациями господин Ипатов признал программу «развращающей старшеклассников» и распорядился «разобраться» в течение месяца. Вместо ОЗОЖ в качестве регионального компонента образования введут краеведение...

В школах удивились. «Состояние здоровья школьников не то что оставляет желать лучшего, оно катастрофично. Из 1215 наших учеников нарушениями опорно-двигательного аппарата страдает каждый пятый. У сегодняшних малышей болезней больше, чем у выпускников. На три вторых класса (когда-то их было семь) приходится четыре абсолютно здоровых ребенка, остальные – уже с патологией», – говорит психолог гимназии № 1 Татьяна Правдина. По программам сбережения здоровья учебное заведение начало работать в 1988 году, задолго до появления ОЗОЖ. Жалоб от родителей не поступало. Иногда мамы говорят даже, что школа отстает от жизни... Думаю, настоящая причина конфликта в другом: мы спрашиваем детей, что им интересно и чем им помочь? Видимо, для церковников это неприемлемо.

Такого же мнения придерживаются разработчики злополучного ОЗОЖ. **«Мы говорим о том, что ребенок – сам хозяин своего здоровья и своей жизни, чего церковь допустить не может. По сути, это идеологическое расхождение»**, – считает заведующая кафедрой психологии Института повышения квалификации работников образования Марина Михайлина.

Программа «Краеведение» еще не готова, но саратовские педагоги не сомневаются, что получают переименованные «Основы православной культуры» – иначе епархия не тратила бы столько сил...

По мнению педагогов, дело не только в отдельно взятом предмете ОЗОЖ. Религиозным деятелям может не понравиться биология (с Дарвином), литература (с Балдой), рисование (с изображением творений Аллаха) и т.д. Светские власти охотно прислушиваются к пожеланиям коллег по собственным соображениям – школьная программа должна принять очень актуальный вид: ведь мальчики должны выполнять план по призыву, девочки – исправлять демографию, а лишние знания – от лукавого⁴⁸⁹.

Приведенный пример отчетливо проявляет *три крайне удручающих обстоятельства* и в нашем обществе, и в образовании.

Во-первых, резкое политическое противостояние двух принципиально различных *идеологий – гуманистически-педагогической и церковно-тоталитарной*.

Во-вторых, нравственный цинизм «ястребов» церковно-тоталитарной идеологии, которые ради ее массированного внедрения готовы пренебречь всем, *даже святым – здоровьем детей*. И это – при ошеломляющих темпах вымирания нации: до одного миллиона человек в год.

И в-третьих, рудиментарно-тоталитарная косность многих чиновников (в том числе и от образования) являет собой тот рычаг, с помощью которого РПЦ своей идеологией пытается выдавить все более вызревающее в обществе – и особенно в среде молодежи – демократическое, гражданское самосознание.

Итак, каков итог всей этой клерикальной эпопеи?

1. От длительной противоправной осады сферы образования РПЦ перешла к откровенной демонстрации того, кто в доме хозяин, к прямому попранию Конституции Российской Федерации, что *должно стать предметом рассмотрения Конституционного суда РФ*.

2. Данную акцию в поликонфессиональной стране нельзя не расценить как *откровенную политическую провокацию, как покушение на национальную безопасность и разжигание межконфессиональной розни*.

Тем более, что все остальные конфессии России, как мы видели, резко выступили против такой идеологической экспансии РПЦ (поддержав оптимальную и в политическом, и в культурологическом, и в педагогическом плане идею создания курса «Истории мировых религий»).

3. Вся эта клерикальная эпопея свидетельствует не о декларируемом всюду укреплении государства, а напротив, о его ослаблении, о его прислужнической роли в своем собственном доме, в сокрушительном *поражении государства и его образовательной политики в решении одного из ключевых вопросов общественного бытия и общественного уклада – в каком государстве мы живем: светском или конфессиональном*.

Будем считать, что это поражение временное. Ведь не навечно мы обречены жить в инвалидном государстве. И не возвращаться же нам, действительно, во мрак средневековья.

⁴⁸⁹ Новая газета. 2006. 2–4 октября.

16. БЕЗУСПЕШНЫЕ ПОИСКИ ВЫХОДА ИЗ КРИЗИСА

В образовании неспособность правильно выбрать цель чаще ведет к деятельности в одном направлении или в том, к которому есть предположенность, нежели к хорошо продуманной деятельности по наиболее важным направлениям.

Ж. Аллак

Единственно верный политический ход президента Б.Н. Ельцина после дефолта – это назначение Е.М. Примакова главой правительства. Правда, сам президент вскоре испугался такого шага. Но это было как следствием стремления удержать в своих руках власть, так и все тем же проявлением типичного раздвоения российского властного сознания. Однако за короткое время премьерства Е.М. Примакову удалось сделать чрезвычайно много. Главное выровнять, стабилизировать ситуацию. За что он и поплатился. Ибо политические проходимцы и киллеры могут жить только в политическом навозе.

Наше общество и особенно легковесная пресса – дети слов, идеологий и программ. Нас ничему не научило «программ громадье» – кладбище благих намерений или откровенной лжи нашей политики. И потому в первые же месяцы пресса обрушила свой гнев на Е.М. Примакова за отсутствие у него «спасительной программы». Но опытный политик Евгений Максимович и не собирался в ближайшее время «ковать» таковую для общественной улады. Он сделал то, что должен был сделать – разработал и стал жестко выполнять **систему конкретных экстренных мер** по выводу из кризиса страны, еще раз обрушенной после дефолта.

Новому министру образования в правительстве Е.М. Примакова Владимиру Михайловичу Филиппову существенно не хватало мудрости и опыта своего патрона. И это естественно, ибо их личностный и политический потенциал были несравнимы – достаточно молодой ректор вуза на фоне не только академика РАН, но и первого в ряду немногих «политических академиков», опытного политического зубра. Посему В.М. Филиппову потребовалось немало времени, чтобы нащупать необходимый вектор образовательной политики.

НА РАСПУТЬЕ

Когда говорят о драматическом положении нашей школы в конце 90-х годов, то едва ли не единственную его причину видят в постигшем страну экономическом кризисе. Однако это – только половина правды. Более того, за подобными объяснениями очевидно стремление скрыть вторую половину этой правды, которая лежит в плоскости общеполитической и в плоскости внутрисистемных, внутриобразовательных проблем. Ибо у школьного кризиса тех лет, говоря словами классика, **три источника и три составные час-**

ти: коллапс школьной экономики, паралич образовательной политики и катастрофическое, нарастающее отставание школьного образования от потребностей современной жизни.

О первой из составляющих этого кризиса уже говорилось достаточно подробно. Третью составляющую мы рассмотрим в следующей части книги. Здесь же остановимся на конкретных проявлениях паралича образовательной политики конца 90-х годов, унаследованного от предшествующего периода.

Ранее уже говорилось о «ректорских издержках» объединенного образовательного ведомства, поскольку по нашей дурной иерархически-номенклатурной традиции во главе такого ведомства непременно должен быть ректор. (А каждый второй ректор фактически считает себя готовым министром. Благо, для каждого второго ректора преимущества ректорского благосостояния выше честолюбия.)

Так вот, основных таких «ректорских издержек» две: вузовский снобизм и – главное – почти полное незнание системы образования, обширнейшего круга ее социально-педагогических, экономических, содержательных, организационно-управленческих и прочих проблем. Иными словами, профессиональная некомпетентность. И вузовский снобизм отчасти служит ее прикрытием.

Г.А. Ягодин, как уже отмечалось, был в этом отношении исключением. Он целенаправленно и динамично осваивал новую специальность «общего образовательного министра». Но исключения, как известно, лишь подтверждают правила. Тем не менее В.М. Филиппов, по счастью лишенный «вузовского снобизма», решил повторить опыт Г.А. Ягодина. И сумел. Но не сразу.

Поначалу, будучи пленником своей недостаточной компетентности, он, а с ним и образовательная политика оказались на распутье. Этим не преминули воспользоваться *три опытных игрока на образовательном поле*, которые, в отличие от предельно конкретной линии Е.М. Примакова, *стали навязывать новому министру свои собственные «глобальные задачи»*: КПРФ (через подвластный комитет Государственной Думы) – создание «*национальной доктрины образования*»; Российская академия образования – *введение 12-летки*; аппарат министерства, который сорвал первый забег по Федеральной программе развития образования – *подготовку нового варианта этой программы*. От «почета», связанного с решением этих «глобальных задач», могла вскружиться голова у любого человека. Если, конечно, не понимать, что тебе навязывают, как будет показано ниже, псевдозадачи и псевдорешения.

К сожалению, В.М. Филиппову, зажатому в тиски названных сил, пришлось пройти через все эти тернии, о чем мы скажем особо. На это он потерял два года. Хотя и за эти два года он успел сделать немало полезных дел: пробудил министерство от спячки, возродил региональную образовательную политику и общественные советы при министерстве (Совет региональных руководителей образования, Экономический совет, Совет по общему среднему образованию и др.), решил проблемы учебно-воспитательных комплексов и профессиональных лицеев, которые из-за ведомственного противостояния приобрели уже политически огнеопасный характер, оказывал реальную

помощь инновационному движению в образовании, начал строить отношения с образовательным сообществом на основе партнерства и т.д.

Однако среди всех этих немаловажных, но локальных дел в образовательной политике в те годы *не было главного – стратегической линии вывода образования из кризиса*, которая появится только в 2000 году (и о которой речь пойдет в III части книги). Не было и того, что составляло основу деятельности правительства Е.М. Примакова – *погружения в экономику*, в данном случае – *экономику образования*.

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ТУПИКИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Трудно представить себе нормальное, цивилизованное государство, где власть не имела бы *никакого* понятия о том, как и в каких объемах финансируется одна из наиболее крупных и ресурсоемких сфер народного хозяйства – образование. Трудно с точки зрения здравого смысла. Но в конце 90-х годов не только *никому* не было известно, как и сколько средств расходуется на образование на всех трех его уровнях – федеральном, региональном, муниципальном. Не было даже сколько-нибудь определенных, согласованных подходов к финансированию образования и к экономике образования в целом, где царили субъективизм и произвол. Иными словами, в стране попросту не было того, что можно было бы назвать *«экономическими отношениями в сфере образования»*. И потому экономика образования здесь представляла собой, по существу, минное поле проблем.

Ключевые из этих проблем схематично можно представить следующим образом. (Более детально некоторые из них будут рассмотрены далее.)

Проблемное поле экономики образования

<i>Проблемы</i>	Состояние	Возможные решения
Поле образовательного выбора (<i>поле отступления</i>)	Сокращение сферы равных возможностей в образовании (социальных и территориальных)	Введение государственных минимальных социальных стандартов (как обеспечение равенства прав граждан на образование)
	Замораживание многообразия и вариативности в образовании	Экономическое стимулирование этих процессов в рамках федеральной, региональных и муниципальных программ развития образования
Бюджетное поле (<i>поле стагнации</i>) 1. Принципы финансирования	Субъективизм и произвол	Введение нормативного бюджетного финансирования на основе минимальных социальных стандартов (запуск региональных экспериментов)
2. Источники финансирования	Не прояснены. Нет распределения полномочий между субъектами финансирования. Кризис «бюджетного федерализма»	Включение местного самоуправления в систему межбюджетных отношений. Отработка многоуровневого финансирования школы («бюджетная вертикаль»). Целевое отчисление части налогов на образование

3. Каналы финансирования (финансовые потоки)	Мутные и засоренные. Трансферты: предельный субъективизм в расчетах и нецелевое использование	Введение дотаций на обеспечение минимальных социальных стандартов. Введение целевых субвенций на развитие образования и образовательное выравнивание регионов
Внебюджетное поле (поле выживания) 1. Налоговые льготы – для системы образования; – для ее инвесторов; – для благотворителей	Закон «Об образовании» не работает. Обкрадывание налоговых льгот в проектах Налогового кодекса	Необходимость политической воли для реализации Закона «Об образовании»
2. Хозяйственная самостоятельность школы	Не обеспечена. Более того, затруднена ведомством и органами управления образованием	Разработка соответствующих нормативно-правовых документов (которых не было с 1990 г.)
3. Новые проработки на внебюджетном поле	Образовательное страхование? Образовательное кредитование?	Региональные эксперименты
4. Министерское руководство на внебюджетном поле	Случайный набор частных сюжетов	Необходимость выработки системной экономической политики

Социальные стандарты и нормативное финансирование – базовые основания образовательной политики

Идея **нормативного финансирования в образовании**, как уже не раз отмечалось, впервые была выдвинута в 1988 году в «Концепции общего среднего образования» и позже, в 1992 году закреплена в Законе «Об образовании». Тогда же началась ее научно-методическая разработка и частичная апробация в ряде регионов. Но с тех пор, с 1992 года образовательная политика не предприняла **ни единого шага** в направлении нормативного финансирования образовательных учреждений – ни в научно-методической, ни в нормативно-правовой, ни в практической плоскости. Законодательная норма повисла.

Новое руководство Министерства образования, то ли продолжая инерционную линию невмешательства в проблему нормативного финансирования, то ли разделяя на этот счет традиционные заблуждения, полагало (говоря словами министра В. Филиппова), что следует *«отсрочить введение норматива на послекризисное время»*, что *«во время кризиса нормативы не вводят...»*⁴⁹⁰. Действительно, не вводят – если это декоративное украшение. Если же это последняя линия обороны системы образования, если это спасительный пересмотр коренных оснований его финансирования – тогда другой вопрос.

Нетривиальные решения, в том числе экономические, социальные, образовательные **принимаются именно в периоды кризисов. И только эти решения позволяют кризис преодолеть**. Не случайно именно в это время многие регионы активно вводили и использовали нормативное финансирование, которое, по словам заместителя начальника Главного управления образования администрации Самарской области В. Прудниковой, позволяет системе образования «не только выжить, но и немного развиваться»⁴⁹¹.

⁴⁹⁰ Первое сентября. 1998. 28 ноября.

⁴⁹¹ Первое сентября. 1998. 26 декабря.

На данном этапе различные модели нормативного финансирования в образовании отрабатывались в разнообразных региональных экспериментах. Министерство же, помимо анализа этих экспериментов, их научно-методического и нормативно-правового обеспечения, призвано было содействовать решению другой капитальной социальной задачи – **введению государственных минимальных социально гарантированных нормативов (социальных стандартов) в образование**. Только эти нормативы могли положить предел экономическому отступлению образования.

Напомним, первые шаги к введению социальных стандартов в образование также были предприняты еще в 1991–1992 годах, когда постановлениями правительства, инициированными Министерством образования, вводились так называемые **натуральные нормативы** (на питание, обмундирование, мягкий инвентарь, оборудование), а также нормативы наполняемости классов и групп, нормативы удельных показателей общей площади образовательных учреждений (в расчете на одного учащегося) и др. В рамках общих «Социальных нормативов и норм» указанные нормативы были позднее одобрены распоряжением Правительства РФ № 1063-р от 3 июля 1996 г.

В том же году Министерство экономики выступило с инициативой принятия закона «О государственных минимальных социальных стандартах», которая тогда не получила развития. В 1998 году уже при Е.М. Примакове Минэкономики выдвинуло новый проект этого закона, где **государственный минимальный социальный стандарт** представлял как «**минимальный уровень гарантий социальной защиты**, обеспечивающий удовлетворение важнейших потребностей человека», и одновременно – как «**норматив минимальной бюджетной обеспеченности**» этих гарантий (ст. 3 законопроекта).

В области образования, согласно этому законопроекту (ст. 9), «**в качестве государственных социальных стандартов устанавливаются**: перечень бесплатных и общедоступных образовательных услуг, финансируемых за счет бюджетов различных уровней; нормы и нормативы обеспеченности населения бесплатными и общедоступными образовательными услугами; нормы и нормативы материального, кадрового и технического обеспечения образовательных и воспитательных учреждений различных типов и видов; нормы и нормативы социальной поддержки обучающихся». Законопроект фиксировал, что эти стандарты «используются для определения: нормативов минимальной бюджетной обеспеченности различных видов образования и воспитания в расчете на одного обучающегося в год; нормативов финансового обеспечения образовательных и воспитательных учреждений различных типов и видов в год».

Как видим, предлагаемые государственные минимальные социальные стандарты (в разработке которых Министерство образования не принимало никакого участия) устанавливали достаточно четкую и надежную систему социально-экономического обеспечения нормальной жизнедеятельности школы, образования в целом. Вместе с тем они не были нейтральны и в собственно педагогическом плане. Они являлись естественной рамкой, естественными ограничителями образовательных стандартов, поскольку впервые определяли ту сферу бесплатного и общедоступного образования, которая

может быть оплачена государством. «Это может быть, – как отмечалось в газете "Первом сентября", – пять уроков в день плюс теплое чистое помещение или еще бесплатное питание, дополнительные занятия...». А может быть что-либо еще. В любом случае это главное, что нужно сегодня: «точно определить, за что платит государство»⁴⁹².

В соответствии с этим и должны разрабатываться, выстраиваться государственные образовательные стандарты, которые в их предлагаемом ныне виде **никак** не были привязаны не только к реальным общественным потребностям, но и к реальным бюджетным возможностям государства. Не случайно разработчики законопроекта о государственных минимальных социальных стандартах из Министерства экономики предлагают даже включить образовательные стандарты в состав стандартов социальных.

Нужно это или нет – особый вопрос. Но смысл данного предложения очевиден: необходимо выстраивать не замок на песке, не какие-то псевдоакадемические схемы образовательных стандартов, а целостную и реальную систему государственных гарантий образовательных прав граждан в рамках, как подчеркивало Минэкономики, «государственных минимальных социальных стандартов в области образования».

Таким образом, **государственный минимальный социальный стандарт – это нижняя, предельная планка социальной ответственности государства перед его гражданами**. В частности – в реализации их образовательных прав. Планка, которая является **фундаментом образовательной, а шире – социальной политики государства**. Для нас это основной инструмент воссоздания или создания сильной социальной политики. Прежняя социальная политика все предшествующие годы пребывала в провале, что и стало одной из главных причин социально-экономического кризиса, в том числе и в сфере образования.

В свое время мне довелось предупреждать коллег по правительству об опасности дисбаланса экономической и социальной политики, чреватого расколом общества и сломом самих реформ⁴⁹³. Эта очевидная опасность, увы, оказалась реальностью. Теперь мы пожинали ее плоды. И нам не выйти из общесистемного кризиса без сильной социальной политики, истоком которой может стать введение минимальных социальных стандартов.

Принятие закона об этих стандартах могло бы заложить основы такой политики. Проект этого закона (п. 5 ст. 14) однозначно формулировал ее **ключевой принцип**: «Все бюджеты составляются и исполняются исходя из **принципа приоритетного финансового обеспечения государственных минимальных социальных стандартов при безусловном исполнении долговых обязательств. Пока не обеспечено финансирование государственных социальных стандартов в проект бюджета не могут быть включены расходы** (при исполнении не могут финансироваться расходы), **не связанные с достижением государственных социальных стандартов**».

Это и есть сильная, а проще – нормальная социальная политика. Это и есть подлинное, а не ностальгически административное возвращение госу-

⁴⁹² Первое сентября. 1998. 26 декабря.

⁴⁹³ Независимая газета. 1992. 6 мая.

дарства в социальную сферу и в область социальной политики. В нашем случае – в сферу образования и образовательной политики. *Здесь сегодня развилка – возрождение или стагнация социальной (в том числе образовательной) сферы.* И выбор пути на этой развилке – прежде всего *политический выбор.*

Собственно, по большому счету, введение минимальных социальных стандартов просто выгодно умному правительству. Во-первых, оно существенно расширяет его социальную базу, укрепляет его социальную опору. И во-вторых, оно выступает как естественная его защита от напора многочисленных отраслевых, региональных и прочих лобби. Не секрет, что определенная доля бюджетного пирога, каков бы ни был его размер, всегда отдается в жертву этим лобби. В данном случае, при вычете четко зафиксированных законом расходов на минимальные социальные нужды, эта доля будет значительно меньше.

Очевидно, что государственные минимальные социальные стандарты, в частности и в образовании, невозможно ввести в одночасье. Предстоит их поэтапное введение. Но столь же очевидно, что уже давно было необходимо начать их разработку, подготовку их реализации. И здесь сфера образования вновь может стать своеобразной модельной областью отработки этого важнейшего социального начинания, каковой она была при отработке и введении ЕТС в 1992 году. Для этого нужны только добрая воля и готовность образовательного ведомства.

Одним из модельных вариантов отработки социальных стандартов в образовании могло бы стать введение нормативного финансирования образовательных учреждений, как это предлагалось в проекте Федерального Закона «Об обеспечении конституционных прав граждан на общее образование». Возможны и другие варианты. Но очевидно одно – деятельность в этом направлении – *первая приоритетная социально-экономическая задача образовательной политики.* Министерство образования стояло вне этой, равно как и вне второй приоритетной задачи.

Расчистка финансового кровоснабжения в образовании

Вторая приоритетная и сверхактуальная социально-экономическая задача образовательной политики – прояснение источников финансирования школьного образования и расчистка каналов этого финансирования. То есть – *расчистка финансового кровоснабжения в образовании.* Это связано, во-первых, с пересмотром системы межбюджетных отношений центра и регионов и включением в нее местного самоуправления. И во-вторых, – с принципиальным изменением подходов в деле оказания регионам финансовой помощи центра. В частности, с отказом от системы так называемых трансфертов, несущей в себе возможность коррупции и финансовых злоупотреблений по всей своей длине – от расчетов трансфертов в центре до их реального использования в регионах.

Существующая система межбюджетных отношений центра и регионов была создана в 1994 году в рамках концепции «бюджетного федерализма»,

сущность которого заключалась в законодательном установлении бюджетных прав и обязанностей двух сторон – федеральных и региональных органов власти, правил их взаимодействия на всех стадиях бюджетного процесса. Тогда же в составе федерального бюджета был образован Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), средства которого (получившие название «трансферты») распределялись между дотационными регионами на основе многоступенчатых, по сути, неконтролируемых расчетов. Число таких регионов в разные годы доходило до 80 (из 89, что само по себе уже свидетельствовало о «зазеркалье» в бюджетном и экономическом устройстве страны).

Предложенная в 1994 году система межбюджетных отношений обладала несомненными преимуществами в сравнении с этими отношениями времен «парада суверенитетов» (1992–1993), когда некоторые республики практически прекратили перечислять в федеральный бюджет налоги, что соответствовало скорее конфедеративному, чем федеративному бюджетному устройству. Однако в этой системе наличествовало, по меньшей мере, *два капитальных порока*.

ПЕРВЫЙ. «Межбюджетный процесс» существенно отставал от процесса политического: Конституция Российской Федерации 1993 года ввела институт местного самоуправления, но этот институт, этот третий бюджетный игрок выпадал из межбюджетных отношений, его экономический статус и экономическая база оставались (и остаются) непроясненными. (Что является основным тормозом в развитии местного самоуправления в России, а следовательно – и гражданского общества.) Что же касается сферы образования, то здесь этот третий, муниципальный игрок был и остается определяющим. В расходах на образование бюджеты разных уровней составляли: федеральный – 5,3%, региональный – 19,8%, местный – 64,9%. И потому правовая и экономическая незащищенность местного самоуправления оборачивается незащищенностью школы.

ВТОРОЙ. Сама схема распределения федеральной поддержки регионам, основанная на трансфертах, оказалась, по существу, вредоносной. Она, как уже отмечалось, открывала поле для коррупции и злоупотреблений уже на стадии исчисления трансфертов (в силу крайне несовершенной и бюрократически закрытой методики их расчетов) и тем более – на стадии их использования (в силу «слепого», нецелевого характера трансфертов). Кроме того, трансферты не только не сопровождались оценкой рациональных потребностей регионов в бюджетных ресурсах, они во многом стимулировали иждивенчество региональных властей, в частности в укреплении собственной региональной налоговой базы. Ибо тот, кто сегодня в регионе больше собрал налогов, рисковал завтра потерять в трансфертах.

Иными словами, «трансфертный» характер бюджетного устройства вел к нецелевому использованию государственных средств, вне учета конкретных, реальных потребностей регионов, а тем более муниципалитетов. Эти реальные потребности могут быть исчислены опять же только на основе и с помощью *социальных и финансовых нормативов* – как *нормативные бюджетные потребности*. На их основе и должен составляться минимальный нормативный бюджет региона (как слагаемое из аналогичных бюджетов местных

самоуправлений) и устанавливаться соответствующие нормативные расходы. При нехватке средств на эти расходы они могут быть целевым образом восполнены из центра.

Таким образом, круг вновь замкнулся. *Реальные экономические отношения* центра, регионов и местного самоуправления (в том числе и в сфере образования) *могут быть выстроены только на основе минимальных социальных стандартов и соответствующих им финансовых нормативов*. Нет таких стандартов и нормативов – нет и подлинных экономических, в частности межбюджетных отношений.

Здесь же замыкается и второй, *политический круг* во взаимоотношениях центра, регионов и местного самоуправления. Как отмечалось еще в январе 1997 года в аналитической записке Управления Президента РФ по вопросам местного самоуправления, «несовершенство практики межбюджетных отношений тесно связано с не решенной до сих пор *проблемой оптимального распределения компетенций и полномочий между органами государственной власти различных уровней и органами местного самоуправления*. Без решения этой проблемы невозможно реализовать принцип обоснованности построения структуры бюджетов разных уровней и перейти к практике финансирования местных бюджетов *по нормативному принципу*»⁴⁹⁴.

Политический контекст этой проблемы, однако, много шире, чем «финансирование местных бюджетов по нормативному принципу». Известно, что *местное самоуправление* с немалым трудом пробивает себе дорогу в России. И тому *две главные причины* – ментального и организационно-политического свойства.

Говоря о *первой из этих причин*, «Известия» отмечали: «Общество, привыкшее за долгие годы к строго иерархической системе власти, тяжело привыкает к реальной демократии. Отсюда постоянно возникающие разговоры о неготовности общества к введению самоуправления»⁴⁹⁵. Спекуляции на тему «неготовности общества» к демократии – традиционный, набивший оскомину довод ее противников. Но невозможно выстроить дом, не начав его строительство. Нет другого способа гражданского взросления, становления общества, нежели создание, пусть путем проб и ошибок, гражданских общественных институтов.

Вторая причина имеет не столько объективный, сколько субъективный характер, но последствия ее много значительнее и даже драматичнее, чем у причины первой. Суть здесь предельно проста: по словам тех же «Известий», «на пути местных властей грудью встают власти региональные, не желающие делиться полномочиями»⁴⁹⁶.

Реформа местного самоуправления вот уже несколько лет наталкивается на ожесточенное сопротивление руководителей регионов. Еще в августе 1995 года был принят Закон «Об общих принципах организации местного само-

⁴⁹⁴ Формирование финансовой основы местного самоуправления: необходимость совершенствования налогово-бюджетной системы Российской Федерации. Аналитическая записка. Январь 1997 г. С. 13.

⁴⁹⁵ Известия. 1998. 9 декабря.

⁴⁹⁶ Там же.

управления в Российской Федерации», обязавший в течение полутора лет провести выборы местных властей на всех уровнях. Однако к 1 января 1997 года четверть субъектов Федерации проигнорировала местные выборы. Впоследствии положение не только не улучшилось, но, напротив, ужесточилось. Поскольку фактическое проведение реформы местного самоуправления было отдано на откуп региональным, городским и районным администрациям.

«И все же, – как справедливо подчеркивала "Независимая газета", – основная причина конфликтов губернаторов и мэров кроется не в политических разногласиях. Мэры крупных городов, откуда идет значительная часть поступлений в региональную казну, недовольны прежде всего существующей схемой распределения финансов, отдающей формирование муниципального бюджета на откуп региональной администрации. Виной тому – отсутствие законодательных регуляторов межбюджетных отношений. Причем наиболее проигрышные позиции у территорий-доноров. Именно эти 400 муниципальных образований, которые опираются на собственные силы, собирают налоги и пытаются жить за собственный счет, оказываются самыми ущемленными»⁴⁹⁷.

Существующие сегодня в России три уровня власти – федеральный, региональный и муниципальный – находятся как бы в параллельных мирах, перекладывая друг на друга ответственность и стремясь получить себе как можно больше. Мало того, между первым и вторым, а также между вторым и третьим уровнями власти идет упорная, затяжная борьба за налоги, ресурсы, собственность и т.д. Борьба изматывающая, изнуряющая страну. При этом в своем противостоянии с губернаторами центр нередко поддерживает местное самоуправление, стремясь тем самым ослабить всевластие «региональных баронов». Такая поддержка дает подчас обратный результат, активизируя региональный напор на муниципалитеты и усугубляя их положение. В конечном итоге борьба центра и субъектов Федерации больше всего сказывается на местном самоуправлении, которому не остается ни власти, ни денег.

В конце 90-х годов тучи над местным самоуправлением еще более сгустились. И прежде всего в интересующей нас области – в образовании, которое является важнейшей и едва ли не наиболее широкой сферой деятельности муниципалитетов. На сей раз в качестве Зевса неожиданно выступил ЦК профсоюза работников образования и науки РФ, предложивший провести тотальную *«демуниципализацию общего среднего образования»* путем «передачи образовательных учреждений начального, основного и среднего (полного) образования в подчинение органов государственной власти субъектов РФ». По мнению профсоюза, «наряду с изменением собственно правового статуса перечисленных образовательных учреждений это означает, что такое переподчинение должно сопровождаться одновременно передачей собственности и полномочий учредителя». Иными словами, в образовании предлагался новый глобальный передел – собственности, полномочий, статуса, учредительства и т.д., – поскольку, как полагал профсоюз, *произошло якобы «разго-*

⁴⁹⁷ НГ-регионы. 1999. № 5. Февраль.

сударствление в форме муниципализации практически всей системы общего среднего образования»⁴⁹⁸.

Именно здесь корень: *«разгосударствление в форме муниципализации»*. Здесь в полный рост встает первая из названных ранее причин медленного становления местного самоуправления в России – неприятие на уровне ментальности всего «негосударственного». *Между тем местное самоуправление – базисная форма непосредственного народовластия*. И по словам Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации».

Наш отраслевой профсоюз полагал – и отсюда, вероятно, значительная часть его пафоса в выступлении против муниципализации образования, – что именно в ней кроются причины нынешнего тяжелейшего положения школы и учительства. Но это все равно что искать что-либо не там, где потеряли, а там, где светло. Истинные истоки этого положения, как известно, в ином. И о том говорилось и писалось неоднократно. И муниципализация школы здесь ни при чем. Ибо на самом деле, к сожалению, *реальной муниципализации образования еще не было*. Хотя бы потому, что подавляющая часть муниципалитетов, как подчеркивалось ранее, не имела и не имеет даже тени самостоятельной бюджетной базы.

В лозунге «демуниципализации образования» на самом деле двойная подмена. Во-первых, истинные причины финансового кризиса школы подменяются мнимыми. И *во-вторых*, – и это может быть наиболее опасным, – *экономические мотивы и соображения*, вольно или невольно, *подменяются политическими*. По меньшей мере временные и объяснимые финансовые трудности (преодоление которых во многом лежит на пути расчистки каналов финансирования школы и пересмотра межбюджетных отношений, о чем выше шла речь) возводятся в ранг *политического принципа*. И при этом, мягко говоря, весьма спорного, ведущего к фактическому свертыванию сферы деятельности муниципалитетов и самого местного самоуправления как базового основания *демократии = народовластия*. Так под прикрытием временной «экономической целесообразности» мы можем оказаться совсем в другой стране.

Не хотелось бы думать, что именно к данной цели и направлен указанный лозунг. Скорее всего это – все то же проявление наших традиционных склонностей к универсальным отмычкам, тотальным решениям и не менее традиционным поискам «крайнего». В данном случае виноватый нашелся в облике трехлетнего полуголодного, полуоборванного беспризорника – местного самоуправления.

Есть, впрочем, и *еще один немаловажный политический аспект* рассматриваемой проблемы. В «демуниципализации образования» наш отраслевой профсоюз видел не только способ «вернуть муниципальные учреждения под ответственность государственной власти» (хотя можно было бы говорить

⁴⁹⁸ Учительская газета. 1999. 23 февраля.

о двойной ответственности – государственной и муниципальной власти), но и средство **«восстановить государственный контроль над школой»**.

Не в этом ли опять корень? И мало ли было в конце 90-х годов, в период всеохватного «бюрократического реванша», такого контроля! И исчезал ли вообще этот контроль, чтобы таким революционным путем его восстанавливать, ломая хрупкие ростки нового общественного устройства в России? **Полноценное местное самоуправление – это именно новое для России общественное устройство**, а не «теоретическая модель управления», как полагают некоторые профсоюзные лидеры.

АВАНТЮРА 12-ЛЕТКИ

С осени 1998 года и вплоть до конца 2000 года мыльный пузырь 12-летки фактически заполнил собой все пространство образовательной политики. Инициатором **незамедлительного** введения двенадцатилетнего обучения в школе выступила Российская академия образования, выбрав для этого самое подходящее время. Страну еще сотрясали судороги дефолта, но руководство академии (напрочь оторванное от всего, что не входило в его корыстные интересы) это мало интересовало. Из своего аквариума оно не видело и не хотело видеть реальной жизни. Что делало ее псевдонаучную инициативу **ничем не различимой от авантюры только что рухнувшего в небытие «очередного этапа» реформы образования**.

Поскольку руководство РАО потребовало форсированного введения 12-летки (чуть ли ни приказом Министерства образования или срочным постановлением правительства), что привело в состояние шока родительскую и педагогическую общественность, есть смысл повнимательнее присмотреться к этой увлекательной странице новейшей политической истории отечественного образования.

Собственно проблема 12-летки отнюдь не нова. Еще в Законе «Об образовании» 1992 года были определены три ступени общего образования: начальное, основное и среднее (полное) общее образование. В соответствии с законом Типовое положение о школе установило сроки освоения этих ступеней: для начальной школы – 3–4 года, для основной – 5 лет, для полной средней школы – 2–3 года. Эти нежесткие временные ограничения давали возможность варьировать сроки обучения. Задача ставилась – обеспечить переход на одиннадцатилетнюю школу и в дальнейшем открыть перспективы для 12-летки. Эти перспективы, однако, учитывая реальное положение в стране и в образовании, никто не форсировал.

Вопрос о 12-летке рассматривался и в период подготовки названного «очередного этапа» образовательной реформы, осенью 1997 года. Но, надо сказать, тогда говорилось лишь «о создании содержательных условий для постепенного перехода на 12-летнее школьное образование», о том, что этот переход должен проходить поэтапно «с учетом реальных условий различных регионов страны», что он «должен осуществляться по мере наполнения бюд-

жетных средств с тем, чтобы не привести к ухудшению финансирования школ и снижению почасовой оплаты труда учителей»⁴⁹⁹.

Год спустя идея 12-летки вдруг обрела мощное ускорение и весьма требовательные, жесткие формы – в руках Российской академии образования. 28 октября 1998 года на президиуме РАО инициатор постановки этого вопроса академический Институт общего среднего образования грозно и безапелляционно заявил: «Решение задачи обеспечения высокого уровня общеобразовательной подготовки **требует** перехода на мировой стандарт продолжительности обучения в средней школе – 12 лет». Президиум РАО вдохновенно одобрил такой подход вместе с предложенной структурой 12-летки (4+6+2), назвав подготовку ее введения «одним из важнейших направлений деятельности академии».

Одновременно руководство РАО декларировало: «Выступая сторонниками государственного стандарта, базисного учебного плана и базисных программ, мы заявляем о том, что это не означает возврата к тоталитарности школьного образования. Мы за либерализацию школы, за дифференциацию, за гуманизацию содержания образования, за демократизацию. Но мы выступаем решительно против **развала** системы школьного образования и против **хаоса** в разработке и издании программ, учебников и методических пособий»⁵⁰⁰. (Воистину «хаос»: кто-то, помимо академиков, вознамерился что-то разрабатывать и издавать. Не дай Бог, – какие-то простые учителя.) То есть 12-летка вкупе со стандартом предлагалась здесь как средство исцеления школы от этого «развала» и «хаоса», как новый, сдвоенный со стандартами, калибр охранительно-образовательной панацеи.

Таков *внутренний мотив* реанимации осенью 1998 года вопроса о 12-летке. *Внешний мотив* был более благопристойен: ссылки на мировой опыт и на переговоры с Советом Европы, который якобы обязал нас перейти на 12-летний школьный «европейский стандарт». Но послушаем мнение на этот счет нового министра образования, высказанное им в «Новых Известиях» менее чем за десять дней до его назначения на этот пост, мнение, как сказал тогда В. Филиппов, «о пресловутой 12-летке». Этот эпизод характерен не только тем, что обнажает весь блеф по поводу «мировых стандартов», но и тем, что нагляднейше раскрывает нашу исконную политическую раздвоенность: в одних случаях – мы говорим одно, в других – делаем совсем иное.

«Прежде всего, – говорил тогда В. Филиппов, – хотелось бы понять, в чем смысл масштабного почина. Если очередная *дорогостоящая кампания* организована только затем, чтобы наши документы об образовании признавали на Западе, то для этого России достаточно присоединиться к Лиссабонской (1997 года) совместной конвенции ЮНЕСКО и Совета Европы... Любая страна, подписавшая эту конвенцию, признает любые документы о среднем образовании любой другой страны, если при этом не будет доказано существенных различий в содержании программ образования. А в пояснительном

⁴⁹⁹ Учительская газета. 1998. 16 сентября.

⁵⁰⁰ Концепция содержания общего среднего образования в 12-летней школе. Материалы для обсуждения на заседании Президиума РАО. С. 4. (*Далее – Концепция...*)

докладе к этому документу особенно подчеркнуто, что *разница в сроках и периодах обучения не может служить основанием для отказа в признании аттестата той или иной страны*».

«В итоге, – замечал будущий министр, – была принята очень удачная формулировка, которая дает нам возможность войти в мировое образовательное пространство в буквальном смысле росчерком пера, или, как говорят студенты, автоматом... Нам остается только подписать конвенцию, ратифицировать ее через парламент. К слову, в Лиссабоне ее в первый же день подписали США, Германия, Греция – всего 27 стран, включая почти все государства СНГ... А Россия почему-то тянет, вот уже год идет процесс согласования. Что же это значит? Мы действительно хотим, чтобы наши ребята свободно учились в любой стране мира, а их сверстники из-за границы у нас? *Или у политиков от просвещения какая-то иная цель?*».

Своевременный вопрос, не правда ли? Особенно когда проблема конвертации аттестатов и дипломов подменяется проблемой 12-летки. И особенно тогда, когда наш парламент «росчерком пера» уже ратифицировал Лиссабонскую конвенцию. Активно разоблачая далее спекуляции по поводу «мирового стандарта» двенадцатилетнего образования, будущий министр продолжал: «Поражаюсь лукавству, простодушию или прямой некомпетентности тех в руководстве нашим просвещением, кто во всеуслышание заявляет: все высокоразвитые страны перешли на двенадцатилетнюю систему среднего образования. Да, перешли. Но не к *всеобщему* двенадцатилетнему, это надо четко понимать. Мы же... опять хотим всех *в обязательном порядке*, строим повести к светлому будущему под названием Школа 1–12. Но это даже самым богатым странам не под силу: слишком дорогое удовольствие»⁵⁰¹.

Не слова, а просто песнь здравого смысла. Однако месяц спустя, став во главе «руководства нашим просвещением», В. Филиппов круто поменял позицию – то ли в силу обаяния РАО, то ли по каким-то иным причинам. На вопрос корреспондента газеты «Коммерсант»: «*В последний год много говорилось о введении двенадцатилетнего школьного образования. Вы сторонник этой идеи?*» Министр ответил: «*Да*, это дает возможность детям больше времени проводить в школе (к этому мы позднее вернемся. – Э.Д.). К тому же эта система дает дополнительные деньги в систему образования». И тут же вдруг: «С экономической точки зрения вопрос непростой: требуется несколько миллиардов ежегодно»⁵⁰².

Здесь также поставим «нота бене». А пока зададимся вопросом: так «дает» 12-летка или «требует» дополнительные миллиарды? Ответ: системе образования – дает, но прежде – у государства требует. Следующий вопрос: где государству эти миллиарды взять, особенно в условиях нынешнего глубокого кризиса?.. На этот вопрос ответа ни у кого нет. Нельзя же считать таким ответом последовавшие вскоре заверения экономически прозревшего министра

⁵⁰¹ Новые Известия. 1998. 22 сентября.

⁵⁰² Коммерсант. 1998. 29 ноября.

образования, что «переход на 12-летнюю систему не потребует от государства ни копейки»⁵⁰³. Но об этом – чуть позже.

Данный вопрос приобретает особую актуальность и в связи с той поспешностью, которую обнаружил новый министр, говоря о сроках введения 12-летки. «Это зависит от того, – говорил он в ноябре 1998 года, – какую схему примем. Если схема будет 9+3, то... можно переходить к 12-летке с **1 сентября 1999 года (!)**. Если же будет принята схема (кем? – Э.Д.) 10+2... надо будет менять содержание, учебники писать. И это отнимет как минимум два года»⁵⁰⁴.

Вот такой кавалеризм. Оставалось пустое – «принять схему». За этим, естественно, дело не стало. 2 марта 1998 года коллегия Министерства общего и профессионального образования рассмотрела и утвердила вопрос «О структуре двенадцатилетней средней общеобразовательной школы». На первый взгляд, это был частный вопрос. На самом же деле на коллегии вершилось эпохальное событие. **12-летка была принята... министерством**. Процесс, как говорится, пошел, что ошарашило многих присутствовавших на этом историческом заседании.

Вот как описывал свои впечатления от этого события корреспондент «Комсомольской правды» А. Милкус: «Ерзая на жестком стуле в ряду приглашенных, я никак не мог отделаться от ощущения, что на этот раз на коллегии Министерства образования обсуждают грандиозный и столь же мало имеющий отношение к реальности проект, как когда-то поворот северных рек. Представительные тети и седовласые дяди напористо излагали мнения по вопросу «О структуре двенадцатилетней средней общеобразовательной школы», будто сам переход на 12-летку уже решен окончательно и бесповоротно, осталось только определить, сколько лет ребенок будет протирать штаны в младших классах, а сколько – разрисовывать парты в старших. А как же мы, двадцать миллионов (на самом деле – почти 40, ибо в школе училось 21,1 млн. ребят. – Э.Д.), каждый божий день спросонок таскающих отпрысков за знаниями, закупающих учебники и собирающих деньги на ремонт класса? У нас что, права голоса нет? Может, вы перепутали – это церковь отделена от государства, а не школа»⁵⁰⁵.

Нет, не перепутали. *Поскольку ведомство давно уже приватизировало образовательную политику, – вот теперь оно в своих стенах и решало за государство и от имени государства вопрос о 12-летке*. «Диву, однако, даешься, – писал по этому поводу в «Новых Известиях» А. Зверев, – до чего же эфемерные идеи возводятся у нас порой в ранг государственной образовательной политики! Причина, очевидно, скрыта в том, что школу... в свое время полностью, хотя и не без боя, отдали на откуп отраслевому чиновничеству – гуляйте, мол, ребята! Они и гуляют, а расхлебываем всей страной»⁵⁰⁶.

Именно эта «ведомственная гуляба», не стесненная ни какими-либо государственными ограничителями, ни общественным мнением, и плодила в

⁵⁰³ Время МН. 1999. 17 марта.

⁵⁰⁴ Первое сентября. 1998. 28 ноября.

⁵⁰⁵ Комсомольская правда. 1999. 3 марта.

⁵⁰⁶ Новые Известия. 1998. 6 августа.

конце 90-х годов **авантюризм и волюнтаризм в образовательной политике**. В случае с 12-летней то и другое проявилось, как минимум, **в трех моментах**.

Первое. Министерство под руку с РАО ставило вопрос о введении 12-летней тогда, когда в стране еще не обеспечен переход к нормальной одиннадцатилетней школе. По признанию самого министра, «то, что сейчас в школе зовется 11-летней, на самом деле вовсе таковой не является. 60% детей до сих пор фактически учатся в десятилетке, поскольку после третьего класса, минуя четвертый, действительно перескакивают в пятый»⁵⁰⁷. По другим официальным данным, «сегодня более 70% школ продолжает принимать детей с 7 лет в трехлетнюю начальную школу»⁵⁰⁸. Вывод очевиден: впору заняться реальным обеспечением одиннадцатилетнего школьного образования, а не звонить на всех перекрестках о 12-летке.

Второе. Министерство и РАО форсировали введение 12-летней в то время, когда, как справедливо отмечалось в «Независимой газете», «свыше 60% действующих школ больше десяти лет учить не могут». Нет ни соответствующих финансово-экономических и материально-технических условий. «Нет ни подготовленных кадров, ни учебников и ничего из того, что нужно для полноценного образования. А в некоторые школы опасно даже заходить – они того и гляди рухнут»⁵⁰⁹.

И, наконец, третье. Как отмечалось, особенно показательным то, что вопрос о 12-летке вышел, догоняя стандарты, в разряд приоритетов в образовательной политике именно в период обвала, максимального обострения социально-экономического кризиса в стране – осенью 1998 года. Это свидетельствовало о том, что его инициаторы – РАО и образовательное ведомство – либо пребывали вне времени и пространства, либо преследовали какие-то специфические, сугубо свои интересы.

Эти интересы, впрочем, достаточно очевидны. Новому министерству надо было любой ценой показать свое «новое лицо» и ознаменовать свое правление громким социально-педагогическим начинанием. Последствия его вторичны, ибо наша власть все еще живет по принципу – «после нас хоть потоп».

Интересы Российской академии образования более прозаичны. И их позитивно можно понять. Академия уже пять лет кормится порожденными ею так называемыми образовательными стандартами, которыми те же пять лет постоянно насилует школу. Эта жила оскудевает. Теперь новая дойная корова – 12-летка. Ее академии хватит на прокормление на всю оставшуюся жизнь.

Все это, может быть, не стоило даже упоминания, если бы за этим отчетливо не просматривался новый, **крайне тревожный симптом**. В случае с 12-летней, как и в случае со стандартами, явно высвечивалась набирающая силу еще и **«академическая» приватизация образовательной политики**. Методические лобби, удовлетворяя за счет школы свои бытовые и околонучные потребности, все более и более начинали нависать над этой политикой,

⁵⁰⁷ Вечерний клуб. 1999. 3 апреля.

⁵⁰⁸ Учительская газета. 1999. 26 января.

⁵⁰⁹ Независимая газета. 1999. 2 апреля.

определять ее направление и содержание, навязывать ей свои интересы, далекие от подлинных нужд и образования, и общества.

Нет смысла пояснять, что от этих нужд не менее далеки и отмеченные выше в связи с 12-леткой интересы самого образовательного ведомства. Однако чиновники и господа академики вовсе не лыком шиты. Свои личные интересы у них, как и положено, хорошо закамуфлированы социально значимыми аргументами в пользу 12-летки. Тогда в ходу было *два главных таких «социальных» аргумента* – ее якобы экономичность и ее якобы способность разрядить социальную напряженность в стране. Присмотримся повнимательнее к этим аргументам.

Как мы уже видели, вступив на трон, министр образования в беседе с «Коммерсантом» высказал мнение, что на введение 12-летки «потребуется несколько миллиардов ежегодно». Освоившись на этом троне и более глубоко постигнув правила игры, он, как мы тоже видели, заявил, что эта акция «не потребует от государства *ни копейки*». «Из-за падения рождаемости, – разъяснял эту мысль министр, – через 10 лет в российской школе окажется на 30% детей меньше. Стало быть, расходов тоже будет меньше. Но, перейдя на 12-летку, мы сможем предотвратить увольнение сотен тысяч учителей, которые по-иному остались бы без работы»⁵¹⁰.

Ожидаемое сокращение рождаемости в связи с «демографической ямой» – *главный, убойный «экономический» аргумент министерства в пользу 12-летки*, за которым не стояло и не стоит *никаких* расчетов. Никакими расчетами не подкреплена и спекулятивная забота об учителях. Как справедливо отмечалось в «Проекте программы объединения «Яблоко» в области образования», «во-первых, значительная часть нашего учительства – люди предпенсионного возраста (увы, молодежи в школе работает все меньше...) и через 5–7 лет проблема будет не в том, как их занять в школе, а как раз наоборот – как заполнить вакансии. Во-вторых, если где-то в классах окажется не по 30–40 детей, а меньше – то при чем здесь проблема трудоустройства учителей? Пусть учителя работают, а наши дети учатся в классах, где будет 25 детей»⁵¹¹.

Зияющее отсутствие каких-либо экономических расчетов, экономических обоснований введения 12-летки не помешало, естественно, министерским чиновникам развивать и углублять мысль своего начальника относительно «экономичности» затеянного предприятия. В материалах коллегии 2 марта 1999 года, подготовленных Департаментом общего среднего образования министерства, даже отмечалось, что 12-летка «даст *существенный экономический эффект* за счет снижения сроков обучения в соответствующих профессиональных образовательных учреждениях, где стоимость обучения значительно выше, чем в школе»⁵¹².

Как выяснилось, однако, в ходе жесткой дискуссии на той же коллегии, чиновники из соседнего главка министерства, опекающие профессиональные образовательные учреждения, вовсе не собирались снижать в них сроки обу-

⁵¹⁰ Время МН. 1998. 17 марта.

⁵¹¹ Проект программы объединения «Яблоко» в области образования. М., 1999. С. 22.

⁵¹² Материалы коллегии Министерства общего и профессионального образования РФ от 02.03.99. С. 11. (Далее – Материалы коллегии...)

чения. «Школьники» и «профтеховцы» сошлись на коллегии к внутриведомственному барьеру, к чему мы еще вернемся. Это отнюдь не прибавляло убедительности министерским «экономическим» аргументам, которая, по сути, была равна нулю.

Не случайно один из наиболее авторитетных региональных руководителей, начальник Главного управления образования администрации Самарской области Е. Коган указывал на абсолютное отсутствие экономической стратегии у министерства в вопросе перехода на двенадцатилетнее обучение. «У нас трещит фундамент школы, – отмечал Е. Коган, – а мы хотим над ней достраивать фактически еще два этажа. Может быть, есть смысл сначала укрепить фундамент?»⁵¹³

Ту же мысль практически одновременно высказал директор известной московской школы А. Пинский: «Переход к 12-летке это и важнейший экономический вопрос. Если государство сегодня – в отношении образования, но не только – полный банкрот, то как можно ставить вопрос о расширении российского школьного предприятия аж на 20%. Именно на 20%, ибо сегодня в реальности мы имеем по преимуществу десятилетку. Какой-то театр абсурда: учителям не платят по полгода нищенскую зарплату, они бастуют и умирают от голодовок, а в Москве собираются умные люди и обсуждают, как в обанкротившемся предприятии расширить объемы на 20%, причем без привлечения реальных и гарантированных инвестиций»⁵¹⁴.

Аналогичные сомнения превалировали и в прессе по поводу экономической обеспеченности 12-летки. «При нынешнем финансировании народного образования, – отмечала газета "Труд", – при тех огромных дырах, которые латать не перелатать, добавить школам еще один год обучения просто-напросто невозможно. Нереально»⁵¹⁵. «Надо же реально смотреть на то, что происходит в стране, – писали "Московские новости". – В нынешнее трудное время материального подкрепления для двух лишних лет учебы нет»⁵¹⁶. «Откуда деньги еще на один год в школе, – спрашивала "Новая газета", – если и без него нынешняя школа еле сводит концы с концами, а зачастую, как известно, уже и не сводит?»⁵¹⁷. «Откуда появятся деньги, – повторяла тот же вопрос "Учительская газета", – если учителям до сих пор не отданы долги? Сколько затрат потребуют новые учебники, программы и т.д.?»⁵¹⁸.

Ответа на все эти вопросы и возражения, естественно, не было. Ни министерство, ни РАО не представили обществу *ни единой* цифры расчетов по введению 12-летки. Это очевидным образом свидетельствовало об очередной *политической авантюре*, о традиционной ставке на российское «авось» – что, впрочем, по сути, одно и то же.

В итоге Государственная Дума в своем парламентском запросе, направленном 19 февраля 1999 года правительству, с редким единодушием – только

⁵¹³ Первое сентября. 1998. 22 декабря.

⁵¹⁴ Там же.

⁵¹⁵ Труд. 1999. 5 февраля.

⁵¹⁶ Московские новости. 1999. 21–28 февраля.

⁵¹⁷ Новая газета. 1998. 16 ноября.

⁵¹⁸ Учительская газета. 1999. 9 марта.

три депутата голосовали «против», – вынуждена была констатировать, что «*в условиях почти повсеместной задолженности по выплате заработной платы учителям и персоналу общеобразовательных учреждений совершенно призрачны финансовые возможности увеличения продолжительности обучения еще на один год*»⁵¹⁹.

Столь же призрачным представал и *второй основной «социальный» аргумент* официальных ревнителей 12-летки, – что она, как отмечалось коллегией министерства, «может способствовать снижению социальной напряженности в стране», в частности – уменьшить давление на рынок труда и сократить подростковую преступность⁵²⁰.

Аргументируя эти возможные блага, РАО, как всегда, в свойственной ей безапелляционной манере, выдвигала более жесткий тезис: страна стоит «перед дилеммой – либо пополнять армию безработных, либо дать возможность более основательного обучения большему числу подростков»⁵²¹. Но этот тезис опять же спекулятивен и очевидно сомнителен. *Во-первых*, как справедливо замечал А. Зверев, «идеологи образовательного ведомства даже не замечают, что, рассуждая таким образом, они уже открыто признают: да, школа готовит потенциальных безработных, и с этим ничего не сделаешь»⁵²². *И во-вторых*, возникает вопрос: а что собственно изменится с «пополнением армии безработных», если сроки обучения в школе, ничего не меняя в ней, увеличить на один год? Через год такой же поток ее выпускников вольется в эту армию.

Точно так же призрачны и ожидания, что 12-летка удержит подростков от правонарушений. Свои сомнения на этот счет не раз высказывали на коллегии министерства руководители образования Новосибирской, Оренбургской, Самарской областей, Мордовии, Татарстана и др. По убеждению председателя Комитета по образованию администрации Воронежской области, президента Ассоциации развития образования Центрального Черноземья С. Рогачева, увеличение сроков обучения, напротив, может привести к росту количества детей с асоциальным поведением, поскольку детство затянется, а вступление во взрослую жизнь отодвигается. (Эти опасения, как подтверждают участвовавшие даже в благополучной Америке, случаи «школьных разборок» с применением оружия, не лишены оснований. В Соединенных Штатах сегодня все более задумываются о сокращении «инфантильного школьного возраста».)

Региональные руководители образования отмечали и еще одно негативное социальное последствие увеличения срока обучения, которое не берут в расчет чиновники министерства и РАО, – в условиях существенного спада уровня жизни родителям трудно держать детей в школе одиннадцать лет, а лишний год им и вовсе будет не по силам. В особенности это проявится в сельской местности. Как отмечал на коллегии министерства И. Калина, начальник Управления образования Оренбургской области, где 80% школ сель-

⁵¹⁹ Первое сентября. 1999. 27 февраля.

⁵²⁰ Материалы коллегии... С. 8.

⁵²¹ Концепция... С. 1.

⁵²² Новые Известия. 1998. 25 августа.

ские, «трудно задержать детей в школе на год дольше, когда подростки очень нужны родителям на сельском подворье»⁵²³.

В принципе за стремлением сделать школу своеобразным социальным громоотводом стоит все то же отсутствие у нас не только нормальной – какой-либо вообще **социальной политики**. Стоит попытка восполнить это отсутствие за школьный счет путем навешивания на школу несвойственных ей социальных функций и социальных задач, с которыми не справились государство и общество.

В этой связи наш выдающийся педагог Шалва Амонашвили с горечью отмечал: «Я могу понять, но мне трудно принять такие аргументы в пользу 12-летки, которые основаны на нынешнем сложном состоянии в государстве: государство, мол, не может гарантировать работу выпускникам школы и не в состоянии предоставить молодым людям условия для беспрепятственного поступления в вузы, *поэтому лучше задержать их в школе еще на один год – до призыва юношей в армию*. Или другой резон: государство не в состоянии предотвратить правонарушения несовершеннолетних, защитить свободную от школы молодежь от пагубных влияний – и опять-таки выход в продлении образования. *Во что же тогда превратятся 12 классы – не во временные ли изоляторы строгого содержания*»⁵²⁴.

Эти слова о превращении 12-летки в социальный изолятор строгого режима, прозвучавшие в устах Ш.А. Амонашвили, который всегда чурался любой «политики» в образовании и для которого только гуманизм всегда был мерилom деятельности школы, на самом деле раскрывают **внутреннюю, глубинную охранительно-политическую или полицейскую суть** истинных побуждений адептов 12-летки. Именно поэтому их мало волнует то, едва ли не важнейшее последствие введения 12-летки, которое буквально вздыбило всю общественность, – переход выпускников прямо с порога школы за порог казармы. Как отмечали «Известия», **«при введении 12-летки главной проблемой является призыв в армию**. По закону установлен призывной возраст 18 лет. При переходе на новую систему его необходимо будет отодвинуть до 19 лет, иначе *возможен социальный взрыв. Это будет самая настоящая провокация*»⁵²⁵.

Вот где **реальные** социальные последствия ускоренного введения 12-летки. И вот где ее **реальный** изоляторский социально-политический смысл: **задержать**, как точно отметил Ш. Амонашвили, выпускников **«в школе еще на один год – до призыва юношей в армию»**. То есть сразу, без помех передать их из одного социального инкубатора в другой. Не важно, что этот другой инкубатор чем дальше, тем больше становится буквально опасен для жизни. Важно то, что «государственники», как им кажется, страхуют себя от излишних социальных напряжений.

Этот скрытый **главный «резон»** был спонтанно озвучен на коллегии министерства, посвященной 12-летке, одним из ведущих его чиновников,

⁵²³ Учительская газета. 1999. 9 марта.

⁵²⁴ Вечерний клуб. 1999. 3 апреля.

⁵²⁵ Известия. 1999. 11 февраля.

заявившим, что переход из школы прямо в армию – это благо, так как меньше будет тех, кто «болтается на улице». Может быть, именно поэтому так лениво и с таким вялым спокойствием отбивались министерство от требований родительской и педагогической общественности – *сначала решить проблему переноса срока призывного возраста хотя бы на год, а потом уже ставить вопрос о 12-летке*. В данном случае, к слову сказать, образовательное ведомство и РАО спокойно закрывали глаза на «мировые стандарты»: в развитом мире нет всеобщей воинской повинности, и призывной возраст там – 21 год.

Успокаивая на этот счет общественность, министр замечал: «Большинство педагогов боится, не придется ли всем юношам по окончании 12-летки идти в армию. Но я считаю, что призыв в армию выпускников 12-летки – это *организационно-технический вопрос*, который решается политической волей руководителей государства. Конечно, мы не перейдем на двенадцатилетку, не решив проблему призыва в армию. Мы поставим этот вопрос перед правительством»⁵²⁶.

В этой связи возникают по меньшей мере *три сомнения*:

1. Решаются ли «организационно-технические вопросы» политической волей? Притом, что очевидно: **данный вопрос вовсе не организационно-технический, а политико-правовой**. Его решение, что отмечалось в упоминавшемся ранее парламентском запросе правительству, требует ни больше ни меньше как «пересмотреть ряд положений Конституции Российской Федерации и федеральных законов, касающихся таких традиционно привычных норм нашей жизни, как нижняя и верхняя граница призывного возраста, минимальный возраст вступления в брак; возраст, достижение которого дает право на участие в выборах; срок иждивенчества; исчисление трудового стажа»⁵²⁷.

2. Где мы возьмем упомянутую В. Филипповым *«политическую волю»*, когда в те годы в стране она составляла наибольший дефицит?

3. Мы уже проходили опыт *«постановки вопроса перед правительством»*, когда летом 1997 года готовился «очередной этап» образовательной реформы и когда педагогическая общественность громогласно заявляла, что этот этап **немыслим и, более того, авантюрен без принятия первоочередных мер по преодолению социально-экономического кризиса в системе образования**, что «без проведения этих мер любые действия по реформированию обречены на провал»⁵²⁸. Правительство не обратило никакого внимания на данное «штормовое предупреждение» и попыталось начать реформу. (Хотя тогда вице-премьер О. Сысуев, как сегодня министр В. Филиппов, клятвою заверял общественность, что до снижения социально-экономической напряженности в сфере образования никаких перемен не будет.) В результате от того «этапа» реформы не осталось и следа. Как, впрочем, и от самого тогдашнего правительства. Хотим повторить? Наступить на те же грабли? Теперь уже с 12-леткой? Может быть, пора остановиться?

⁵²⁶ Первое сентября. 1998. 28 ноября.

⁵²⁷ Первое сентября. 1999. 27 февраля.

⁵²⁸ Первое сентября. 1997. 19 августа.

Итак, *вопрос о 12-летке отнюдь не внутришкольный и не внутриведомственный. Это крупный социальный макропроект*, который затрагивает все общество, каждую семью, каждого ребенка. И потому данный вопрос не может и не должен решаться только на ведомственном уровне. Более того, здесь недостаточно даже решения правительства. *Вопрос о сроках школьного обучения должен быть разрешен только законом.*

Все сказанное выше – только **первый, социальный аспект 12-летки как масштабной, системной социально-педагогической проблемы. Второй ее аспект – внутриотраслевой, внутриобразовательный.**

Внутри самой системы образования вопрос о 12-летке также имеет не сугубо школьный, а *общесистемный* характер. Его невозможно решать в отрыве от судеб начального и среднего профессионального образования, вне связи с высшей школой. Но этот вопрос рассматривался либо изолированно, либо только через призму корыстных интересов ректоров вузов, вне общей стратегии системы образования (может быть, в силу того, что таковой стратегии вообще не было).

Нагляднейший пример – упомянутое ранее резкое столкновение на коллегии по 12-летке «школьного» и «пэтэушного» главков министерства, обнажившее непонимание будущих взаимосвязей старшей ступени 12-летней школы (в частности ее политехнического профиля) и ПТУ. Как и абсолютную непроясненность вопроса о соотношении задач и принципов построения начальной профессиональной подготовки в 12-летке и общеобразовательной подготовки в профтехучилищах.

Другой ярчайший пример – жесткая установка образовательного ведомства и РАО на превращение старшей ступени 12-летки в так называемый *предуниверсарий* – подготовительную ступень к вузу. *Но эта установка насквозь порочна. Она направлена, по сути, на отход от всеобщности полного среднего образования, провозглашенной Законом «Об образовании».* Более того, *она превращает школу в средство социальной селекции* под видом подготовки школьников к вузу. В истории российского образования перед средней школой никогда не ставилась задача только подготовки к вузу. Школа всегда готовила и к жизни.

Названная установка была вызвана не только непрофессионализмом руководства образовательного ведомства, но и очевидным диктатом вузов в этом ведомстве. Их стремлением сделать систему образования сугубо вузоцентрической, окончательно подчинить школу своим интересам и откачать из нее нужных абитуриентов.

Между тем даже Генеральная прокуратура РФ в 1999 году призвала к обузданию рыночной алчности ректоров вузов. В своем особом представлении она констатировала, что вузы не только произвольно навязывают выпускникам школ требования, не соответствующие школьным программам, но фактически превращаются в *социальное сито* на пути этих выпускников к дальнейшему образованию. Прием в вузы, отмечала Генпрокуратура, стал приобретать *дискриминационный характер*, оттесняющий от высшего образования малообеспеченные слои населения.

Очевидно, что предлагаемая министерством и РАО модель «смычки» 12-летки и вуза в виде «предуниверсария» только закрепляет, мало того, – стимулирует отмеченную *селективную, навязываемую вузами тенденцию в нашем образовании.*

Наконец, третий, важнейший – собственно образовательный аспект проблемы 12-летки, связанный с системным пересмотром содержания школьного образования, приведением его в соответствие с требованиями жизни. Именно этот *ключевой, фундаментальный аспект проблемы* фактически исключен из всех рассуждений официальных трубадуров 12-летки.

Министерство и РАО выдвигают *два основных «педагогических» аргумента* в ее пользу: *продление сроков обучения в школе – 1) «позволит повысить качество образования» и 2) обеспечит «снижение учебной нагрузки школьников».* При этом, как видно из предложенного академией базисного учебного плана 12-летней школы и из разрабатываемых для нее стандартов, во внутреннем строе нынешнего содержания школьного образования никаких изменений не предполагается.

Посмотрим на *первый* из этих аргументов. Как известно, *качество образования* не является прямой производной от сроков обучения. «У нас было десятилетнее образование. Потом ввели одиннадцатилетнее, – отмечал В. Аванесов в "Независимой газете". – Улучшилось ли качество обучения в наших школах? Нет. А почему мы должны верить, что оно улучшится сейчас? Известно, что высокий уровень достигается не столько длительностью, сколько хорошей организацией учебного процесса. И, кроме того, созданием в школе современной учебной среды, наличием хорошо подготовленных преподавателей, высоким уровнем и своевременностью выдаваемой зарплаты, т.е. тем, чего нашей школе, увы, не хватает»⁵²⁹.

Но отвлечемся от этой больной темы – зарплата и прочее, чего не хватает нашей школе: свет, тепло, канализация, водопровод, мел (не говоря уже о компьютерах) и другие житейские мелочи. Вспомним то, что говорилось ранее в связи с образовательными стандартами – *об омертвевших, схоластических знаниях*, вбиваемых в школе «ногами», по словам Е. Ямбурга, в голову ребенка. О знаниях, с которыми не знаешь, что делать в этой жизни. Единственный выход – их забыть. Это и путь самосохранения, кстати, который активно используют наши дети, чтобы попросту не сойти с ума. Так что же – будем повышать «качество» этого мертвого груза и «качество» его «вбивания» посредством введения двенадцатого года обучения?

И при такой перенасыщенности обязательным учебным материалом наши дети, как показали последние исследования ЮНЕСКО, проведенные в 45 странах, оказываются в последней, третьей группе, да еще и на 13 месте. Причем провал обнаруживается как в непривычных, так и в прикладных, почти бытовых знаниях. «Получив некий объем информации, – писал в этой связи депутат Московской городской думы, заслуженный учитель РФ Е. Бунимович, – наши школьники не представляют себе – зачем, что с ним делать,

⁵²⁹ Независимая газета. 1999. 2 апреля.

как использовать, от какой стенки этот гвоздь... Втиснув в ограниченное время урока перенасыщенную дозу пресловутых знаний–умений–навыков, мы совсем не оставили ребенку воздуха, права на паузу, на то, чтоб остановиться, оглянуться, удивиться, задуматься»⁵³⁰. И теперь все эти прелести продлеваются еще на два года. «Не слишком ли это тяжелое испытание для психики ребенка?» – спрашивает Н. Давыдова в «Московских новостях»⁵³¹.

Академический базисный учебный план для 12-летки, «просто катастрофичный», по словам Е. Бунимовича⁵³². Равно как и предлагаемые РАО образовательные стандарты, хороши только тем, что воочию убеждают в лицемерии деклараций о повышении уровня образования, что красноречиво показывают *истинную «методологию» нынешнего реформирования – повысить «качество образования», ничего не меняя в школе, более того, консервируя в ней все отжившее*. Увы, правы «Новые Известия», говоря, что «мы опять пошли *своим путем* – формальных, а не качественных преобразований. И этот принцип, как ни печально признавать, становится особой приметой российской школьной политики в последние годы»⁵³³.

Между тем общепризнанно: «Важно не то, будем ли мы учить детей на год-два больше, а *как* мы это будем делать, на *каком* содержании? Нам почему-то сложно понять: массовое школьное образование вопиюще бедно сегодня не только потому, что злые чиновники не выделяют на него деньги, но и потому, что *ткань его перестала быть конкурентоспособной*. За такую школу, какая у нас сейчас есть, общество инстинктивно не хочет платить»⁵³⁴.

Теперь *о втором ведущем «педагогическом» аргументе* рыцарей 12-летки – «о том, что она позволит снизить учебную нагрузку школьников».

Как уже отмечалось ранее, перегрузка учащихся стала сегодня основной внутренней бедой школы. В анекдотической форме это подтвердил недавно и сам министр образования, сообщив, что нагрузка старшеклассников, с учетом всех видов работ и заданий, составляет 167 часов в неделю, притом, что в неделе всего 168 часов⁵³⁵.

Но 12-летка как разгрузка – это ложь. На те же виды работ и заданий при ней потребуется 153 часа в неделю, или 21 час 50 минут в сутки. И это разгрузка? Это *профанированный способ разгрузки детей*, по сути, повторяющий недавнюю провалившуюся попытку перевести все школы на шестидневную рабочую неделю. Опыт ничему не учит наших вождей. Вновь тычемся в одну и ту же стену. Ведь и тогда намеривались разгрузить школу, как отмечали «Московские новости», «фактически по схеме будущей реформы: шестидневная школьная неделя вместо пятидневной – это все равно, что двенадцатилетка вместо десятилетки»⁵³⁶.

⁵³⁰ Новая газета. 1998. 16 ноября.

⁵³¹ Московские новости. 1999. 21–28 февраля.

⁵³² Учительская газета. 1999. 9 марта.

⁵³³ Новые Известия. 1998. 25 августа.

⁵³⁴ Первое сентября. 1999. 23 января.

⁵³⁵ Время МН. 1999. 17 марта.

⁵³⁶ Московские новости. 1999. 21–28 февраля.

В материалах министерской коллегии и в документах РАО безапелляционно утверждается, что *«снижение недельной учебной нагрузки при сохранении сложившегося содержания общего образования (!) является одним из главных оснований увеличения срока обучения на один год»*⁵³⁷. Но эта исходная посылка *глубоко ложна* – а кто сказал или доказал, что надо сохранять отжившее содержание школьного образования? Кроме того, она предельно *механистична* по своей сути. Она исходит из известного принципа: тех же щей, да пожиже влей – раздели эти щи не на 11 (сегодня фактически 10), а на 12 тарелок.

Фактически нам предлагают надстроить над треснувшим зданием содержания школьного образования еще двенадцатый этаж. Якобы для того, чтобы снять учебные перегрузки. Не меняя при этом сами *принципы построения содержания школьного образования*, которые и *являются главным источником перегрузки*. Это все тот же тупиковый, экстенсивный путь, густо замешанный на неискоренимом непрофессионализме.

Нагрузка в школе не растет сама собой. Ее наращивают ведомственные и академические чиновники, не желая или не умея по-настоящему работать с содержанием школьного образования. И 12-летка им нужна в основном, чтобы скрыть то и другое. Поэтому-то в аппаратной справке, подготовленной к коллегии министерства, они и предлагали в первую очередь ввести образовательные стандарты для будущей 12-летки, то есть изначально *законсервировать в ней то содержание образования, которое уже сегодня признано предельно перегруженным и устаревшим*.

Данное обстоятельство скрыть невозможно. Оно очевидно всем. «Если уж в РАО, – отмечалось в "Комсомольской правде", – так беспокоятся о том, что школьная программа слишком перегружена – *логичнее изменить структуру преподавания, перелопатить базисный учебный план, сделав упор на те знания, которые действительно нужны выпускнику*. А не размазывать кашу еще на год, надеясь вдолбить больше знаний... От механического увеличения учебных часов еще никто умнее не становился. Беда нашего выпускника не в том, что он много знает, а в том, что *не может, не умеет применить свои знания в реальной жизни*. Что и подтвердил, между прочим, совсем недавно анализ уровня подготовки школьников разных стран»⁵³⁸.

Если очистить все псевдоаргументы РАО в пользу 12-летки от декоративной шелухи, то суть ее позиции предельно проста: 1) академия разработала «обязательный минимум» содержания школьного образования – ядро образовательного стандарта, в соответствии с которым подготовлены или готовятся учебные программы; 2) школьники с этими программами не справляются в отведенный срок, возникают перегрузки, резко ухудшается здоровье учащихся; 3) значит, надо продлить срок обучения, чтобы эти несмышлениши и неумелыши справлялись с «академическими» программами... Но вот вопрос: а кто гарантирует, что после введения 12-летки РАО не предложит новый «минимум» и что не надо будет вновь школярам довешивать срок?

⁵³⁷ Материалы коллегии... С. 7.

⁵³⁸ Комсомольская правда. 1999. 3 февраля.

Во всех этих «академических» рассуждениях, направленных, по существу, на *консервацию нынешней школы, но уже в рамках 12-летки*, нет даже тени мысли о том, насколько съедобны академические программы, те ли это вообще программы. Нужны ли они, в их нынешнем, квазинаучном виде ребенку, школе, обществу? И не проще ли, не дешевле ли наконец пересмотреть сам этот «минимум», а может быть и всю деятельность академии, как и министерства, в области содержания образования, которая становится *социально опасной для детства*.

Истинный, главный смысл 12-летки – не в закреплении все нарастающего отрыва содержания школьного образования от жизни, а *в глубоком, внутреннем, системном обновлении этого содержания*. Тогда и только тогда введение 12-летки имеет сущностный педагогический смысл.

Итак, *ключевой вопрос – с какой целью, во имя чего мы собираемся вводить 12-летнее школьное образование?* Если это средство, способ, путь глубокой внутренней реорганизации школы с тем, чтобы сделать ее для ребенка школой развития, здоровья, самоопределения, чтобы действительно, а не призрачно обновить в соответствии с требованиями жизни содержание образования и весь уклад школьной жизни, – это одно. Если же мы намерены консервировать сущее (и прошлое в сущем) путем достраивания двенадцатого этажа над сегодняшней треснувшей, полуобвалившейся крышей школы, – это совсем другое. Тогда уж лучше не увеличивать срок обязательной школьной повинности или срок «отсидки» ребенка еще на год. Как бы того ни добивались агрессивные взрослые дяди и тети из чиновного, академического, вузовского и прочих лобби.

Здесь опять распутье. И здесь – лакмус, опознавательный знак для образовательной политики.

Пока же эта политика была пропитана фантомом 12-летки. Она ограничивается лишь декларациями и разговорами о будущем. Что, как известно, лучший способ уклонения от решения острых проблем в настоящем.

В заключение данной темы приведу свой комментарий к парламентским слушаниям по 12-летке, проходившим 15 июня 2000 года. Эти слушания явились *символическими* по двум причинам: это было *первое политическое обсуждение* проблемы 12-летки, *в ходе которого все политические силы, участвовавшие в обсуждении, решили наложить мораторий на 12-летку*.

ДВЕНАДЦАТЬ ВЫВОДОВ ПО ДВЕНАДЦАТИЛЕТКЕ⁵³⁹

Комментарий к парламентским слушаниям

Парламентские слушания по вопросу введения в школу двенадцатилетнего обучения, предложенного Министерством образования и Российской академией образования, были воистину *знаковым событием*. *Знаковым*, потому что *впервые* обсуждение проблемы 12-летки вышло за рамки ведомства (будь то коллегия министерства, президиум РАО, январское отраслевое совещание 2000 года и т.д.), и *впервые* ведомственная номенклатура столкнулась в прямой дискуссии с общественным мнением. Это соприкосновение для ведомства

⁵³⁹ Первое сентября. 2000. 24 июня.

оказалось не таким привычно победным, как в среде подчиненных. Его растерянность, или, скажем мягче, озабоченность, была вполне очевидной.

К чести инициаторов и организаторов слушаний, эта акция, несомненно, явилась уникальным событием и политической, и образовательной жизни. *Политической жизни* – потому, что здесь **впервые** самые разные политические силы (в слушаниях участвовали представители фракций аграриев, КПРФ, СПС, «Яблока») соединили усилия и предприняли реальные совместные действия по решению проблем образования – ключевых для России XXI века, как подчеркнула ведущая слушаний вице-спикер Думы И. Хакамада. *Образовательной жизни* – потому, что на слушаниях фактически ставился **корневой вопрос**: какой путь в образовании выбрать? Путь, как сказала депутат Л. Глебова, раскрашивания фасада и надстраивания этажей к зданию, которое вот-вот рухнет, или путь капитального ремонта этого здания?

Слушания дали богатый итог и позволили сделать немало выводов. По аналогии с обсуждаемой темой можно назвать 12 таких выводов. Для удобства восприятия расположим их в привычной уже для педагогического сознания схеме: 4+6+2: 1–4 – социально-психологические и политико-стратегические выводы; 5–10 – выводы по сути проблемы 12-летки; 11–12 – итоговые выводы.

Мнимая реальность

Первое. Самый главный вывод парламентских слушаний состоит в том, что **вопрос о 12-летке еще далеко не решен**, он только поставлен, хотя, как отметил председатель Комитета по образованию и науки Госдумы, один из руководителей КПРФ И. Мельников, «в министерстве почему-то его считают уже предрешенным». Эта позиция ведомства, мягко говоря, преждевременна и субъективна. Поскольку 12-летка – вопрос далеко не ведомственный, он затрагивает интересы всех граждан, а они в основном отрицательно относятся к этой идее. Поддерживая И. Мельникова Б. Немцов привел социологические данные Центра аналитических разработок правительства, согласно которым 88% учащихся и 70% родителей высказываются против введения 12-летки. Их явно не удовлетворяет современная школа, и они не хотят увеличивать «срок заключения» в ней еще на год. Заместитель председателя Комитета по образованию и науке А. Шишлов (фракция «Яблоко») продемонстрировал результаты другого опроса, проведенного фондом «Общественное мнение». На вопрос «Как вы считаете, сколько лет должна занимать учеба в средней школе?» были получены следующие ответы: менее 10 лет – 6%, 10 лет – 57%, 11 лет – 17%, 12 лет – 6%, более 12 лет – 2%, затрудняюсь ответить – 10%. Иными словами, 74% респондентов считают, что срок школьного обучения не должен превышать 10–11 лет.

В таких условиях вводить 12-летку, ломая общество через колено, отмечалось на слушаниях, было бы непростительной политической ошибкой. И потому подавляющее большинство участников всецело поддержало предложение И. Хакамады: **«Начать общенациональную дискуссию по проблеме 12-летки, поскольку эта проблема имеет глобально-национальный характер».**

Второе. Парламентские слушания **значительно поколебали, если не развеяли, миф о единодушной поддержке 12-летки образовательным сообществом**. Сообщество убедительно продемонстрировало, что может выступать не только в привычном режиме «одобрямс» (как на упомянутом январском всероссийском совещании), но и в режиме жесткой профессиональной дискуссии с ведомством, решительно отстаивая собственное мнение.

Под этим жестким напором министр, вопреки противодействию РАО, собственноручно внес в ее концепцию 12-летки требование о двадцатипроцентной разгрузке школьного содержания образования и вынес из нее весь бред о «предуниверсарии», т.е. о направленности старшей ступени школы только на подготовку в вуз. Все эти и прочие подвижки в вопросе о 12-летке произошли только благодаря твердости общественной позиции.

Третье. Врожденный порок нынешней образовательной политики – ее неспособность не только комплексно, системно решать, но и соответствующим образом видеть проблемы образовательной жизни.

Значительная часть выступавших – депутаты И. Хакамада, И. Мельников, Б. Немцов, А. Шишлов, Л. Глебова, О. Смолин, представители регионов Е. Рачевский (Москва), Никитина (Омск), Г. Клочкова (Нижний Новгород), В. Дорошок (Усть-Илимск), В. Башев (Красноярск), философ П. Шедровицкий и другие говорили **о неправомерности подмены общей проблемы оздоровления школы частным вопросом о 12-летке**, подчеркивали очевидную **бессмысленность рассмотрения вопроса о сроках школьного обучения вне общего контекста насущнейших проблем образования**, в том числе экономических, социальных, материально-технических, управленческих, кадровых и т.д. Но все эти выступления не произвели никакого впечатления на министерство. В своем заключительном слове министр ответил: **«Экономикой будем заниматься независимо от 12-летки»**. Это вызвало едва ли не рыдающий возглас закрывавшей слушания И. Хакамады: «Нам нужна реальная содержательная и экономическая реформа в образовании, а не просто увеличение сроков обучения».

Как в то время, вероятно, еще не успел узнать министр, не бывает экономики «независимо от 12-летки». А если и бывает, то это нынешняя тщедушная, забытая Богом школьная псевдоэкономика. Как писал недавно координатор форума «Российская школа» А. Пинский, БУП, т.е. Базисный учебный план (в том числе и БУП 12-летки), – это «не только расписание учебных занятий, БУП – это финансовый инструмент» («Управление школой», № 16, апрель 2000). И **главный порок нынешней образовательной политики состоит именно в непонимании сего обстоятельства, в непонимании неразрывной органической связи проблем содержания и экономики образования, в ее попытках решать эти вопросы разорвано и притом, говоря словами А. Пинского, «фатально односторонним образом»**. Но это может быть фатально не только для школы, но и для самого министерства.

Нельзя отдельно разрабатывать экономические проблемы образования в Высшей школе экономики, а проблемы содержания образования – в Российской академии образования. И не только потому, что первая работает на высоких скоростях и свободно владеет всем образовательным полем, а вторая умеет пользоваться лишь методическим самокатом, с колесами времен Я.А. Коменского, и при этом социально-экономических проблем школы не видит в упор. Названные проблемы **в принципе нельзя разрабатывать отдельно** – на разных, расходящихся рельсах, разрывающих единое тело образования. Министр, связав себя с академическим лобби и одновременно вступив в экономическую команду Я. Кузьминова – Г. Грефа, пока балансирует на этих расходящихся рельсах, но, как и само образование, балансирует на грани разрыва.

Напомним, даже президент и.о. Президента РФ В. Путин, ознакомившись с материалами январского совещания работников образования 2000 года, подчеркнул необходимость их доработки «на межведомственной основе». Сегодня такого межведомственного субъекта разработки проблем образования нет. И потому школу продолжают тащить в небытие лебедь, рак и щука.

Четвертое. Теперь о другой подмене на уровне содержания школьного образования. На слушаниях, как и до этого многократно в прессе, было четко отмечено, что цель – **обновление, модернизация содержания образования – в действиях министерства и РАО подменяется средством – 12-леткой, что 12-летка стала, по сути, самоцелью**. Министр в заключительном слове попытался откреститься от этого обвинения и заявить: «12-летка – рычаг, а не цель».

И здесь перед нами раскрывается все та же весьма характерная картина раздвоения сознания в самом образовательном ведомстве. Вроде бы у нас нет оснований не верить мнению министра. Но есть все основания и считать, и видеть, что мнение аппарата министерства на этот счет прямо противоположно. Более чем кто-либо знающий, что на самом деле происходит в министерстве, председатель думского Комитета по образованию и науке И. Мельников однозначно заявил на слушаниях, что *«вся текущая работа большей части управлений министерства сосредоточена именно на 12-летке, а не на вопросах обновления содержания образования»*.

Возглавляет эту «текущую работу» по 12-летке Департамент общего среднего образования, и именно усилиями этого департамента в сотрудничестве с РАО год назад в материалы министерской коллегии была внесена **ключевая, но глубоко порочная, вредоносная по сути сверхзадача 12-летки: «сохранить сложившееся (!) содержание общего среднего образования путем «увеличения срока обучения на один год»**. **«Сохранить сложившееся»** – вот цель. О каком обновлении содержания образования может идти речь? Характерно, что и в «Информации» Министерства образования, представленной к парламентским слушаниям, которая также была подготовлена данным департаментом, **нет ни слова** ни об обновлении содержания образования, ни о достижении им нового качества. Речь идет лишь о «расширении содержания существующих учебных предметов» или о «создании новых».

Полтора года назад мы говорили о явном отставании аппарата ведомства от энергичного министра. Развитие событий заставляет нас скорректировать этот вывод и констатировать, к сожалению, две очевидные вещи. *Первое*: это не отставание, а прямой саботаж. *И второе*: министр с этим саботажем справиться не может. И в конечном счете это становится едва ли не основной проблемой выживания самого министра. Может быть, пора остановиться? Или остановить зарвавшихся чиновников? Ей-богу, нет зверя сильнее кошки. Это легенда, что министра делает аппарат. У сильного министра аппарат ходит по струнке. Это люди фона. А фон задает министр.

Впрочем, здесь есть и другая проблема – *более внятного самоопределения самого министра*. В докладе на слушаниях В. Филиппов весьма неубедительно пытался связать вопросы обновления содержания образования и 12-летки, заявляя, что «последствиями отказа от 12-летки» станут якобы сохранение перегрузки, потери в здоровье школьников и даже то ошеломляющее нынешнее неусвоение знаний (более 50% естественнонаучного цикла), на которое нам указывает европейское сообщество. «Но это надуманные аргументы», – ответил министру депутат Мосгордумы, заслуженный учитель РФ Е. Бунимович.

Нет ни одной проблемы обновления содержания образования, которую нельзя было бы уже сейчас, незамедлительно решать в рамках 11-летней школы. Например:

структурные – четырехлетняя начальная школа и профильное обучение в старших классах;

содержательные – разгрузка, обновление и модернизация содержания образования; расширение его вариативности, изменение форм организации образовательного процесса; **преемственность школы и вуза;**

экономические проблемы – нормативное бюджетное финансирование, повышение учительской зарплаты, материальная база школы, привлечение и легализация внебюджетных средств, инвестиционная привлекательность образования и др.;

управленческие – изменение системы управления образованием с увеличением в ней роли общественного компонента и т.д.

Натужно, искусственно связывая все эти проблемы с 12-леткой и одновременно понимая, что ее введения не будет ранее, чем через пять–десять лет, **мы фактически откладываем на этот срок реальную реформу школы, решение ее горящих, болевых проблем.**

Может, было бы честнее и ответственнее начать решать все эти проблемы уже сегодня, поставив перед собой внятную, четкую цель – вывести нашу школу за эти пять лет на уровень **реальной 11-летки**. Ведь сегодня более половины школ страны работают в режиме 10-летки. Это было бы ощутимым шагом в подготовке перехода на 12-летнее обучение, коль скоро таковое станет общественной потребностью. Ежу понятно, что такая потребность может возникнуть лишь при радикальном изменении сегодняшнего положения в школе. Другого способа заинтересовать общество в увеличении сроков обучения нет. Надежда на создание какого-то особого PR-спецназа по захвату общественного сознания идеей 12-летки – наивная и в то же время опасная иллюзия.

Мифы и рифы 12-летки

Пятое. Итак, решает ли реально 12-летка какие-либо проблемы школы? – вот вопрос, который более всего интересовал участников слушаний. Отвечая на него в связи с сюжетом, рассмотренным ранее, И. Мельников высказался более чем однозначно: «Без изменения содержания школьного образования **12-летка ничего не решает**».

Возьмем главный, первейший аргумент ведомства – устранение перегрузки школьников. При той упоминавшейся установке аппарата на «сохранение содержания существующих учебных предметов» **никакого реального устранения перегрузки не произойдет**. Произойдет лишь растяжка этого предельно устаревшего, неусвояемого, оторванного от практической жизни содержания школьного образования еще на один год. В результате, как отметил И. Мельников, учащийся вынужден будет тратить на освоение всей этой школьной баланды уже не 167 из 168 часов в неделю, а всего 153 часа, то есть 21 час 50 минут в сутки.

Но как же, скажут нам, ведь министр по инициативе общественности лично внес разгрузку на 20%. Министр внес, аппарат вынес. Ибо установка аппарата – ничего не менять. А теперь возьмите в руки калькулятор и уменьшите 153 часа на 20%. Получилось? Да, школьник будет занят в неделю 125,5 часа, или 17,5 часа в день.

Но это все из области ведомственных анекдотов. Реально же, по подсчетам гигиенистов, учащиеся в целях самосохранения работают 65–70 часов в неделю. Уменьшите теперь эту цифру на 20%. Получите 54 часа в неделю, при рабочей неделе взрослого человека 41 час и при такой же недельной нагрузке нашего среднестатистического студента. Полегчало? И ради этого надо затевать 12-летку?

Шестое. В своих выступлениях И. Мельников и О. Смолин подчеркивали, **что 12-летка, «стремясь решить одни проблемы, рождает другие», что в результате она «может принести больше вреда, чем пользы»**. Возникают такие, например, проблемы, как сокращение доступности старшей школы и соответственно рост неравенства в образовании; мотивационная и экономическая неготовность детей и родителей к 12-летнему обучению; искусственное сдерживание развития личности и ее социализации; психолого-педагогическая нелепость пребывания в одном здании детей 6 лет и фактически взрослых людей 18 лет (шутники спрашивали: не придется ли родительные дома пристраивать к школе); обостряющаяся нехватка трудовых ресурсов и потребность их омоложения; неготовность педагогических кадров; слабая материально-техническая база школ, отсутствие ресурсов и т.д.

На все эти вопросы не последовало от министерства никакого ответа, если не считать таковым фразу, сказанную В. Филипповым в заключительном слове: «*Между 12-леткой и материально-технической базой школы нет связи*». Это, надо сказать, откровение. Сегодня 6,5% школ находятся в аварийном состоянии, 36,8% – настоятельно требуют капитального ремонта, 33,6% – не

имеют водопровода, 47,9% – канализации. Но наш лозунг – «Дашь 12-летку без воды и клозетов!» Действительно, какая уж тут связь...

Седьмое. О самом больном – об армии. Представитель Министерства обороны полковник Кожушко внес в этот вопрос окончательную ясность. Он построил участников слушаний и строго объявил им, что **никакого переноса сроков призыва не будет**. Говоря для понятности языком чеченской войны, он заявил, что армия от этого переноса сроков «понесет большие потери» – 62% призывников, или 1,5 млн. человек. Ни о какой профессиональной армии и прочем полковник не проронил ни слова. И зачем? Куда тогда девать тысячи генералов и десятки тысяч полковников? Ведь даже того запасного аэродрома в виде возвратного введения в школы НВП, столь заботливо выстроенного военачальниками совместно с Министерством образования, – никакого этого аэродрома не хватит. Впрочем, это отдельная песнь о генералах и молодом пушечном мясе, и петь мы ее начнем с 1 сентября, вновь щелкая автоматными затворами в школах.

Восьмое. Практически все выступавшие на слушаниях с критическими отзывами по предложенной теме подчеркивали, что **переход к 12-летке не имеет под собой никаких социально-экономических обоснований**. И. Хакамада попробовала было вытребовать у министерства и философские обоснования, но это, согласитесь, было для него уже сверх меры и потому осталось без ответа. Впрочем, **безответными остались и попытки участников слушаний получить у министерства хоть какие-то экономические расчеты, социальные прогнозы, социологические выкладки и т.д. Таковых в природе просто нет**. Ничего подобного министерство не сообщало обществу, если не считать постоянного его речитатива о надвигающейся «демографической яме». И это можно назвать политикой? Скорее это похоже на аферу или авантюру. Ответственной политикой здесь даже не пахнет.

Вилка, в которой до сих пор находятся экономические представления министерства о 12-летке, весьма показательно обозначается двумя выступлениями «раннего» министра: его заявлением, что на переход к 12-летке «потребуется несколько миллиардов ежегодно» («Коммерсант», 28 ноября 1998), и его же заявлением, что этот «переход не потребует от государства ни копейки» («Время МН», 17 марта 1999). Ретивые чиновники ведомства пошли еще далее. В материалах министерской коллегии от 2 марта 1999 года, подготовленных Департаментом общего среднего образования, заявлялось, что 12-летка «даст существенный экономический эффект за счет снижения сроков обучения в соответствующих профессиональных образовательных учреждениях». При этом чиновники департамента даже не потрудились обсудить эту тему со своими сослуживцами по профессиональным главам, кои на той же коллегии резко объявили, что никаких сроков обучения они снижать не собираются.

Наконец, излюбленные ссылки министерских и академических чиновников на **мировой опыт**. Но это же большей частью попросту блеф. Начало обучения за рубежом почти всюду с 6 лет и ранее, но в совершенно особых условиях, в так называемых «игровых группах», это скорее продолжение детского сада, а не школа. У нас таких условий еще очень долго не будет. Проблема армии там не стоит: призывной возраст 21 год как минимум, плюс профессиональная армия. Учителя получают столько, сколько нашим и не снилось: даже в соседней Польше – 200–250 долларов США (у нас в среднем – 600–800 рублей), не говоря уже о заморских странах. Как отметил на слушаниях Б. Немцов, нашим учителям предлагают «учить, как у них, а получать за это, как у нас». Но и это блеф. «У них» учат совсем другому.

Мировой опыт никто еще серьезно и ответственно не изучал. И никто еще, как справедливо отмечали на слушаниях А. Адамский и О. Смолин, так и не ответил на вопрос: увеличение сроков школьного обучения – это устойчивая или уxo-

дящая на Западе тенденция? Ведь в Германии и США, к примеру, уже есть серьезные сомнения относительно избыточной длительности обучения. Но нам не дают серьезного сравнительного анализа зарубежного образования и продолжают кормить «мыльными операми» из зарубежной школьной жизни. И здесь наша «академическая наука» мало чем отличается от нашей образовательной политики. Научная честность и ответственность у нее в таком же дефиците.

Девятое. Как отмечалось на слушаниях, принятый Закон «О Федеральной программе развития образования» предусматривает постепенное начало **проведения экспериментов в различных регионах по переходу на 12-летку.** (Хотя трудно представить себе, в чем будет суть этих экспериментов.) Министр заявил, что уже чуть ли не двадцать регионов «выразили готовность» к такому эксперименту с 1 сентября 2001 года. У участников слушаний, естественно, возник вопрос: а в чем выражается эта готовность? В готовности получать деньги на эксперимент (ведь запрашивал же на это на министерской коллегии в ноябре 1998 года, к примеру, руководитель ставропольского образования 300 млн. рублей, что составляет 20% бюджета края)? Или в готовности материально-технической базы школ, программно-методического обеспечения, в готовности педагогических кадров и т.д.?

Десятое. Вопрос о правовых рамках решения проблемы 12-летки в целом был одним из центральных на слушаниях. Вопреки многократным попыткам РАО и аппарата ведомства протаскать введение новых сроков школьного образования приказом по министерству или на крайний случай постановлением правительства слушания пришли к безусловному выводу: **решение о переходе на 12-летнее школьное обучение может быть принято только на уровне федерального закона.**

Те же грабли

Одиннадцатое. Практически все выступавшие на слушаниях с критикой авантюрных действий образовательного ведомства и РАО по ускоренному протаскиванию 12-летки пришли к единодушному выводу – **введению двенадцатилетнего обучения должен предшествовать комплекс неотложных, первоочередных, антикризисных мер.**

Министерство опять не захотело этого услышать. Как и в отношении материально-технической базы школ, министр в заключительном слове заявил, что он «не видит связи между зарплатой учителя и 12-леткой». На что О. Смолин афористично отрезал: «Утром деньги, вечером стулья».

В 1997 году, начиная провалившуюся авантюру с «очередным этапом реформы образования» также «не видели» этой связи. Вновь наступаем на те же грабли?

Двенадцатое и последнее. И. Хакамада, И. Мельников, Б. Немцов, Л. Глебова, А. Шишлов, О. Смолин, Е. Рачевский, Е. Бунимович и многие другие выступавшие на слушаниях рассматривали 12-летку не как насущную, а как отдаленную цель. И. Мельников сформулировал это лапидарно: **«12-летка возможна, но не ближайшая перспектива».** Б. Немцов и Никитина предложили наложить мораторий на 12-летку, первый – до 2005-го, вторая – до 2010 года.

...С самого начала проект введения 12-летки был похож на дымовую завесу, скрывающую от общества реальные проблемы школы. Парламентские слушания 15 июня во многом, но не до конца развеяли этот дым.

Мы надеемся, что у ведомства хватит мужества признать очевидное и отказаться, хотя бы на время, от провалившейся авантюры.

ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ ОБРАЗОВАНИЯ
КАК ЗЕРКАЛО ВЕДОМСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Бег на месте

В новейшей истории нашего образования трудно назвать документ более непрофессиональный и более несчастливой судьбы, чем Федеральная программа развития образования (ФПРО). Раз ступив на ложный путь ее изготовления, образовательное ведомство так и не смогло с него свернуть. Не помог даже *абсолютный провал* двух предшествовавших этапов ФПРО в 1994–1996 и 1996–1998 годах. Не помогло и то обстоятельство, что, по сути, все предшествовавшие составы руководства образовательных ведомств сломали об нее зубы. Только у одного из министров – А. Тихонова, понимавшего профанационный характер этой программы, хватило здравого смысла, чтобы на время снять ее с повестки дня. Но бурбоны, как известно, ничего не забыли и ничему не научились.

И вот в 1998 году министерство изваяло новый вариант этой программы. Сказать, что он такой же бессмысленный и бесплодный, как прежде, – значит ничего не сказать. Поскольку, по словам М. Цветаевой, здесь «уровень бреда превышает уровень жизни». Увы, он много хуже, чем предшествовавшие варианты ФПРО – по крайней мере, в области школьного дела. Он нагляднейше подтверждает все тот же *закон убывающего плодородия* в образовательной политике, проявившийся в последние годы.

Новый вариант ФПРО повторяет, органически содержит в себе по меньшей мере *пять основных, коренных пороков* ее предшествовавших вариантов (1994 и 1996 годов).

Первый порок. Программа не основана ни на четком, глубоком анализе ситуации в системе образования, ни на возможных прогнозах (сценариях) ее развития. Последних попросту нет. Что же касается освещения ситуации, то в разделе «Состояние и основные проблемы развития системы образования» дается не более чем статистический фотосрез системы, без какого-либо анализа тенденций ее развития. Проблемы же выделены далеко не самые важные, поверхностно, случайно и перечисляются в валовом, бессвязном, «винегретном» варианте, без тени анализа их истоков и путей решения. За всем этим явно просвечивают *непонимание базовых процессов в образовании*, по крайней мере – в образовании школьном, *отсутствие системного видения ситуации, неумение разглядеть корни проблем*.

При этом, в отличие от прежних вариантов ФПРО, в новом ее варианте определяющая тональность в освещении образовательной ситуации – *катастрофизм*, свойственный тогдашнему составу комитета Госдумы по образованию и науке, который, как уже отмечалось, был давно приватизирован КПРФ. Авторы программы не разглядели *ни одной* позитивной тенденции в школьном образовании, хотя о вузах сказано немало пиетических слов.

Столь же специфической чертой обзора ситуации в образовании является стремление обусловить проблемы, возникающие в образовательной системе, только *внешними трудностями*, уклоняясь от анализа их *внутрисис-*

темных причин и просчетов образовательной политики. Например, – при упоминании об ухудшении здоровья детей. Здесь нет *ни слова о запредельной перегрузке в школе*, о чем буквально криком кричит все общество, вся пресса и даже наука. Но кто виноват в этой перегрузке, кроме самого образовательного ведомства?

На совместном заседании Российской академии образования и Академии медицинских наук 13 апреля 1999 года в ряду причин ухудшения здоровья детей были указаны также «стрессовая педагогическая практика в воспитании и обучении детей и подростков, несоответствие многих методик и технологий возрастным особенностям и состоянию здоровья учащихся, нерациональная организация учебно-воспитательного процесса, нарушение гигиенических норм и санитарных правил, отсутствие научно обоснованной системы гигиенического воспитания» и т.д.⁵⁴⁰ Это что – вновь «внешние трудности», не имеющие никакого отношения к деятельности Министерства образования?

То же и при упоминании в программе *об углублении «разночтений федеральной и национально-региональных компонентов* (так в тексте) *стандартов по гуманитарным дисциплинам*». Но кто углубил эти «разночтения», кроме самого образовательного ведомства? Кто сбросил в существующем базисном учебном плане, по сути, все предметы гуманитарного профиля с федерального на региональный уровень? И после этого министерство на всех углах кричит о сохранении единого образовательного пространства. Но можно ли сохранить это пространство, когда его гуманитарная основа рассеяна по регионам? Можно ли с помощью лишь математики и естественных наук спланировать нацию, страну?

То же с так называемым *«нерегулируемым ростом вариативных, учебников»*, упоминаемым в программе. Но кто стимулирует этот рост? В первую очередь методические лобби при поддержке своего штаба – Федерального экспертного совета министерства. Именно оно за последние годы разогнало федеральный комплект учебников до невероятных размеров и фактически превратило его в Клондайк, как и лицензирование образовательных учреждений, которое министерство, естественно, не хочет отдавать на места. Это что – тоже внешние трудности?

Так же безадресно фиксирует программа, что *«с каждым годом усугубляются проблемы разрыва преемственности средней и высшей школы»*. И это – при объединении всех звеньев образования в одном ведомстве. Впрочем, это объединение только способствует явному нагнетанию диктата вузов над школой в самых разных его видах и формах, о чем выше уже шла речь.

В этой связи под давлением общественности даже само министерство вынуждено было недавно принять экстренные меры по некоторому упорядочению приема в вузы. Но все эти меры имеют, однако, весьма частный характер. Они не затрагивают главного – все возрастающего разрыва между школой и вузом. Ров между ними не только не заполняется, но постоянно углубляется вузами, расширяя пространство для репетиторства. Не секрет, что в

⁵⁴⁰ Постановление совместного заседания Российской академии образования и Российской академии медицинских наук по проблемам сохранения и укрепления состояния здоровья школьников. 13 апреля 1999 года. М., 1999. С. 1.

этом заинтересованы прежде всего (если не единственно) лишь высшие учебные заведения. И здесь нужны не локальные, а *системные, стратегические меры* министерства по обеспечению преемственности школы и вуза, по созданию, а не только декларированию подлинной системы непрерывного образования. Однако новая Федеральная программа развития образования лишь поверхностно фиксирует эту проблему, как и многие другие, не подвергая ее анализу, не раскрывая ее истоков и не предпринимая *ни единого шага* к ее решению.

Подобная «методология» – коренной, родовой признак и этой программы и ее авторов, которые четко знают правила игры: главное – вовремя обозначить деятельность, поставить «программную» галочку, положить на стол бумагу; никакая ответственность за ее выполнение им не грозит. Они это уже «проходили» на опыте прежних вариантов ФПРО.

Поэтому-то вместо анализа причин провала этих вариантов в 1994–1998 годах они дают в новой программе маленький, скромный раздел под названием «Справочная информация», состоящий из 14 строк. Отмечая, что «основная цель указанного этапа – определить и осуществить комплекс мер, направленных на сохранение системы образования, реализовать программу структурно-содержательных преобразований, создать законодательную и нормативно-правовую базу, механизмы изменений и развития системы», авторы новой программы, не моргнув глазом, констатируют, что «реализация поставленных целей в полной мере (!) не была достигнута в связи с трудностями экономического и организационного характера».

Как видим, – *опять только внешние трудности. И опять образовательное ведомство ни при чем*. Но надо ли пояснять, что для достижения многих из указанных целей нужны были не только и может быть даже не столько средства, сколько профессионализм, ответственность и добрая воля.

В свое время директор Международного института планирования образования Ж. Аллак отмечал: «Опыт многих стран подсказывает, что главная причина сложности образовательного процесса лежит не только в финансах, но и в трудностях, которые нельзя решить денежными инъекциями»⁵⁴¹. Его предшественник на этом посту, видный американский исследователь и деятель образования Ф.Г. Кумбс еще жестче конкретизировал эту мысль: «Для того чтобы совладать с кризисом, каждой системе образования понадобится многое такое, что вряд ли можно приобрести за деньги – идеи, смелость, решимость, способность к критической самооценке в сочетании со стремлением к поискам и изменениям»⁵⁴².

Вот это как раз у нашей образовательной политики уже многие годы в явном дефиците. Отсюда – и провал прежних вариантов Федеральной программы развития образования, и профанация ее нового варианта, и общий застой образования, и стагнация образовательной политики.

⁵⁴¹ Аллак Ж. Вклад в будущее: приоритет образования. М., 1993. С. 61.

⁵⁴² Кумбс Ф.Г. Кризис образования в современном мире. М., 1970. С. 11.

Второй коренной порок всех вариантов Федеральной программы развития образования – и прежних и нынешнего, органически проистекающий из неумения системно оценить ситуацию и выделить в ней капитальные проблемы, – **отсутствие в программе даже попытки определить приоритеты** как в стабилизации и развитии образования, так соответственно и в образовательной политике. Министерство размазывает свои «программные мероприятия», как кашу по тарелке, говорит сразу обо всем, не затрудняя себя выделением фундаментальных проблем, не пытаясь сконцентрировать усилия на направлениях прорыва. Неудивительно, что при таком полководческом даре штаба отрасли проваливаются все ее фронты, проваливается постоянно и сама Федеральная программа развития образования.

Стратегическая слепота, стратегическое голодание становятся уже как бы врожденным недостатком образовательной политики, которая постоянно демонстрирует свою неспособность поднять голову над валом текущих задач. Между тем *политика, в том числе и образовательная – это прежде всего осмысленный выбор приоритетов, стратегических целей и концентрация усилий для их достижения. Отсутствие такого выбора означает попросту отсутствие политики.*

Третий коренной порок всех вариантов ФПРО, неразрывно связанный с двумя предшествующими, – ее **предельно абстрактный характер**, демонстрирующий как неумение увидеть суть, специфику, лицо *данного этапа развития образования*, неспособность разглядеть *контуры его будущего*, так и неумение (или нежелание) предпринять **конкретные** шаги для достижения **конкретных** результатов.

Общие формулировки типа «сохранение и развитие материально-технической базы образовательных учреждений», «обновление содержания образования», «гармоническое развитие личности и ее творческих способностей», «усиление социальной защиты работников образования», господствующие в программе, ровным счетом ничего не раскрывают. Это лишь благопожелания. И они, постоянно повторяясь, переписываются из программы в программу под разными рубриками – «программные мероприятия (задания)», «цели», «задачи», «основные направления», «результаты» и т.д.

В итоге мы имеем *не программу конкретных действий*, обязательных к исполнению, *не систему механизмов для достижения реальных целей* (коих тоже нет), а *набор общих слов и благих намерений*, а куда они ведут – известно. (Единственным приятным исключением в этом отношении является достаточно внятный и конкретный раздел программы «Государственные и социальные гарантии обучающимся». Однако само название этого раздела вызывает вопросы: в таком контексте «*социальные гарантии*» *предстают как «негосударственные»*. Или министерство и правительство действительно полагают, что так оно и должно быть?)

К тому же все эти общие слова и намерения расположены в программе также абсолютно бессвязно, винегретно, без тени классификации или иерархизации. Так, например, в ряду общих задач программы важнейшая задача «формирования экономических механизмов обеспечения системы образования финансовыми, материально-техническими и иными ресурсами» следует

далеко позади таких задач, как совершенствование ВАКа и «привлечение в систему дополнительных валютных средств». А в ряду «основных направлений развития образования» сначала, естественно, следует такие архиважные вещи, как создание Государственной аттестационной службы, а затем уже – второразрядные «мелочи», типа введения нормативного финансирования или обеспечения самостоятельности образовательных учреждений.

Четвертый капитальный порок и нынешних и предшествующих вариантов программы – **их иллюзионизм**, или, другими словами, опять же **имитация «долгосрочного планирования»** в условиях неопределенности социально-экономической погоды и почти полного отсутствия политической видимости. В этом отношении полный провал прежних вариантов ФПРО, рассчитанных в 1994 году до 2000 года, также абсолютно ничему не научил авторов нового ее варианта.

В прессе уже не раз отмечалось, что в принципе исходная установка на разработку долгосрочной программы развития образования в нынешней нестабильной ситуации, в столь быстро и динамично меняющихся условиях во многом непредсказуемого переходного периода – дело не только нереалистичное и безнадежное, но попросту *безответственное*. Необходимо было жестко выделить реальный двух-, максимум трехлетний *стабилизационный этап* и четко акцентировать его *приоритеты, систему первоочередных, неотложных мер*. Не утомляя общество очередной бюрократической фантастикой «долгосрочных планов». Но вместо этого мы в очередной раз имеем именно эту бюрократическую фантастику. И не имеем *реальной* программы *конкретных* действий на сегодня и завтра. Нас продолжают кормить «светлым будущим». И мы продолжаем в него не верить, понимая, что это не более чем тривиальный способ уклонения от реальных действий в настоящем.

В предшествующих замечаниях на утвержденный коллегией министерства вариант программы, высказанных автором этих строк до рассмотрения ее правительством⁵⁴³, был отмечен (в связи с «долгосрочностью» программы) еще один весьма специфический момент – перенос центра тяжести «программных мероприятий» на второй ее этап. Именно на 2002–2005 годы была сосредоточена львиная доля данных мероприятий – по известной присказке: к этому времени либо Насреддина или хана уже не будет, либо ишак помрет.

Надо сказать, – это единственное, лежащее на поверхности замечание, на которое хоть как-то отреагировало министерство: оно передвинуло сроки некоторых «программных мероприятий» немного вперед. Но в целом министерство по-прежнему намерено работать весьма неспешно. На разработку таких, например, не терпящих затяжки проблем, как концепция образовательного права, механизмы взаимодействия органов власти и управления образованием Федерации, ее субъектов и местного самоуправления, подготовка нормативно-правовых актов по финансированию системы образования из

⁵⁴³ См.: Днепрова Э. Школа между кабинетными иллюзиями и реальными проблемами // Первое сентября. 1998. 8 июня.

бюджетов всех уровней и др., оно отводит себе три-четыре года. Но эти и подобные проблемы необходимо было решить, как говорится «еще вчера».

Наконец, **пятый коренной порок** всех вариантов ФПРО – их **келейная, аппаратная подготовка**, очищенная от участия образовательной общественности. Но бюрократия способна плодить только бюрократический продукт, очередной вариант которого мы и имеем перед собой. Образовательный же народ безмолвствует. Он, как обычно, обойден. Он попросту не знаком ни со старыми, ни с новым вариантом Федеральной программы развития образования. И это всякий раз помогает ведомству протащить программу через правительство.

Вот что писал один из наиболее видных лидеров инновационного образовательного движения, директор московской педагогической гимназии А.Г. Каспаржак по поводу предшествующей ФПРО: «Кто из учителей или директоров видел Федеральную программу развития образования? С уверенностью могу сказать, что даже многие руководители регионов ее не видели. Я по знакомству попросил переписать мне на дискету, теперь владею. Что это, сверхсекретный документ для специального пользования? Хороша программа, если директор школы официальным способом познакомится с ней не может»⁵⁴⁴.

То же произошло и с новым ФПРО. Но на этот раз министерские старатели попытались превзойти самих себя. В том варианте программы, который был утвержден на коллегии, они в качестве ключевого механизма реализации ФПРО предусмотрели так называемый «План действий Правительства». Этот план, как было записано в программе, «формируется Минобразования России совместно с Комитетом по образованию и науке Государственной Думы». Таким образом, министерство и названный комитет Госдумы были намерены «формировать» план действий правительства, а конкретно – вице-премьера по социальным вопросам. И тот же вице-премьер и правительство в целом должны были отвечать за реализацию этого плана. Министерство же и упомянутый комитет здесь как бы ни при чем.

Сей нехитрый маневр был также отмечен мной в упомянутых ранее замечаниях на министерский вариант программы, и правительство не могло его не заметить. Блюдя свои интересы, оно устранило этот министерский бред. Как устранило оно и другую отмеченную новацию, чрезмерно вызывающую по своей корыстолюбивой сути – попытку министерства создать себе дополнительный карман в виде «Фонда внебюджетных средств системы образования с вертикальной структурой отделений в субъектах РФ и местном (муниципальном) уровне». Эта новая разветвленная бюрократическая структура, по замыслу образовательного ведомства, призвана была (конечно, в «высших интересах») откачивать и централизовать в министерстве немалую часть внебюджетных средств образовательных учреждений. Рычаги этой процедуры были расписаны в министерской программе с завидной подробностью.

Исчезла из этой программы после ее рассмотрения правительством и та **финансовая фантастика**, которая отличала все варианты ФПРО – запре-

⁵⁴⁴ Первое сентября. 1995. 26 августа.

дельные запросы образовательного ведомства по финансовому обеспечению программы.

Напомним, что первый вариант этой программы, при общем федеральном бюджете существовавших тогда двух образовательных ведомств (Министерства образования и Госкомвуза) на 1994 год чуть более четырех триллионов (неденоминированных) рублей, требовал на реализацию своих мероприятий на тот же год почти 11 триллионов и на 1995 год – 14,5 триллионов рублей. Новый вариант ФПРО шел все тем же путем. «Для развития системы образования в соответствии с программой, – указывали ее авторы, – ежегодно требуются дополнительные финансовые средства из федерального бюджета (!) в объеме, равном суммам, выделяемым на систему образования в целом (!)».

Иными словами, министерская программа предполагала ежегодное удвоение бюджета на образование. И притом – за счет федерального бюджета. Это ли не фантастика? Не нужно обладать особенно большим здравым смыслом, чтобы соответствующим образом ответить на этот вопрос. И потому правительство не могло не удалить из программы подобную финансовую маниловщину.

Было бы, однако, большим заблуждением полагать, что после рассмотрения и одобрения Федеральной программы развития образования правительством мы имеем улучшенный ее вариант. Отнюдь. Программа в значительной мере стала *хуже*.

Во-первых, устранив из текста ФПРО отмеченные выше нелепости, правительство не затронуло ни один из названных коренных пороков программы, которые стали еще более наглядны. *И во-вторых*, – и это главное, – убрав из ФПРО финансовую фантастику министерства, правительство устремилось в другую крайность. Оно, как обычно, фактически *сняло с себя* (и соответственно из программы) **все основные финансово-экономические обязательства перед системой образования**: финансирование этой системы в соответствии с Законом «Об образовании» и другими нормами законодательства (не предусмотрев даже поэтапного приближения к этим нормам); индексацию образовательного бюджета с учетом роста цен; введение государственных нормативов финансирования и материально-технического обеспечения образовательных учреждений, а также нормативов, определяющих социально-бытовые условия обучения в этих учреждениях; проведение льготной налоговой политики по отношению к системе образования и ее инвесторам (что также предусмотрено и законодательством, и многочисленными предшествовавшими постановлениями самого правительства) и т.д.

Заодно из программы были устранены и многие **социальные гарантии** обучающимся: обеспечение их права на общедоступный отдых, на бесплатные оздоровительные мероприятия и медицинское обеспечение; создание особых условий для полноценной жизнедеятельности учащихся, которые нуждаются в особой помощи и поддержке государства и общества, и прочее. **Все это сделало окончательный вариант программы, одобренной правительством, не только содержательно, но и экономически пустым.** И еще более красноречиво показало бессмысленность всей этой «программной» затеи.

Профанационный характер так называемой Федеральной программы развития образования особенно нагляден в той ее части, которая касается общеобразовательной школы. К школе у нынешнего образовательного ведомства вообще весьма специфическое отношение. Этот сюжет заслуживает особого, более подробного разговора.

Школа на задворках образовательного ведомства

Политика, как известно, – концентрированное выражение экономики. В том числе и образовательная политика. Какое место в этой последней занимает школа – нагляднейше видно из таблицы, помещенной в апрельском, министерском варианте ФПРО, которая показывала «структуру расходов на программные мероприятия и проекты (инновации) по уровням образования». Эта таблица настолько красноречива, что воспроизведем ее полностью.

Уровни образования	Распределение средств на проекты и мероприятия		Распределение средств на НИОКР
Дошкольное образование	8%	43%	40%
Общее образование	16%		
Дополнит. образование детей	6%		
Начальное профобразование и профессиональная подготовка	13%		
Среднее профессиональное образование	15%	57%	60%
Высшее и послевузовское профессиональное образование	40%		
Прочие организации и учреждения	2%		

Как видим, на 68 тысяч школ с 21 млн. учащихся министерство планировало израсходовать по программе: почти столько же, сколько на 2649 средних специальных учебных заведений (2,052 млн. учащихся); чуть больше, чем на 4 тыс. ПТУ (1,67 млн. учащихся) и в два с половиной раза меньше, чем на 587 вузов (3,3 млн. студентов). Всего же на дошкольное, общее среднее, дополнительное и начальное профессиональное образование вместе взятые, охватывающие 31,87 млн. детей и подростков, было намечено израсходовать 43% средств на проекты и мероприятия программы и 40% средств на НИОКР. На ССУЗы и вузы (5,3 млн. студентов) – 57 и 60% средств соответственно.

Надо ли после этого пояснять, *для кого* и *под кого* готовилась Федеральная программа развития образования, *кто* господствует сегодня в министерстве и ради *кого* оно собственно существует? В новом, объединенном министерстве бывший Госкомвуз фактически до нитки ограбил бывшее Министерство образования. Вот лишь кратко некоторые примеры.

Кадровое ограбление. Из восьми заместителей министра в новом министерстве максимум один имел какое-либо отношение к школьному делу. Удивительно ли, что при сем это дело либо стоит на месте, либо стагнирует. С такой «командой» ни один министр, будь он семи пядей во лбу, ничего в школьном деле не совершит. К тому же и специалисты в этом деле были в министерстве наперечет. В объединенном ведомстве остался всего **один** специалист по экономике школьного образования – самой горячей проблеме, и

нет *ни одного* специалиста по сельской школе – самой болевой точке нашего школьного образования. А всего в министерстве более 600 штатных единиц.

Финансовое ограбление. Его размахи можно видеть из приведенной выше таблицы министерского варианта ФПРО. Но это – программа. Текущие дела не лучше. Так, из средств, отпускаемых на научные разработки, *только 4%* идет на исследования в области образования. Из них на проблемы вузовского образования – *2,5%*, на школьные и прочие проблемы – *1,5%*. Остальные 96% средств – в полном распоряжении вузов на НИОКР, преимущественно технического, технократического характера, не имеющие *никакого* отношения к образованию. И это в образовательном ведомстве! Педагогические же вузы вообще отстранены от финансирования по разделу «Наука». К слову, в министерстве нет *никого*, кто специально занимался бы педагогическим образованием, равно как и вообще проблемой учительства. Управление педагогического образования бывшего Министерства образования разгромлено.

Материально-техническое ограбление. На балансе Министерства образования до объединения было два внушительных здания по ул. Кедрова, дом 8, где располагались Институт развития профессионального образования и множество других организаций министерства. После объединения образовательных ведомств все они были выдворены оттуда, и взамен после евроремонта, туда въехали два международных института, созданных для двух бывших председателей Госкомвуза.

Между тем все остальные нищие институты министерства снимают помещения в аренду, самостоятельно добывая арендные деньги и месяцами не выплачивая зарплату своим сотрудникам. Также арендуют помещения и все методические журналы образовательного ведомства, которые вместе с министерскими институтами легко могли бы разместиться только в одном здании по ул. Кедрова. Само же новое министерство, имея чуть более шестисот работников, вольготно располагается в *четырёх зданиях*, где в былые времена размещались *три союзных и одно республиканское* (российское) образовательные ведомства, с общей численностью более 2 тыс. человек. Не слабо, неправда ли?

Все эти примеры можно множить. Но сейчас не об этом речь. Речь о *псевдообъединении вузовского и школьного секторов образования и о псевдообъединенном министерстве, где безраздельно господствуют вузовские установки, вузовский дух.*

Три года в объединенном Министерстве общего и профессионального образования (теперь оно вновь называлось – Министерство образования) школа оставалась падчерицей, болталась на задворках. И все это время в школьном деле мы переходили от застоя к регрессу и обратно – к новому застою. И здесь возникает все тот же вопрос, который затрагивался ранее: что это – результат объективных или субъективных причин, личностных или более общих, системных факторов? Ведь трижды за 1996–1998 годы менялся руководящий состав министерства, но все эти годы оно в школьном деле оставалось нетрудоспособным.

Любая система (в том числе и управленческая, и политическая) только тогда устойчива, когда она предусматривает «релейную защиту», т.е. когда

сбой одного фактора, например личностного, нейтрализуется другим фактором – системным. И наоборот. Так выстраивался нами, к примеру, Закон «Об образовании» 1992 года.

Но при построении любой системы нужно учитывать и то обстоятельство, что сам системный фактор многослоен. В нем есть созидательный пласт – т.е. перспективные возможности выстраиваемой системы, и пласт «охранительный» – т.е. защитные реакции перестраиваемой реальности. И если этот второй пласт окажется преобладающим, системный фактор будет заблокирован.

В данном конкретном случае при объединении подсистем образования в единое целое в качестве «охранительного пласта» выступал традиционный «вузоцентризм» нашей системы образования, помноженный на корпоративный «вузовский эгоизм», силу которых я недооценил, предлагая объединение ведомств, и которые в итоге заблокировали подлинное объединение системы образования.

В новейшей истории нашего образования эту коллизию внутри системного фактора удалось преодолеть с помощью «личностного фактора» только однажды. Во времена Ягодина. Но это была личность другого масштаба. И что не менее важно, масштабы эпохи были другие. Что и дало позитивный результат объединительной реформы.

Борьба за выживание в условиях социально-экономического кризиса и паралича образовательной политики только усугубили ситуацию разобщения подсистем образования. Но ведь и по сути вузовская и школьная сферы во многом различны. Это – *иные цели образования, иная организация и уклад образовательной жизни, иная экономика образования, иная система управления* и т.д. Значит надо искать либо особые дополнительные механизмы преодоления этого «иног», либо *иную модель объединения*. К примеру, – *не школы с вузами, а вузов с наукой*. По типу успешно действовавшего в начале 90-х годов российского Государственного комитета по науке и высшей школе.

Такое объединение было бы, вероятно, значительно более органичным. И, кроме того, оно и с объективной, и с субъективной точек зрения ближе вузам, в частности ректорскому корпусу. Школа же тогда сможет самостоятельно и без излишних помех решать свои собственные, свойственные ей задачи, а не задачи, навязываемые сверху этим корпусом, – как, например, в случае с той же *двенадцатилеткой*, переход к которой в ФПРО планировалось начать уже с 1999 года «в формате полномасштабного эксперимента». Но этот вопрос остается пока открытым, он требует серьезного дополнительного обсуждения.

В целом раздел ФПРО, посвященный общему среднему образованию, едва ли не самый убогий из всех. Он много хуже, чем даже в предшествовавших вариантах. И это *еще один благоприобретенный коренной порок* данной программы. Дело, конечно, вовсе не в том, что этот раздел занимает чуть более одной страницы (на ПТУ и ССУЗы отведено по полторы-две страницы,

на вузы – три с половиной). Дело в том, что он абсолютно пустой и даже не затрагивает **коренных** проблем школы.

Мне уже приходилось отмечать, что в сфере школьного образования стоят **две основные капитальные, неотложные задачи**.

1. **«Внешняя»** по отношению к системе образования – **введение государственных минимальных социальных стандартов и создание на этой основе нормативной системы финансирования школьного образования**, с глубокой расчисткой каналов этого финансирования.

2. **Внутрисистемная задача – коренное обновление содержания школьного образования.**

Обе эти задачи имеют не только образовательную, но прежде всего важнейшую **социальную значимость**.

Между тем в Федеральной программе развития образования **проблема социальных стандартов полностью проигнорирована**. Об обновлении же содержания образования в разделе программы, посвященном общему образованию, говорится лишь применительно к «гражданам, сочетающим общее образование с трудовой деятельностью». И все.

Вот кругозор программы. И это на пороге нового тысячелетия, когда предстоит заново осмыслить базовые основания школьного строительства и перспективы развития школы в новом контексте глобальных современных проблем. И это при нынешней замшелости содержания школьного образования, при пределе его экстенсивной растяжки, при его катастрофической перегрузке, подрывающей здоровье детей, – о чем много говорилось ранее.

Похоже, что образовательная политика не сознает всей глубины этих перзевших проблем. Как не осознает она и неотложной необходимости преодоления явного, давно сложившегося технократического крена в содержании школьного образования, которое выстраивалось еще в начале 30-х годов под нужды возникавшего тогда индустриального общества. Сегодня мы уже живем в постиндустриальном мире. Но этот крен продолжает нарастать из-за нашего доморощенного, остаточного технократически-бюрократического сознания. Именно в силу «куриной слепоты» этого сознания наша образовательная политика, как уже отмечалось, стряхнула все предметы гуманитарного цикла с федерального на региональный уровень. И после этого, повторю, мы еще что-то говорим об общероссийском образовании, о единстве нации и развитии национального самосознания, о национальной идее...

Стоит ли после этого удивляться, что в «школьном» разделе ФПРО нет **ничего** о пересмотре базисного учебного плана, федерального комплекта учебников, о сельской школе, о поддержке и развитии инновационного движения в образовании, федеральных экспериментальных площадок и т.д.

Увы, приходится-таки удивляться неискоренимому непрофессионализму авторов программы, их абсолютной некомпетентности в школьном деле, как и вопиющему безразличию министерства к школе, непониманию или незнанию ее нужд, ее проблем. В.М. Филиппову понадобилось два года трудной работы, чтобы преодолеть эти пороки. И оставалось еще три года, чтобы попытаться их исправить. Но в 2004 году «административная реформа» вновь

погрузила с головой образовательную политику в пучину разрушительного непрофессионализма.

НАЦИОНАЛЬНАЯ ДОКТРИНА ОБРАЗОВАНИЯ

14 января 2000 года на обсуждение Всероссийского совещания работников образования, которое проходило в Кремлевском дворце съездов, был вынесен текст «Национальной доктрины образования», подготовленный по инициативе профильного комитета Госдумы и Министерства образования.

Предложенный текст доктрины отличался, как небо от земли, от первых ее вариантов, которые рассматривались на парламентских слушаниях в конце мая 1996 года и которые были насквозь пронизаны гэбэшным и националистическим духом. Тогда в одном из этих вариантов откровенно заявлялось, что вопросы образования «безусловно должны входить в компетенцию органов Федеральной службы безопасности», «специалистов по разведке, контрразведке и безопасности». А в другом – не менее откровенно выдвигались требования «предложить» миру «проект мирового развития» и «вынудить других жить по нашим правилам» (о чем шла речь в последнем разделе главы 13).

Сегодня трудно представить себе, что это цитаты из парламентских документов 1996 года – настолько ощутима за ними тень 37 года. Но в том, может быть, и состоит *основной смысл пройденного за эти годы пути*: мы далеко и, хотелось бы думать, навсегда отошли от нависавшей над нами красно-коричневой угрозы, чреватой реваншем тоталитарной системы, в том числе и в образовании.

Последующие несколько вариантов образовательной доктрины, опубликованные в прессе в 1997–98 годах, по-своему обозначали вехи нашего движения по этому пути. Многословные и во многом пустопорожние, с очевидным идеологическим привкусом и партийно-фракционной окраской, они вместе с тем раз от разу все более утрачивали и этот привкус и эту окраску, постепенно входя в нормальное, цивилизованное поле общенационального документа.

И вот в январе 2000 года был представлен текст доктрины, не выходящий за пределы данного поля. В этом его первое и *главное достоинство*. И в этом – *главный результат* упорного общественного противостояния предшествовавшим вариантам образовательной доктрины, раскалывающим общество и протаскивающим прежнюю, отжившую идеологию.

Новый текст доктрины действительно имел *общенациональный смысл*. Он реализовал *основную идею*, отстаиваемую все эти годы образовательным сообществом: *образование* не поле фракционной борьбы, а *поле общенационального согласия*; образовательная доктрина не инструмент растаскивания общества по политическим квартирам, а фермент его консолидации вокруг проблем образования, имеющих общенациональную значимость, общенациональный интерес. Отсюда, между прочим, и название документа – Национальная доктрина образования Российской Федерации. Другое дело, что ее реальный смысл, реальное содержание оказались значительно уже данного

названия. Но это – один из результатов аппаратного исполнения предложенного документа.

Другой и главный его результат – серьезные изъяны в самой доктрине, источник которых в сущности, *триедин: весьма слабое понимание философии современного российского образования; отсутствие системного видения его проблем; недооценка образования как общественного явления, места и роли общества в его развитии.* Остановимся на этом подробнее.

Первое. В предложенном тексте доктрины, к сожалению, нет системного, философского, стратегического осмысления ни миссии образования в современной России, ни происходящих в нем глубоких качественных перемен. Есть лишь причудливый симбиоз старой зуновской идеологии (образование – «приоритетная сфера накопления знаний и формирования умений») и «новомодных» экономических новаций, заимствованных из уже достаточно старых мировых погребов (образование – «сфера трудовой занятости населения» и «прибыльных долгосрочных инвестиций») и т.д.

В этом старом зуновском кафтане с «новыми» экономическими рукавами не оказалось места образованию как *решающему фактору развития личности и общества*, воспроизводства его духовно-нравственного потенциала и в то же время *производства новых ценностей* – демократического, гражданского, правового, социально ориентированного рыночного развития. Не оказалось в нем и главного – *тех внутренних изменений*, которые начались в российском образовании и которые надлежит всемерно поддерживать, продвигать. Ибо именно они в конечном итоге определяют, будет ли способна отечественная система образования выполнить свою новую миссию.

Эти изменения, означающие, по сути, смену прежней образовательной парадигмы, были заложены в реформу российского образования еще в конце 1980-х – начале 1990-х годов как ее базовые принципы. Их следовало бы развивать или корректировать в доктрине, но в любом случае заявлять – как **основной вектор развития российского образования:**

- от унитарного и унифицированного – к открытому и многообразному;
- от безличностного – к личностно-ориентированному (о чем страстно говорил на совещании директор Психологического института РАО В. Рубцов);

- от односторонне знаниевого – к деятельностному и поликультурному, рассчитанному на множественную и многомерную интеллектуальную, художественную, духовную, практическую деятельность человека, которая не исчерпывается только производством и воспроизводством знаний;

- от схоластического, псевдоакадемического, нерезультативного (где львиная доля содержания образования остается вне интересов и возможностей усвоения учащихся) – к жизнеустремленному и эффективному;

- от репродуктивного и приспособляющего – к продуктивному и развивающему, вырабатывающему способность личности и общества не только «вписываться» в изменения, которые динамично происходят в современной жизни, но и творить, продвигать эти изменения.

Не менее важно было указать (подтвердить или скорректировать) избранный **вектор развития самой школы** (в широком смысле этого слова) **как социального и образовательного института:**

– от индустриальной, фабричной ее модели, направленной на поточную подготовку «рабочей силы», – к постиндустриальной, «штучно» готовящей свободного, творческого, самостоятельно мыслящего и действующего человека;

– от авторитарной школы, построенной на тотальной регламентации, принуждении, подавлении личности, – к школе сотрудничества, свободы выбора и самоопределения;

– от госучрежденческого устройства школы – к ее демократическому укладу как модели, ячейке, фактору становления гражданского общества, гражданского самоуправления.

Все это вместе и должно обеспечить выход отечественного образования на новую ступень, отвечающую вызовам XXI века, обеспечить **главное качество его изменение: от образования для всех – к качественному образованию для каждого.**

Ни этого главного изменения, ни путей к нему, ни базовых принципов развития образования, ни стратегических направлений этого развития не было в предложенном тексте образовательной доктрины. Как не было в ней и философии современного образования, его основополагающих постулатов. То есть, иными словами, не было того концептуального фундамента, на котором должна была выстраиваться подлинная доктрина образования.

Второе. Предложенный текст документа в значительной мере так и не смог преодолеть ведомственный, отраслевой характер образовательной доктрины. В этом тексте не государство и общество определяли цели образования, а образование – в лице ведомства, отрасли, корпорации – ставило цели и задачи самому себе. С другой стороны, в доктрине детально прописывались задачи государства по отношению к образованию. Но ни слова не говорилось о задачах образования по отношению к обществу и государству.

Все это результат давней кастовой замкнутости образовательной системы и отсутствия или несформированности **социального зрения** в нынешней образовательной политике и официальной педагогике. Между тем, что уже отмечалось, **помимо обыденного понимания образовательной политики – как комплекса мер по поддержанию и развитию образования, есть предельное ее понимание – как общенациональной системы социальных приоритетов в образовании и целенаправленной деятельности по их претворению в жизнь.**

Доктрина в своих основаниях, по определению, имеет дело с предельными значениями. В этом смысле доктринальная **суть подлинной, перспективной образовательной политики – выработка общенациональной социальной идеологии и социальных приоритетов в образовании** (социально-педагогической идеологии и социально-педагогических приоритетов) **и их всесторонняя реализация образовательными средствами.**

Социальные цели и приоритеты (в их самом широком смысле) имеют первенствующее, доминирующее значение в образовательной политике. Под них выстраивается и само образование в трех главных его ипостасях – как социальный институт, как образовательная система, как образовательная практика. Собственно выстраивание и организация этих трех основных граней, сущностей образования в единой социальной (социально-педагогической) логике и есть (как уже говорилось в предисловии к данному изданию) *предмет образовательной политики.*

Этой социальной сущности, социального наполнения, социальной ответственности и образования и образовательной политики вовсе не было в представленном тексте доктрины.

Третье. Теперь о самих *приоритетах*, коих также в доктрине нет. И это – повторение кардинального, похоже, врожденного порока аппаратной мысли нашей образовательной политики, с которым мы уже имели дело при рассмотрении Федеральной программы развития образования.

Суть этого порока – отсутствие концептуального, системного, стратегического видения проблем образования и подмена его сугубо инвентарным способом мышления. То есть, по сути, подмена подлинной, зрячей политики подслеповатой квазиполитикой. Ибо первая делается на основе системного анализа и системного использования ключевых факторов, рычагов развития образования. Вторая – амбарно-инвентарным способом и методом «тыка».

Доктрина выстроена по второй модели. Вот почему в ней «историческая преемственность поколений» идет в одном ряду с «дистанционным обучением» и «созданием программ, реализующих информационные технологии», а «закрепление материальной, административной и имущественной ответственности учредителей образовательных учреждений» не только рядоположено, но предваряет такие фундаментальные вещи, как «гармонизация национальных и этнокультурных отношений», «сохранение самобытности народов России», «светскость образования» и др.

В этих утомительно длинных, заполняющих доктрину перечнях «задач» и «проблем» – по типу амбарной книги, без малейшей тени их систематизации или иерархизации – *не видно не только выделения каких-либо приоритетов*, не только различения социальных и собственно образовательных проблем (о чем говорилось выше), с вычленением в ряду последних содержательных, экономических, организационно-управленческих и других аспектов. В этих перечислениях не просматривается и элементарного *понимания различий между типами целей самого образования – между целями-ориентирами и целями-результатами.* Текст доктрины – винегрет тезисов и проблем, из которого каждый может «выковыривать» то, что ему по вкусу. Между тем, как отмечал директор Международного института планирования образования Ж. Аллак, «в образовании неспособность правильно выбрать цель чаще всего ведет к деятельности в одном направлении или в том, к ко-

торому есть предрасположенность, нежели к хорошо продуманной деятельности по наиболее важным направлениям»⁵⁴⁵.

Вот почему каждый, кто читает или представляет неосведомленной публике эту доктрину, по-разному, в меру своих пристрастий, продвинутости или еще каких-либо обстоятельств трактует ее «приоритеты», ее «ключевые идеи и принципы». Сравните, к примеру, опыт такой трактовки в докладе по доктрине заместителя министра В. Шадрикова на коллегии министерства 17 ноября 1999 года и в выступлении председателя Союза ректоров, ректора МГУ В. Садовниченко на Всероссийском совещании. Кроме общего у обоих докладчиков тезиса о необходимости «повысить статус учителя», эти трактовки в корне, принципиально различны – вплоть до полного несовпадения позиций. И это – у двух членов авторского коллектива доктрины. Каково же нам, рядовым ее читателям?

Для В. Шадрикова, например, главным в доктрине является: 1) обеспечение средствами образования консолидации народов России, гармонизация межнациональных и межэтнических отношений; 2) развитие демократических основ образования и создание реального равенства стартовых образовательных возможностей; 3) приоритет личности и ее интересов, гуманистический характер образования и его личностный смысл; 4) обеспечение высокого качества образования на основе интеграции с наукой и культурой, его конкурентоспособности по форме и содержанию.

У В. Садовниченко абсолютно иное понимание замысла, задач и идей доктрины. Он выделяет в ней две «приоритетные» идеи: 1) связь высшей и средней школы и 2) федерализацию образования. При этом его понимание и названной «связи» и «федерализации», мягко говоря, весьма своеобразно, удручающе.

Связь высшей и средней школы ректор МГУ трактует как прямой диктат вузов над школой, как необходимость ее окончательного и бесповоротного превращения в подготовительные курсы для вуза, с жесткой подгонкой стандартов общего среднего образования под стандарты образования высшего. Пожалуй, никто еще и никогда так жестко и императивно не обнажал вузоцентрические установки нашего образования, беспредельный экспансионизм ректорского корпуса, который требует абсолютной гегемонии над школой. Вузам нужно только 20% ее выпускников, все остальное – мусор. Не хотелось бы думать, что это социальное лицо, социальное кредо ректорского корпуса.

Не менее специфична в устах В. Садовниченко и трактовка «федерализации образования». В ней господствуют: известные идеи о необходимости усиления «национальной безопасности»; безоговорочное отрицание принципов и успехов регионализации российского образования (как, впрочем, и всего предшествовавшего этапа образовательных реформ); стремление к переделу образовательного пространства, опять-таки в угоду вузам – к созданию так называемых учебных округов во главе с университетами. Здесь уже гегемонизм ректоров простирается за пределы школы – на все образо-

⁵⁴⁵ Аллак Ж. Вклад в будущее: приоритет образования. М., 1993. С. 9.

вание. Хотят единолично править образовательный бал – ни больше, ни меньше.

Опираясь, вероятно, на некачественные, мягко говоря, исторические справки своих не очень осведомленных консультантов, ректор МГУ на совещании заявлял, что именно такое устройство учебных округов во главе с университетами было принято в дореволюционной России. Это, мягко говоря, – явная передержка. Университеты действительно были поставлены во главе учебных округов в 1804 году, но отстранены от них по университетскому уставу 1835 года (вплоть до октября 1917 года. И позже). Ибо уже тогда император Николай Павлович, с подачи министра народного просвещения графа С. Уварова, понял, что образование в России не может быть вузоцентристским, что гимназии должны готовить к жизни, а не только к поступлению в вуз. Вот суть исторического урока, не пошедшего впрок нашим ректорам, склонным к историческим аллюзиям.

*Таким образом, нынешний текст доктрины выстроен так, что трактовать его можно, как угодно, извлекая для себя нужные дивиденды – политические, социальные, экономические, властные и т.д. Лично мне несравнимо ближе та попытка трактовки этого текста, которую предпринял В. Шадриков. Но это опять же – трактовка Шадрикова, его понимание замысла доктрины, к конкретному ее тексту не имеющее **никакого отношения**. Завтра найдутся другие толкователи, и мы узнаем о доктрине много нового.*

Приемлем ли такой доктринальный «чайнворд», который каждый будет заполнять своими мыслями и словами? Не лучше ли было сделать текст доктрины более осмысленным и внятным? Если бы (возвращаясь к первому замечанию) ее концептуальные базовые основы изначально были четко обозначены и простроены, то нам не понадобилось бы посредничество толмачей. И не было бы нужды ни в каких трактовках, разъяснениях, фантазиях на тему доктрины – она говорила бы сама за себя. Но пока она молчит – о своей сути, о своих концептуальных основаниях, о том, что же в ней является стратегическим приоритетом. Молчит. Говорят лишь ее толкователи, разные – о разном.

Четвертое. Строго говоря, документ, с которым мы имеем дело, представляет собой *не доктрину, а скорее декларацию*. В самой системе этого документа *наличествует зияющий провал*, который и делает его декларативным. В доктрине есть цели, задачи и ожидаемые результаты. Но *нет главного* – моста между ними в виде *путей, средств, механизмов реализации выдвигаемых задач и целей*.

Ясно, что детально механизмы этой реализации не могут быть прописаны в доктрине – на то существует Федеральная программа развития образования. Но, во-первых, приняв эту программу ранее доктрины, мы поставили, как всегда, телегу впереди лошади. И, во-вторых, ключевые моменты механизмов реализации доктрины, их исходные, принципиальные позиции не могут и не должны оставаться тайной за семью печатями. *Цели не нейтральны по отношению к средствам. Как и средства по отношению к целям. Мы уже имеем многократный опыт такого выбора средств, что от целей оставались только перья.* И потому было бы крайне важно видеть, с помощью каких

организационных, экономических, структурно-институциональных и других механизмов доктрина намеревается достичь заявленных ею результатов.

Пятое. Еще одно свидетельство декларативности рассматриваемого документа – крайний глобализм его временных сроков, рассчитанных «на период до 2025 года», при полном отсутствии этапности, реальной динамики предстоящего движения.

На первый, поверхностный взгляд эти этапы в тексте выделены – но только для наращивания финансирования образования. Этапов внутреннего развития образовательной системы, ее движения к намеченным целям в доктрине нет. *Но известно: нет осмысленных рубежей – нет и осмысленного движения. И главное – нет конкретной ответственности за выведение системы образования на четко определенный рубеж.* Об этом с очевидной тревогой говорила на упомянутой министерской коллегии 17 ноября 1999 года министр образования Чувашии Г. Чернова. То же признавал на Всероссийском совещании и один из авторов доктрины В. Садовничий. Но пока в документе все остается по-прежнему.

Что же касается намеченного срока жизни доктрины – *на четверть века*, то это из области народных сказок, научной фантастики или прежних партийных мифов. Когда за несколько дней до совещания корреспондент «Учительской газеты» спросил министра образования, каким он видит следующий форум работников образования в 2012 году, министр ответил: «Вполне возможно, что следующий съезд пройдет в режиме видео- или телеконференции, так сказать, виртуально». При такой вполне оправданной сегодня степени неопределенности было бы наивно (или безответственно) задумывать доктрину на 25 лет. 10–15 лет – предельная степень реализма. Все остальное – от лукавого.

Наконец, главное в разговоре об этапности доктрины: в ней начисто отсутствует первый, решающий, стартовый этап – этап первоочередных мер по стабилизации нынешнего кризисного положения системы образования. И этим доктрина удручающе напоминает авантюру с так называемым «очередным этапом» реформы образования 1997 года.

Тогда образовательное сообщество громогласно заявляло, что эта реформа «немыслима и, более того, авантюрна без принятия первоочередных мер по преодолению социально-экономического кризиса в системе образования», что «без проведения этих мер любые действия по реформированию обречены на провал».⁵⁴⁶ Правительство не обратило на это внимания и попыталось начать реформу. В результате от того «этапа» реформы не осталось и следа. Как, впрочем, и от самого тогдашнего правительства.

Хотим повторить это с доктриной? Вновь наступить на те же грабли? Об опасности подобных повторений предупреждали многие участники Всероссийского совещания. С особой энергией – многоопытные люди: председатель ЦК отраслевого профсоюза В. Яковлев и бессменный депутат Госдумы О. Смолин. Может быть, есть смысл, наконец, прислушаться?

⁵⁴⁶ Первое сентября. 1997. 19 августа.

Ответственная политика (а политика без ответственности – это политиканство) **решает в первую очередь не заоблачные, а реальные, насущные, сегодняшние проблемы.** И решает сегодня, чтобы завтра сделать следующий шаг. Доктрина же, вероятно в силу своего глобалитета, упускает этот **главный принцип политики.** И потому не вызывает к себе особого доверия. Ибо ответственность и доверие – две стороны одной медали. Только ответственная перед народом власть может рассчитывать на его доверие.

Шестое. Вопрос об ответственности политической позиции и ее реалистичности – один из ключевых к предложенному тексту доктрины. Возьмем, к примеру, едва ли не самую болевую точку сегодняшней образовательной системы – **проблему доступности и бесплатности образования.** Подход к ней в доктрине вызывает серьезные сомнения в осмысленности и ответственности заявленной позиции, в том, что эта позиция не деформирована и популизмом, и лоббизмом.

В названной проблеме очевидны две плоскости: законодательная декларация доступности и бесплатности образования и его реальная платность, ограниченная доступность. Ни в той, ни в другой плоскости этой проблемы доктрина не прибавляет ясности. Как не знали мы, так и не знаем сегодня, что понимает наша власть под «**бесплатностью**» образования, что это означает в реальности.

В законодательном плане доктрина еще более запутывает данный вопрос. Пресловутая 43 статья Конституции РФ устанавливает «**общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях**». О *среднем (полном) общем образовании и начальном профессиональном образовании* здесь не говорится ни слова. И в этом – основной казус данной печально знаменитой статьи.

В Законе «Об образовании» «государство гарантирует гражданам **общедоступность и бесплатность 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**». Здесь нет общедоступности и бесплатности «**дошкольного образования**» и есть *конкурсная основа*, а не общедоступность обучения *в средних специальных учебных заведениях.* При том, что вся школа и начальное профобразование объявляются общедоступными и бесплатными. Таково противоречие базового образовательного закона положениям Конституции РФ.

Безусловно, все эти казусы и противоречия необходимо разрешить. Но прежде надо, наконец, определиться – что же **реально может или должно быть общедоступным и бесплатным.** Хотя бы «в пределах государственных образовательных стандартов». Возможно ли, в частности, к этой катего-

рии отнести дошкольное образование, которое даже в советские времена таковым не являлось? Следует ли оставить или отменить конкурсную основу приема в ССУЗы? И так далее. Доктрина объявляет все звенья образования, кроме вузов и послевузовской подготовки, *«общедоступными и бесплатными»*. Реально ли это? И если реально, то когда по срокам? Ответа нет.

Что же касается вузов, то здесь ректоры опять взяли свое. Если, как мы видели, доктрина во всем остальном расширяет сферу общедоступности и бесплатности образования, входя в коллизию с действующим законодательством, то в данном случае коллизия состоит в резком – вдвое – сужении этой сферы по сравнению с существующим законом. Вузы, по сути, планируют стать платными не для четверти, как предусматривает закон, а для половины студентов. Не ясно только – это принципиальная позиция государства или очередной диктат вузовского лобби, отражающий, как горько шутили в кулуарах совещания, «победу Союза ректоров над российским образованием».

Шутки – шутками, но в этом, повторим, одном из самых болевых вопросов нынешнего образования, может быть, как нигде, нужна четкая и ответственная позиция, выверенная политически, социально и экономически. Позиция, учитывающая и мировой опыт, и непростую российскую реальность, и тенденции развития страны.

В сущности, ведь именно в этом *корень экономических оснований доктрины*. Жестко говоря, она ориентируется либо на «левые» популистские установки о незыблемой по-прежнему «бесплатности» образования (что и сделано сейчас в доктрине), либо – на «правоцентристские» позиции, заявленные на совещании. Например, и.о. президента РФ. В. Путин, в частности, подчеркивал, во-первых, необходимость «баланса между бесплатным и платным образованием» и, во-вторых, «непродуктивность» нынешней системы выделения стипендий – поровну на всех, безадресно и безоглядно (о чем в доктрине вообще нет ни слова).

Фактически это – выбор пути, выбор направления экономической политики в образовании. И этот выбор в итоге – за правительством, которое будет представлять доктрину в качестве проекта закона. (В этом плане симптоматично замечание В. Путина, что «придется еще многое пересмотреть и о многом договориться заново».) Пока же авторы доктрины делают чисто популистский ход.

Седьмое. Во многих выступлениях на совещании звучала мысль о целесообразности назвать доктрину не *«национальной»*, а *«государственной»*. Некоторые из выступавших обосновывали эту мысль необходимостью отказать от американского аналога, учесть своеобразие многонационального состава России и т.д. Не вдаваясь в полемику относительно «русской нации», а также самого понимания «нации», выходящего за рамки сталинских ее трактовок, посмотрим на проблему с другой стороны.

Доктрина могла бы называться *«национальной»* в ином, надэтническом, социальном смысле, если бы она отражала *общенациональную образовательную идеологию и политику как синтез двух их составляющих – об-*

щественной и государственной. Однако в предложенном тексте доктрины общества вовсе нет. Как нет его в нашем властном образовательном сознании, в нашей образовательной политике. *В доктрине не встречается даже ни одного упоминания об общественно-государственной сущности образования, о государственно-общественном управлении образованием,* что, казалось бы, вошло если не в плоть и кровь, то, по крайней мере, в подкорку, в терминологию российского образовательного сообщества.

На презентации доктрины в ходе парламентских слушаний, проходивших в МГУ 25 ноября 1999 года, ее авторы несказанно гордились тем, что в доктрину внесены многие новые понятия и слова – в частности о «социальном партнерстве». Но ведь понимание этого «партнерства», его реальное наполнение оказалось на деле в доктрине предельно узким, убого технократическим или попросту заимствованным из специфической терминологии профсоюзов. Суть «социального партнерства» авторы видят лишь в «привлечении работодателей и других заказчиков» к вопросам образования, преимущественно профессионального – «с целью удовлетворения потребностей рынка труда». *О социальном партнерстве общества и государства в образовании – в доктрине ни слова.* Это, вероятно, вне понимания ее авторов.

Нынешний текст доктрины действительно «государственный». И в этом смысле он – дитя своего времени, отражение государственнического духа последних лет как ностальгии по сильному и ответственному государству. Эта ностальгия, как известно, проявляется по-разному и порой обретает чудовищные формы. Но само ее появление вполне оправдано: государство во многом самораставрилось, самоустранилось от многих сфер жизни. А нашу образовательную сферу, по сути, и вовсе покинуло почти сразу после 1992 года.

В этом плане государственный пафос доктрины также вполне понятен, хотя и чрезмерен. За ним стоит стремление вернуть государство в образование (а может быть и желание самого государства сюда вернуться, что пока весьма не ясно и ничем практически не подтверждено). Вернуть не в прежнем виде – через диктат и контроль, а в новом – через ответственность: ответственность государства за образование и перед образованием. В этом, собственно, и состоит *основной смысл* предложенной доктрины. И потому *основной, главной ее частью*, а фактически *и единственным ее реальным, значимым смыслом* являются те финансовые обязательства перед образованием, которые берет (или должно взять) на себя государство (хотя аналогичные обязательства – доля образовательных расходов в ВВП – были приняты в Законе «Об образовании» в 1992 году, но до сих пор не реализованы). Создается устойчивое впечатление, что только ради этого и написана данная доктрина. Что, впрочем, тоже неплохо.

Вместе с тем доктрина наглядно отражает и другое – нашу нетленную государственническую ментальность, закон крайностей российского маятника (то рушим государство, то вновь стоим перед ним на коленях), а также то весьма прискорбное обстоятельство, что мы еще крайне мало продвинулись к искомому состоянию гражданского общества.

Восьмое. И последнее по доктрине – **о ее направленности и тональности.** Эта тональность, особенно в последней части текста, близка к тому, что говорилось выше о докладе ректора МГУ В. Садовниченко – очевидные инвективы по утраченному «советскому» в образовании и ничего – о постсоветских обретениях. Здесь надо отдать должное и докладу министра В. Филиппова и выступлению и.о. президента РФ В. Путина на совещании, которые, в отличие от доктрины, четко расставили акценты и обозначили поступательный вектор дальнейшего движения российского образования. В наиболее жесткой форме та же мысль прозвучала в выступлении О. Смолина, указавшего на избыточно парадный тон доктрины и на необходимость ее ориентации вперед, а не назад.

Это замечание относится не только к тексту доктрины, но и к умонастроениям нашего образовательного истеблишмента в целом. Пока же он, как двуликий Янус, глядя назад, шагает вперед. Особенно там, где это движение вперед приносит весьма ощутимые материальные блага.

Но, Бог с ним, с истеблишментом. Движение вперед должно быть движением к общему, а не только элитному благу. И образовательная доктрина должна наконец четко прочертить вектор этого движения. Чтобы бесконечно не возникал все тот же сакраментальный вопрос: *камо грядеши?*

После рассмотрения «Национальной доктрины образования» на Всероссийском совещании работников образования 14–15 января 2000 года она была передана в правительство. Там доктрина была доработана неизвестной группой специалистов, после чего утверждена Правительством РФ в октябре 2000 года.

О том, в каком направлении шла эта доработка, и что после нее изменилось в доктрине, сообщалось в статье автора данных строк в газете «Первое сентября» от 18 ноября 2000 года, публикуемой ниже.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ДОКТРИНА КАК ПАМЯТНИК ЭПОХЕ

Каждый доктринальный документ – памятник своей эпохи, зеркало создававших его государственных или общественных сил. Посему требовать от доктрины неизменного соответствия каким-то вечным, абсолютным параметрам столь же наивно, как не замечать смену времен года.

Первая доктрина перестройки школы – «Концепция общего среднего образования», принятая Всесоюзным съездом работников народного образования в декабре 1988 года, была памятником мощного общественно-педагогического подъема, расцвета гражданских образовательных инициатив и социально-педагогической мысли, создававших новую философию образования, намечавших перспективные стратегические линии его развития. Основные идеи этой доктрины получили правовое воплощение в Законе РФ «Об образовании» 1992 года, который был признан одним из самых демократических в мире и стал последней, финальной акцией общественного подъема в российском образовании.

Прошло восемь труднейших лет. Ситуация в стране коренным образом изменилась. От былого общественного подъема не осталось и следа. Сегодня мы живем в другую эпоху. В воздухе пахнет «ледниковым периодом».

Вдумайтесь, может ли быть у этой эпохи какой-либо другой образовательный памятник, кроме той «национальной доктрины», что нам предложили? Ответ очевиден: увы, не может.

Как бы ни работали над усовершенствованием доктрины различные специалисты перед утверждением ее правительством, которое состоялось в прошедшем октябре (а поработали они по-своему неплохо, о чем речь пойдет ниже), общий характер сей доктрины не мог не остаться неизменным. Ибо это плод деятельности **не социальных и образовательных философов, а отраслевых прорабов, в лучшем случае – социальных технологов**. Причем технологов, лишенных концептуального, системного видения проблем образования, не способных выделить ни главные ориентиры, ни приоритеты движения. **Образовательная доктрина так и не стала социальной идеологией в образовании.**

Правда, многие из ее тезисов претерпели весьма существенную трансформацию. Правительственные технологи, дорабатывавшие доктрину, в социально-экономическом плане оказались много трезвее и профессиональнее, чем ее первоначальные ведомственные ваятели. Те были склонны более к декларациям, чем к реальному решению проблем, и к тому же выражали интересы весьма определенной – наиболее консервативной части образовательной номенклатуры.

Итак, что же изменилось в нынешнем, утвержденном правительством тексте доктрины в сравнении с тем ее вариантом, который оставил после себя январский номенклатурный слет?

Первое. Из текста доктрины исчезли всхлипы о нынешнем кризисе и ее изолированность от современных социально-экономических задач страны, в том числе и в области образования. **Доктрина вышла из социально безвоздушного пространства и вошла в тесное взаимодействие с принятыми правительством стратегией и программой модернизации образования.**

Второе. В доктрине существенно акцентированы ее политическая и социально-экономическая тональность, **вектор движения – вперед, а не назад** (куда явно тянул январский текст доктрины). А именно – направленность образования на социализацию подрастающих поколений в условиях гражданского общества, правового государства и рыночной экономики. Более того, перед образованием поставлена сверхзадача – содействие созданию этих условий и «противодействие негативным социальным процессам». Последнее говорит о появившемся понимании роли образования и как фактора стабилизации общества, и как одной из главных направляющих его политического и социально-экономического развития.

Третье. Не ослабляя государственного начала в образовании, **доктрина резко усилила в нем общественное начало, общественное присутствие.** Если в прежнем тексте доктрины не было даже упоминания самого слова «общество», даже намек на нечто «общественное» в образовательной сфере, то в окончательном ее тексте четко говорится о «расширении участия общества в управлении образованием», об «участии профессиональных образовательных сообществ в разработке образовательной политики на федеральном и региональном уровнях», об «открытости системы образования и учебных заведений для общественного контроля».

Четвертое. При всем неумном старании адептов 12-летней школы внести свое детище, хоть через черный ход, в образовательную доктрину (прежний ее текст содержал очевидное намерение увеличить сроки школьного обучения), этого у них в итоге не получилось. **В принятом тексте доктрины нет ни слова о 12-летке**, равно как нет никаких упоминаний о возможном пересмотре «сроков и объемов» обучения. Ни слова о 12-летке нет и в правительственной программе модернизации образования. *Так что «склейка» 12-летки и образо-*

вательной реформы, чем до сих пор запугивают обыденное сознание, мягко говоря, искусственна, натужна. Эта «склейка» существует лишь в воспаленном воображении нынешнего руководства Российской академии образования, которое растягиванием сроков обучения пытается подменить реальное реформирование образования.

Пятое. Утвержденный правительством **текст доктрины ставит очевидный заслон и усилившемуся накату** «красных ректоров» государственных вузов и ретивых ведомственных чиновников **на негосударственное образование**. В доктрине черным по белому написано о необходимости создания «единого правового пространства функционирования и развития образовательных учреждений различных форм собственности».

Шестое. Принятый текст доктрины в своей социально-экономической части значительно более трезв и реалистичен, чем текст предшествующий, где за пределами «конституционного поля» строились, например, воздушные замки бесплатного среднего профессионального образования, дополнительного образования детей и т.п. Сегодня **не тотальный «собес», а адресная социальная помощь** учащимся из малообеспеченных семей и другим учащимся и студентам, которые нуждаются в такой помощи, — **одна из ключевых установок доктрины**. Это касается и бесплатных учебников, и стипендий студентам, и дополнительного образования детей, и т.д.

Вместе с тем все сказанное выше вовсе не дает оснований идилично относиться к утвержденному правительством тексту доктрины, и не только в силу ее убого технократического характера. Верное себе, наше правительство и здесь, как всегда, уклонилось от каких-либо конкретных обязательств, сняв в финансовой части доктрины все «контрольные цифры». Мало того, в этой же части оно по-разному повело себя с патрициями в образовании и с образовательным плебсом. Вузовским преподавателям обещан удвоенный размер средней зарплаты в сравнении с промышленностью «уже на первом этапе», т.е. до 2004 года. Что же касается учителей, то им в самой абстрактной форме пообещали «позапно» увеличивать зарплату до средней по промышленности. Поскольку доктрина принята до 2025 года, можно представить себе эту «позапность».

Не обещать ничего конкретного или обещать только сильным — такова позиция нашего правительства. Позиция, равно далекая как от нравственной, так и от социальной, политической ответственности.

Подведем итоги. Если оглянуться на парадно-цирковое начало 2000 года в образовании, то легко увидеть, что единственным оставшимся в живых результатом упомянутого ранее Всероссийского совещания работников образования оказался полуфабрикат образовательной доктрины. Но и он потребовал восьмимесячной основательной доработки. Другие же продукты этого совещания — предложенная РАО концепция 12-летки и профсоюзный законопроект против муниципализации школы — развеялись как дым. Стоило ли тратить на них силы и средства, потакать непомерным амбициям их авторов, сотрясать воздух и засорять этими околону научными и околправовыми отходами образовательное пространство, в котором уже и без того почти невозможно свободно дышать?

Что же касается доктрины, то она, повторим, — дитя нашего с вами времени. Доктрина — зеркало не только нашей образовательной власти, но и нас самих. Надо ли продолжать? И есть ли смысл пенять на зеркало...

ПОПЫТКИ КЛЕРИКАЛИЗАЦИИ ОБРАЗОВАНИЯ

Ранее в настоящей главе говорилось о влиянии на образовательную политику трех опытных игроков на поле образования – КПРФ, Российской академии образования и аппарата самого Министерства образования. Они-то и произвели на свет те продукты, о которых шла речь и которые свидетельствовали, мягко говоря, о явном дефиците профессионализма и ответственности в образовательной политике конца 90-х годов.

Но был на этом поле и четвертый, значительно более сильный игрок – Русская православная церковь, которая внесла в образовательную политику элемент куда более грозный и тревожный – ***активное внедрение и достаточно бурное развитие ее клерикальной составляющей***, достигшей в настоящее время своего апогея.

Данная страница новейшей политической истории нашего образования поучительна не столько для ее участников (хотя я полагаю, что православный фундаментализм не извлечет из нее никаких уроков), сколько для будущего образовательной политики и, главное, – для будущего российского образования. Она говорит о том, что в политике существуют грани, преступать которые противопоказано. В частности – грань между государством и церковью, как бы доброжелательны ни были их отношения. Человечество эту истину усвоило уже давно: ***«Богу – Богово, кесарю – кесарево»***. И попытки либо по «забывчивости», либо в целях экспансии перешагнуть эту грань – даже при видимости первоначального успеха – в конечном итоге всегда оканчивались крахом.

Чтобы моя позиция была понятной, обозначу ее сразу. Я с глубоким уважением отношусь к религии и особенно – к верующим людям. Мне кажется, может быть иллюзорно, что они – чище, нравственнее. Но я, говоря словами К.Д. Ушинского, «не выношу поповщины». То есть профанации религиозного чувства в интересах клерикального клана. Считая, что религия – частное дело каждого, я не приемлю ее насильственного насаждения. Ибо это – первый признак тоталитаризма, тоталитарного мировоззрения. Тем более насаждение одной из религий, причем в такой форме, которая представляет собой, во-первых, надругательство над Конституцией страны и, во-вторых, – циничную провокацию по отношению к людям других религий, живущим в России.

Есть много цивилизованных способов удовлетворить возросшую, по понятным причинам, потребность наших людей в вере. Для этого не нужно возвращаться в средневековье или пытаться светское государство превратить в конфессиональное. Для этого нужно только одно, – чтобы церковь, подобно всем другим социальным институтам, нашла, наконец, свое адекватное место в современной цивилизации.

И еще – пора бы понять один из основных законов жизни: все, что насаждается силой, в конечном итоге всегда дает обратные результаты.

Подготовка церкви к завоеванию школы

Стремление церкви начать нашествие на школу, на образование проявилось не вчера. Еще в 1992 году руководство РПЦ громогласно заявило в прессе, что **«церковь завоеует школу»**. После чего мне, как министру образования, пришлось вести длительные переговоры с этим руководством по поводу того, что милитаристская лексика типа «завоеюем» не свойственна духовному сану и что школа у нас отделена от церкви. Это было указано в Законе «Об образовании», и позже – в Конституции РФ.

В итоге властью был сделан компромиссный шаг. Первый постперестроенный закон о свободе вероисповеданий констатировал светский характер образования, но одновременно предусматривал возможность преподавания в школах религиозных дисциплин. Однако в законе специально оговаривалось, что указанные дисциплины должны иметь информативный характер, а их преподавание не может сопровождаться исполнением религиозных обрядов.

В соответствии с этим законом министр образования Е.В. Ткаченко направил в 1993 году в регионы информационное письмо, разрешающее факультативное преподавание предмета **религиоведение**, который предусматривал ознакомление учащихся с основами знаний о мировых религиях. Но при этом в письме достаточно жестко указывалось, что «в школе недопустимо религиозное или атеистическое воспитание в любых формах». Такая практика и существовала в школе до 1997 года.

Как еще раз подтвердил опыт, любой компромисс с агрессивно настроенным и недобросовестным партнером создает плацдарм для эскалации. Равно как и любая научная, педагогическая неточность, тем более закрепленная в праве, расчищает поле для этой эскалации.

Для средней школы термин «религиоведение» был крайне не удачен в силу, во-первых, своего абстрактно-теоретического характера (это скорее предмет академических занятий) и, во-вторых, возможности его многозначного толкования (чем в итоге и воспользовалась РПЦ). В ходе реформы 1992 года планировалось введение в школу другого курса (причем в рамках предмета «История») – ясного и конкретного курса «История мировых религий», который бы восполнял многочисленные лакуны в нашем культурологическом и историческом образовании. Так этот курс именуется и сегодня в образовательном ведомстве, к чему мы еще вернемся.

Между тем в конце 90-х годов РПЦ развернула второй, уже более мощный виток наступления на образование, и с тех пор оно идет по нарастающей. Новый, пролоббированный Московской патриархией закон о свободе вероисповеданий, принятый в 1997 году, разрешал преподавание в государственной школе уже **уроков религии**. (РПЦ аргументировало этот шаг, в частности, отмеченной выше возможностью разного толкования термина «религиоведение». Идеологи церкви выпрямили ситуацию, заявив, что лучший вид «религио-ведения» – это «ведение», т.е. изучение самой религии.) Правда, проведение этих уроков религии еще обставлялось рядом условий: по просьбе родителей, с согласия детей, по согласованию с органами местного самоуправления и опять же вне рамок образовательной программы.

Однако в любом случае *это было антиконституционно. В светской школе светского государства по определению не может быть уроков религии.* Или тогда надо менять Конституцию. Но в России почти все, включая РПЦ, идут в обход не только основного закона страны, но и вообще – в обход законов.

В том числе и Министерство образования. На седьмых ежегодных Рождественских чтениях (которые вот уже много лет являются главной ареной церковных притязаний на образование) руководство министерства 30 января 1999 года, заявило о стремлении *«восстановить руководящую роль духовно-нравственных ценностей в образовании»* и *«необходимое для возрождения России исповедание веры»*. В качестве первого шага в этом направлении министерство приняло предложение патриарха о создании совместной светско-религиозной комиссии, цель которой, по существу, состояла в церковной цензуре государственных образовательных стандартов, учебных программ и учебников. Кроме того, министерство, нарушая Закон «Об образовании», обещало принять меры для *«более полного удовлетворения потребностей верующих в классах и аудиториях государственных образовательных учреждений»*.

«Не удивительно, – отмечали "Известия" – что два дня спустя с трибуны тех же Рождественских чтений один из самых активных церковных политиков – митрополит Смоленский и Калининградский Кирилл заявил, что *сейчас есть все, в том числе и законодательные, возможности, чтобы православное образование вошло в систему светского образования России.* В том, что оно принесет в школу отнюдь не либеральные ценности, можно не сомневаться. Именно направленность на формирование либерального стандарта жизни и приверженность антропоцентрическим концепциям митрополит назвал главными недостатками нынешней системы светского образования. Исправить такое положение и *сформировать у учеников "стандарт мышления, основанного на православном предании"*, призвана православная педагогика»⁵⁴⁷.

Это суждение митрополита Кирилла, который является главным идеологом клерикализации образования, более чем показательное. *С политической точки зрения*, «стандарт мышления», основанный на каком угодно *«предании»* – *это первый признак тоталитаризма. С педагогической точки зрения*, любой «стандарт мышления» – *это кредо авторитарной* (в том числе тоталитарной) *педагогике*.

Показательно и то, что названную идеологию навязывает школе демократического государства, каковым является Россия согласно статьи 1 Конституции Российской Федерации, один из «неравноудаленных олигархов». По данным «Московских новостей» (25–31 марта 2005 г.), владыка Кирилл открывает «список "олигархиреев"», то есть долларовых церковных миллиардеров, но «предпочитает держать в строжайшей тайне свои финансовые дела».

Вот кто на деле правит идеологический бал в посттоталитарной России.

⁵⁴⁷ Известия. 1999. 3 февраля (выделено мной. – Э.Д.).

Еще до названных Рождественских чтений, в октябре 1998 года отдел катехизации и образования Московской патриархии обратился в Министерство образования с просьбой подготовить новое информационное письмо, где бы определялся порядок катехизации, преподавания учащимся основ православной веры. В том числе было предложено «провести четкую грань между религиоведением и *катехизацией*, которая предусматривает благовейное отношение к изучаемому предмету, *использование на уроках предметов культа*, появление законоучителя в соответствующей одежде, *а также совместные молитвы учеников*». Отдел также предложил обязать школьную администрацию выделять помещения под такого рода факультативы, а также в обязательном порядке информировать учащихся и их родителей о возможности посещать катехизические занятия.

Однако тогда еще у министерства не хватало смелости взять на себя ответственность за решение этого вопроса. Оно отказалось рассматривать его в централизованном порядке и порекомендовало *«в каждом конкретном случае определять порядок проведения таких уроков на основе договора с местными органами образования»*. Иными словами, министерство перевело стрелку ответственности на регионы. Но уже 4 июня 1999 года оно, под напором РПЦ все же направило на места инструктивное письмо, где говорилось о возможности обучения школьников религии *«вне образовательной программы»* и предлагалось *«предоставлять школьные помещения религиозным организациям»*. То и другое было противоправно, ибо противоречило Закону «Об образовании», первая же статья которого четко указывала, что «в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, органах управления образованием создание и деятельность организационных структур политических партий, общественно-политических и религиозных движений и организаций (объединений) не допускается».

Фронтальное наступление церкви на образование

Далее события развивались еще стремительней. И уже по двум направлениям – отдельно церковное завоевание школы, отдельно – вузов. В вузах дело разворачивалось в направлении введения «Теологии» (Богословия) в курс высшей школы. И разворачивалось быстрее благодаря знаменитому, беспрецедентному в истории отечественного образования письму в поддержку введения «Теологии» в вузы от 21 января 1999 года, подписанному Патриархом Московским и всея Руси Алексием II, президентом Российской академии наук Юрием Осиповым, президентом Российской академии образования Николаем Никандровым и ректором Московского государственного университета Виктором Садовничим.

Как отмечал в «Независимой газете» М. Шевченко в статье «Богословие вместо коммунизма», «российские светские высшие учебные заведения вступили в новую эпоху своего существования – теперь в их стенах с 1 сентября 2000 года впервые в истории отечественного высшего образования будет

официально преподаваться новая специальность "Теология"⁵⁴⁸. По разъяснению Министерства образования, эта специальность включалась в перечень направлений подготовки бакалавров и магистров, а также в перечень специальностей подготовки дипломированных специалистов. В государственных вузах будут обучать по академическим степеням «бакалавр теолог» и «магистр теолог», а также готовить дипломированных специалистов с квалификацией «теолог». Стандарт по специальности «Теология», сообщало министерство, был разработан специалистами Православного Свято-Тихоновского богословского института и «рассчитан на православное богословие, но по желанию может быть модернизирован применительно к иным вероисповеданиям».

Что в сущности все это значило, если очистить смысл от шелухи слов? Это означало две противоправные вещи: 1) *государственные вузы перестают быть светскими*, коль скоро в них преподаются духовные предметы и 2) *церковь в государственных вузах на государственные средства готовит кадры для себя*. То есть мало того, что РПЦ еще раз насилует Конституцию РФ, она при этом еще обкрадывает государство.

Пытаясь отчасти оправдать патриарха, «Независимая газета» писала: «По сведениям "НГ", инициатором письма и стандарта выступал не Патриарх, как это можно было бы предположить, а представители государственных научных учреждений, *особенно Российской академии образования*. По большому счету Церковь заинтересована в ведении государственного стандарта по специальности «Теология» всего лишь для того, чтобы выдавать соответствующие государственные дипломы выпускникам духовных учебных заведений. Но обычно осторожный в вопросах взаимоотношений с государством и постоянно подчеркивающий, что Церковь от государства отделена, Патриарх в этот раз совершил ошибку. Пойдя на поводу у дурных советчиков, он дал повод противникам РПЦ обвинить ее в претензиях на духовную власть в стране»⁵⁴⁹.

Вместе с тем «Независимая газета» не могла не признать следующее весьма существенное *политическое обстоятельство*. «В принятом постановлении заложена и опасность "цивилизационного кризиса", особенно нежелательного в сегодняшней России. Акцент, сделанный Министерством образования на возможности введения в регионах традиционной для них теологии, открывает возможности для культурного сепаратизма, неизбежно превращающегося со временем в сепаратизм политический. Тем более что теология будет предаваться в государственных вузах, что уже само по себе придает ей политическое значение. Например, в некоторых регионах России язычество утверждено в местных законах как традиционная религия. Готовы ли Министерство образования и Московская Патриархия к преподаванию в марийских вузах традиционной для марийцев теологии поклонения березо-

⁵⁴⁸ Независимая газета. 2000. 22 марта.

⁵⁴⁹ Там же. (выделено мной. — Э.Д.).

вым рощам? О проблемах, связанных с исламом, даже упоминать страшно»⁵⁵⁰.

На указанные выше обстоятельства с тревогой и почти теми же словами обратила внимание и «Учительская газета»: «Размываются границы между светским и религиозным образованием. Этот факт настораживает многих. Оппоненты новой дисциплины утверждают, что общая часть стандарта по теологии почти полностью повторяет стандарты религиоведения. Вторая его часть позволяет выпускникам работать священнослужителями. Значит, Московская Патриархия получает возможность за счет государственного бюджета, то есть налогоплательщиков, решать свои кадровые вопросы, а ведь не все из них – православные. Теологов будут готовить на узкопрофессиональной основе: специалистов в православии, исламе, иудаизме. Вряд ли они смогут объективно решать вопросы, связанные с отношениями между людьми разных вероучений. Думаем, необходимо еще раз напомнить и то, что в России XVIII – начала XX веков в высших учебных заведениях не создавались специальные богословские факультеты, а отдельные дисциплины, имеющие отношение к церкви, входили в общегражданские курсы. Богословие же изучалось лишь в духовных школах. Кроме того, теология есть не во всех религиях. В буддизме, например, она отсутствует. Некоторые противники введения теологии опасаются также культурного сепаратизма, неизбежно превращающегося в сепаратизм политический. Интересно, как быть тем регионам, где традиционная культура связана с язычеством? У марийцев, например. Готово ли Министерство образования к преподаванию в марийских вузах традиционной для них теологии поклонения березовым рощам? О проблемах, связанных с исламом, и говорить не приходится.

Это лишь некоторые вопросы, спровоцированные возможным появлением богословия в светских вузах»⁵⁵¹.

Как видим, клерикализация высшей школы, введение обязательного курса «теологии», которого **никогда** не было в вузах России с момента их возникновения в XVIII веке, серьезно беспокоила прессу, общество, образовательное сообщество. Но это несколько не беспокоило, напротив устраивало руководство Министерства образования и двух президентов – Российской академии науки и Российской академии образования. Теперь становилось понятным, почему «самое важное» президент РАН видел «в том, чтобы общими усилиями мы устранили разделение ученых на светских и церковных». И не жалеет при этом сил и средств на поддержку новой отрасли «гуманитарного» знания – «серафимоведения» (не от ведения серафимов или Серафимовича, а от Серафима Соровского). И это в то время, когда страна, ее лучшие интеллектуальные силы мучительно ищут цивилизационные пути развития России.

В том беспрецедентном январском письме 1999 года Патриарха, Ю. Осипова, Н. Никандрова и В. Садовниченко, о котором упоминалось ранее, ставился вопрос не только о необходимости введения «Теологии» в высшую

⁵⁵⁰ Там же.

⁵⁵¹ Учительская газета.

школу. Проблема, как и подобает людям подобного ранга, была поставлена глобально: *«найти формы религиозного образования в средней школе и вузах»*. И поиски таких форм для средней школы велись РПЦ и Министерством образования более чем активно.

Эти поиски преследовали цель ввести в школу преподавание Закона Божия и основ православного вероучения. Цель сия не рекламировалась, а, напротив, обманно прикрывалась якобы намерением ввести курс «Основы православной культуры». Данный обман разоблачила та же «Независимая газета»: Схема лоббирования изучения православия в светской школе была разработана Московской Патриархией уже давно. Вот как описывает ее Патриарх Алексей II в письме от 1999 года, адресованном местным архиереям: "если встретятся трудности с преподаванием основ православного вероучения, назвать курс "Основы православной культуры". Это, по мнению Патриарха, не вызовет возражений у педагогов и директоров светских учебных заведений, "воспитанных на атеистической основе"»⁵⁵².

Иными словами, православное вероучение в школу – любой ценой. Даже ценой подлога. Как замечалось по этому поводу на сайте «5 баллов–ру», «думается, что после этого *все разговоры о светском характере православного образования в школах отпадут сами собой*».

Итак, к концу 90-х годов у РПЦ уже был немалый опыт факультативного преподавания Закона Божия, и теперь она добивалась включения основ своего вероучения *в базовую школьную программу* под видом «Основ православной культуры».

В начале марта 2002 года Министерство образования разослало в регионы программу содержания учебного предмета под названием «Основы православной культуры». «После просмотра этой программы, – писал в "Независимой газете" О. Недумов в статье "Российская школа перестает быть светской", – становится ясно, что *на деле школьникам будут преподавать Закон Божий, а отнюдь не "православную культуру"*. Более того, основные пункты программы по своему содержанию фактически совпадают с курсами, преподаваемыми в православных духовных семинариях. Например, раздел "Православная христианская картина мира" представляет собой классический курс догматического богословия, включающий в себя православное учение о Боге и Церкви, творении мира и человека, ангелах и падших духах. Курс "История православной религии и культуры" явно заимствован из учебников Закона Божия и начинается с грехопадения прародителей. Раздел "Православная словесность" включает в себя подробный разбор Ветхого и Нового Заветов, жития святых, а также различных богослужебных текстов. Раздел "Нравственная культура православия" явно списан с курсов нравственного богословия. Пункт программы под названием "Православие – традиционная религия русского народа" подразумевает курс по истории Русской Православной Церкви. Таким образом, *под видом светской религиоведческой дисциплины дети будут получать чисто конфессиональное богословское образова-*

⁵⁵² Независимая газета. 2002. 11 ноября.

ние... Если судить по программе, разосланной Министерством образования, этот предмет даже с большой натяжкой нельзя назвать светским».

Автор названной статьи отметил и другой важнейший **политический аспект данной проблемы**. «Повсеместное введение "православной культуры" – писал он, – будет расшатывать и без того непростые межрелигиозные и межконфессиональные отношения в России. Ведь Минобробразования разработало программу изучения только православной культуры, забыв при этом о других традиционных религиях. Представители последних уже осторожно выражают свое недовольство. Председатель Центрального духовного управления мусульман России Талнат Таджуддин заявил в интервью Интерфаксу, что в обязательную программу средних школ необходимо ввести общий курс, который позволил бы ознакомить детей с основами всех традиционных религий России».

Министерство образования заявило, что оно вовсе не намерено делать «православную культуру» предметом, обязательным для всех школ. «На первом этапе этот предмет может вводиться только в рамках регионального компонента или в рамках школьного компонента, определяемого самой школой», – было заявлено в интервью Интерфаксу. Министерство уверяло, что и в этом случае курс «православной культуры» не будет обязательным.

Однако оно не учло другого, более значимого, политического обстоятельства. И региональный и школьный компоненты являются частью **государственного стандарта общего образования**. Значит, курс «Основы православной культуры» получает статус **государственного** учебного предмета. И это с той его программой, о которой говорилось выше. Не очевидно ли в этой связи, что Министерство образования тем самым серьезно дискредитировало государство? Любопытен в этом отношении пример США, где в соответствии с «Правилами о религиозных проявлениях и выражениях взглядов для федеральных служащих», подписанными президентом Клинтоном в 1997 году, считается недопустимой даже «видимость государственного поощрения религии».

Политический смысл клерикализации образования

Говоря ранее о действиях РПЦ по внедрению, при поддержке Министерства образования, конфессионального богословского образования в среднюю и высшую школу, мы подчеркивали только один важнейший политический аспект этих акций – **попытку клерикализации российского образования**. Однако за всем этим у многих участников таких акций стояло иное, более общее и грозное явление – **махровая политическая реакция тоталитарного типа**.

Вот как описывает сущность этого явления известный правозащитник Е.В. Ихлов: «РПЦ превращается в идеологический отдел ЦК КПСС. Действительно, мозговой центр Московской патриархии уже не удовлетворяется статусом творческого союза. Они хотят обеспечить обществу националистически-клерикальную государственную консервативную идеологию, которая займет место разгромленных коммунистической и либеральной. РПЦ – точ-

нее, ее верхушка – становится главным идеологическим оппонентом правозащитников, более того, она вовлечена в процесс разработки доктрины «консервативной революции» в России. За красивыми фразами скрывается примитивная суть этой идеологии: человеку, "во власти сущему" – чиновнику, депутату, прокурору, – позволено больше, чем остальным людям»⁵⁵³.

Известно, что истинные, скрытые цели тайных политических идеологов подобного толка обычно выбалтывают их бесноватые сатрапы. В данном случае в качестве одного выступил местечково-отраслевой идеолог клерикализации образования, президент (заметим, государственной) Российской академии образования Н.Д. Никандров. Чтобы было понятнее, о чем идет речь, приведем фрагмент выступления г-на Никандрова на Рождественских образовательных чтениях 2001 года.

Говоря о значимости для России клерикализации образования, этот рупор реакции, и не только в образовательной сфере, вещал:

А если идти еще глубже, это все часть более общей и очень важной проблемы – проблемы российской национальной идеи. Об этом уже немало сказано, достаточно давней попыткой ее осмысления была давно предложенная Сергеем Семеновичем Уваровым российская национальная идея "православие, самодержавие, народность" (1833 год). Разумеется, для большинства россиян самодержавие как способ правления ушло безвозвратно, но идея православия, патриотизма, народности остались и, на мой взгляд, по-прежнему незыблемы. И сейчас для меня несомненно, что при наличии в образовании многих конкретных вопросов, которые так или иначе надо решать, наиболее значимым будет все же вопрос: в какой мере та или иная педагогическая система, то или иное содержание воспитывают человека в этой системе основных ценностей – православия, патриотизма, народности? Попытки заменить их перечислением подобранных на потребу дня красивых и, бесспорно, имеющих смысл понятий типа достойной жизни, правового государства, гражданского общества, рыночной экономики с их многочисленными и очень разными расшифровками и признаками напоминают мне поиск подлинных драгоценностей в магазине «Тысяча мелочей». Не потому, что слова эти малозначимы, но потому, что они, включая Россию в общий поток мировой истории, никак не показывают ее собственной роли, ее особенностей.

Итак, «православие» вместо «достойной жизни» и «гражданского общества» как «особенность» российской жизни – это покруче любых «черносоптенцев».

«Как мы видим, – отмечала газета "Время МН", публикуя эту циничную, откровенно реакционную тираду, – и ведомство, и педагогическая наука готовы передать школу церкви, вернуться на 10 веков назад и вместо коммунистического воспитания *сделать основой педагогики "православие, самодержавие, народность"*. Очевидно, *третьего для них не дано*. Надо признать: это самый эффективный способ превратить уваровскую образовательную политику. Но хочет ли этого общество?»⁵⁵⁴.

⁵⁵³ Московские новости. 2005. 15–21 июля.

⁵⁵⁴ Время МН. 2001. 25 апреля.

Ни общество, ни, как оказалось, власть этого не хотят. Наиболее жестко на эту тему высказался бывший тогда заместителем руководителя аппарата правительства Алексей Волин. Вот его интервью газете «Газета».

ДВА ЧАСА ПРАВОСЛАВИЯ В НЕДЕЛЮ⁵⁵⁵

– **Как вы относитесь к планам Министерства образования ввести в школах преподавание православия?**

– Любое изучение религии в школе должно носить более чем факультативный характер. *Как светское государство, Российская Федерация не должна позволять преподавать в государственной школе любое религиозное учение.* Оптимально – за пределами здания школы. Уже странно то, что Министерство образования занимается разработкой стандартов факультативного образования. По моему мнению, *от этого документа веет средневековьем и мракобесием.*

Если Минобразование считает необходимым ввести религиозоведческий курс, тогда в нем должны быть основы всех религиозных мировоззрений, а заодно история атеизма. Правда, если ислам, иудаизм, буддизм, а также верования африканских племен и культы народов Океании будут преподаваться в том же объеме, какой отводится по этой программе на изучение православия, существует опасность, что не останется времени на математику и физику, не говоря уж об иностранных языках.

Более того, православие не является единственной христианской религией. Кроме православных, есть католики и протестанты – в том числе и в России, не говоря уж о чисто российских ответвлениях вроде староверов и баптистов.

Если говорить вообще о преподавании православия, то в условиях многонационального и многоконфессионального государства это опасно. Образование должно объединять нацию. А у нас может получиться, что россияне-православные будут изучать православие, россияне-буддисты – буддизм, а россияне-мусульмане – ислам. Школа, как известно, должна готовить человека к жизни в обществе. Непонятно, какую помощь окажут в этой подготовке знания об ангелах и падших духах.

– **Опросы показывают, что большинство россиян положительно относятся к преподаванию религиозных дисциплин в школе.**

– Вообще, у меня складывается впечатление, что мы чрезмерно преувеличиваем уровень религиозности общества. Социологические опросы показывают, что большинство людей считают себя верующими. Но при более детальных вопросах выясняется, что они не ходят в церковь, не знают молитв и не соблюдают постов.

Вера в Бога в настоящий момент сродни вере в коммунизм образца 1985 года. Особо радуется повышенная набожность бывших членов партии. К тому же опыт нашей школы показывает – как только там начинают преподавать какую-либо идеологию, обязательно получается история КПСС. Не надо быть пророком, чтобы предсказать, что отношение детей к обязательному изучению в школе Закона Божьего будет примерно такое же, как к истории КПСС. И в результате вместо религиозных прихожан Минобразование и церковь получат миллионы воинствующих атеистов.

– **Сторонники преподавания религии в школе утверждают, что это принесет пользу с точки зрения воспитания нравственности.**

– Почему мы считаем, что нравственность – прерогатива одной из десятка мировых религий? А 30% атеистов в нашем обществе что ли априори безнравственные? Не говоря уж о том, что и к религии, точнее, к ее служителям

⁵⁵⁵ Газета. 2002. 15 марта (выделено мной. – Э.Д.).

можно выдвинуть массу претензий по поводу нравственности. Вспомним хотя бы последние скандалы с католиками-педофилами.

К тому же любой религиозный ренессанс заканчивается революциями и возвращением в средневековье. Радикальный ислам тому пример.

Религия – сугубо индивидуальное дело каждого человека. Если в семье считают что ребенок должен знать про ангелов и духов, его отведут в воскресную школу при церкви. А если государство начинает считать возможным, вмешиваться в личную жизнь граждан и указывать, во что им верить и что думать, – **это первый признак тоталитаризма.**

Агрессивная экспансия РПЦ в образование встретила не только резкое неприятие общества и образовательного сообщества, но и жесткий отпор других конфессий в России. Возникшее межконфессиональное противостояние, чреватое серьезным взрывом, получило широкое освещение в прессе. Вот как описывал это событие, произошедшее в начале марта 2005 года известный журналист Александр Солдатов в статье «Богу – Небогово»⁵⁵⁶.

В Московской патриархии до сих пор не могут определить своего отношения к неожиданному, «предательскому» заявлению «братьев-мусульман». В начале марта Совет муфтиев России провел в Москве расширенное совещание, посвященное проблемам исламского образования. Его итогом стало короткое, но совершенно сенсационное обращение к Президенту, Правительству и Федеральному собранию РФ. Основная идея обращения – ни в коем случае нельзя в российских школах преподавать религию по конфессиональному принципу, то есть отдельно православие для православных, ислам для мусульман, буддизм для буддистов и т.п. Нельзя делить классы и учебники по этому принципу, нельзя допускать к образованию профессиональных служителей культа.

Главная причина растерянности Московской патриархии – демонстративная поддержка, оказанная Совету муфтиев на самом высоком уровне российской власти. На совещании, принявшем скандальное обращение, присутствовали советник Администрации Президента РФ по религиозным вопросам Алексей Гришин, главный религиозный эксперт российского правительства Андрей Себенцов, руководитель отдела Минюста по регистрации религиозных организаций Виктор Королев, высокопоставленные представители МВД и Министерства образования. Такой «видеоряд» не оставляет сомнений: с принудительным внедрением «Основ православной культуры» решено покончить на самом верху, и настоящие «государственники» теперь те, кто выступает против такого внедрения.

Но как же могли в Московской патриархии «недоглядеть», упустить из виду назревающую опасность? Скорее всего, для руководства РПЦ не составляло секрета недовольство отдельных чиновников клерикализацией образования. Активная поддержка, которую власть на протяжении многих лет оказывала всевозможным церковным инициативам, притупила бдительность, к слухам о грядущей деклерикализации никто не отнесся серьезно. И вот это свершилось – Московскую патриархию вынуждают отступить и пересмотреть свою концепцию религиозного образования. Причем власть решает эту деликатную задачу руками мусульман – дабы придать возможным протестам православных характер «межконфессионального противостояния». А его в РПЦ опасаются гораздо больше, чем тактического конфликта со светской властью.

Торпедированная концепция Московской патриархии содержала множество противоречий. Но главным было то, что ее реализация **превращала**

⁵⁵⁶ Московские новости. 2005. 11–17 марта (выделено мной. – Э.Д.).

бы российскую школу в клерикальную, то есть уничтожало бы принцип отделения школы от церкви.

Не говоря уже о том, что принудительное обучение религии неизбежно вызвало бы отторжение детей и молодежи от церкви. Ее притягательность в советскую, например, эпоху – результат запретов, гонений, ореола таинственности, окружавшего церковь. Когда тайну выносят на площадь и начинают втолковывать каждому прохожему, она превращается в свою противоположность.

На первых порах вновь созданное в 2004 году Министерство образования и науки решительно отказалось от введения в школу «Основ православной культуры» и вернулось к мысли о создании курса «Истории мировых религий». Поскольку министр А. Фурсенко объявил об этом публично, «Независимая газета» попросила меня высказать свое мнение на этот счет и опубликовала следующее интервью.

ГОРЬКИЕ ПЛОДЫ ПРОСВЕЩЕНИЯ⁵⁵⁷

В российских школах со следующего учебного года появится новый предмет – «История мировых религий». Он будет включен в состав обязательной школьной программы. Вести этот курс будут не представители Церкви, а светские преподаватели. Об этом на днях заявил министр образования и науки РФ Андрей Фурсенко на Всероссийском социальном форуме. О целесообразности и перспективах введения этого курса в школьную программу нашему корреспонденту А. Петрову рассказал Эдуард Днепров, академик Российской академии образования, бывший министр образования РФ в 1990–1992 гг.

– Эдуард Дмитриевич, в рамках реформы российской школы запланированы изменения в учебной программе, в частности, будет введен новый предмет «История мировых религий». Как вы относитесь к этой инициативе Министерства образования и науки?

– Введение «Истории мировых религий» – единственно толковая инициатива нынешнего министерства. Все остальные его инициативы не имеют никакого отношения к реформе российской общеобразовательной школы.

– Считаете ли вы целесообразным введение этого курса?

– Я глубоко убежден, что такой курс целесообразен. И, конечно, он должен иметь светский характер. Если мы не будем преподавать историю религии, то отсечем мощнейшие пласты культуры. И многое в культуре останется непонятным современному человеку.

История религии – это важная составная часть истории общественной мысли и культуры. В курсе истории наконец будет заполнена крупная лакуна. Новый предмет должны в основном преподавать историки и частично религиоведы, которых уже успели подготовить.

– Будет ли этот предмет соотноситься со школьным курсом истории или с другими предметами?

– Я думаю, что это скорее учебный курс, а не самостоятельный предмет. И он должен стать органической составной частью предмета истории.

Этот курс можно ввести в предмет истории базового уровня старшей школы. Но поскольку у нас около 40% детей не продолжают обучение в старшей школе после окончания основной, то его можно предусмотреть и 8–9-м классах, хотя программа 9-го предельно перегружена.

Любой человек должен иметь представление о мире, в котором он живет. Религия – часть этого мира. У нас в стране представлены все основные мировые религии. Но ясно, что в рамках данного курса в нашей стране православию должно принадлежать подобающее место.

– Как возникла идея этого курса?

⁵⁵⁷ Независимая газета. 2004. 17 ноября.

– Идея преподавания «Истории мировых религий» была высказана еще в «Концепции общего образования», которая полгода всенародно обсуждалась всей центральной и местной прессой и была одобрена на Всесоюзном съезде работников народного образования 22 декабря 1988 года. Эта «Концепция» определила основы последующего реформирования школы.

– **Свидетельствует ли это решение об изменении политического курса Министерства образования и почему дискуссия об этом так затянулась?**

– Насчет изменения политического курса сказано слишком сильно. *Несветских предметов в светской школе по определению быть не может.* Это предусмотрено и Конституцией РФ, и Законом «Об образовании». Хотя действительно начиная с 1994 года шли попытки пересмотреть этот закон в сторону его клерикализации. Процерковные силы делали все возможное, чтобы убрать из Конституции и закона ключевой принцип светского характера образования в России.

– **Кто был инициатором введения в школу преподавания Закона Божьего, а позже Основ православной культуры?**

– Как ни парадоксально, эта инициатива принадлежала церковным фанатикам из образовательной среды, а именно президенту Российской академии образования Николаю Никандрову, который, увы, больше клерикал, чем ученый. В его лице, а также в лице замминистра образования России Леонида Гребнева Церковь получила мощную поддержку. Отмечу, кстати, когда была попытка снять Гребнева с должности, то раздался соответствующий звонок из Московского Патриархата с требованием не делать этого. Как видите, Церковь уже вмешивается в кадровую политику в сфере образования. Эти деятели предлагали не только преподавание Закона Божьего в школах, но и проведение богослужений прямо на уроках.

В 1999 году появилось письмо министерства об обучении основам религии вне школьной программы. При этом разрешалось предоставлять школьное помещение религиозным организациям для работы с детьми. Это прямо противоречило первой статье Закона «Об образовании» о недопущении деятельности политических партий и религиозных организаций в светских, государственных школах.

Позже появилось письмо президента РАН Юрия Осипова, ректора МГУ Виктора Садовничего и президента Российской академии образования Николая Никандрова о введении теологии в вузах. Отмечу, что раньше в России теология в вузах никогда не преподавалась. Даже такие известные реакционеры царской России, как министр народного просвещения и одновременно обер-прокурор Синода Дмитрий Толстой и его преемник обер-прокурор Константин Победоносцев, не доходили до подобного мракобесия. У них были ограничители: внутренняя культура, научная и политическая ответственность и стремление служить не кастовым интересам Церкви, а интересам державы.

В 2001 году появился курс Основ православной культуры (ОПК), который по сути является курсом для духовных семинарий.

– **Русская Православная Церковь (РПЦ) выступает против введения в школах светского курса по истории религии и настаивает на преподавании ОПК. Что вы думаете по этому поводу?**

– В данном случае речь идет о целенаправленной экспансии Церкви и не только в образовании. Нельзя забывать, что *агрессивное навязывание своего образа мыслей, своей идеологии – первый признак тоталитаризма.* Очевидно, в нынешних условиях повального разграбления страны, утраты идеалов и идеологического вакуума нравственная потребность населения в вере увеличилась.

Но Церковь, за исключением редчайших ее представителей, оказалась неготовой к этому нравственному вызову. Вера превратилась в моду, которая затем выродилась в разновидность чиновничьей карьеры. И, что хуже всего,

Церковь на глазах у бедствующего народа стала жирующим субъектом бизнеса со своей олигархией и своими «новыми русскими» в лице тех, кого до 1917 года называли «князьями Церкви».

– **Как вы полагаете, почему РПЦ настаивает на своем присутствии в государственном образовании?**

– **Борьба за школу – это борьба за власть и собственность.** Еще Крупская сказала: «Если хочешь взять общество – бери школу». Сталин в 30-х годах лично руководил сектором отдела школ ЦК и лично правил все постановления, связанные со школьным образованием. В основе претензий Церкви на школу нужно искать прежде всего политические и экономические мотивы.

В последние годы Церковь пыталась сделать религию синонимом не только духовности, но и нравственности. А что, культура уже не духовность? Или 30% живущих в нашей стране атеистов или агностиков безнравственны?

– **Можно ли «доверить» РПЦ или представителям других вероисповеданий преподавание истории религии?**

– Думаю, что это было бы неправильно, поскольку тогда курс истории религии стал бы не светским, а конфессиональным, причем неизвестно какой конфессии. Церкви надо больше думать, во-первых, о религиозном, а не светском образовании. Это принципиально важные вещи. Для религиозного образования есть духовные учебные заведения, воскресные школы, наконец. А не пытаться решать свои задачи за счет государства и светской школы. И, во-вторых, ей надо бы взять на себя национально значимое социально-просветительское дело, например, борьбу с беспризорностью и безнадзорностью. В этом деле она получила бы помощь и общества, и государства. Подлинная Церковь должна служить не своим интересам, а людям во имя Бога. И при этом четко понимать, что религия – частное дело каждого. Вот почему и курс «Истории мировых религий» – это часть светского, общечеловеческого, а не специального, религиозного образования.

– **Что нужно для введения курса «Истории мировых религий» в школах?**

– Прежде всего надо начать соответствующую подготовку учителей истории в системе педагогического образования и провести их ускоренную переподготовку в системе повышения квалификации учителей. И, кроме того, надо, конечно, подготовить необходимую учебную и методическую литературу. С моей точки зрения, введение данного курса не потребует больших расходов.

Глумление над Конституцией

Однако оптимизм прессы (равно как и мой оптимизм) был преждевременным. РПЦ не собиралась сдаваться. «Бой под ковром» продолжался. Когда министр образования и науки А. Фурсенко на Рождественских образовательных чтениях 2006 году заявил, что министерство будет вводить в школу не «Основы православной культуры», а курс «Истории мировых религий», он был буквально освистан православной аудиторией.

В итоге и пресса, и общество недооценили дефицит здравого смысла у РПЦ, ее необузданную агрессивность, стремление теперь уже другой, церковной олигархии идеологически подмять под себя государство. Равно как и переоценили они силу и степень прозрения этого государства, которое вновь оказалось и бессильным, и политически слепым. Такой же оказалась и его образовательная политика, которая сделала очередной антиконституционный зигзаг. С 2006/2007 учебного года предмет «Основы православной культуры» (ОПК) официально разрешено вводить в школу. В четырех регионах страны

он уже введен **как обязательный** – Белгородской, Брянской, Калужской и Смоленской областях.

При этом Минобрнауки повторило дешевый трюк прежнего министерства. То ли по собственному недоумию, то ли, как водится, принимая нас всех за недоумков, оно отдало ОПК на откуп региональному компоненту государственного стандарта общего образования, лживо заявив при сем, что оно якобы не вправе вмешиваться в содержание регионального компонента.

Но это, действительно, не только тройная ложь, но и тройное нарушение закона.

Во-первых, образование в соответствии с Конституцией РФ – предмет совместного ведения Федерации и ее субъектов. И министерство обязано корректировать региональный компонент, если он включает в себя материал, который не соответствует правовым нормам, в данном случае Конституции РФ и Закону РФ «Об образовании». Напомним, что при Минобрнауки существует Федеральная служба по надзору в сфере образования. И ее главной целью, первойшей обязанностью, согласно постановлению Правительства РФ от 6 апреля 2004 года № 159, является **«контроль за исполнением законодательства в области образования»**.

Во-вторых, и об этом уже говорилось ранее, входя в региональный компонент государственного стандарта общего образования, ОПК получает статус **государственного** предмета, что по определению невозможно в светской школе светского государства.

В-третьих, наконец, министерство не только пренебрегает своей миссией по контролю за исполнением законодательства в сфере образования, но и **вводит в светской школе преподавание конфессиональных предметов за государственный счет**.

Это злоупотребление или ошибка? Кто от кого отделен? Еще немного и мы станем конфессиональным государством. Или уже стали?

Вот недавний пример нарастающей экспансии РПЦ в образование. Церковь уже хозяйничает в школе, как хочет.

...По настоянию православной епархии губернатор Саратовской области распорядился убрать из школьной программы предмет «Основы здорового образа жизни».

...Предмет «Основы здорового образа жизни» (ОЗОЖ) в саратовских школах появился в конце 1990-х. Программу разработали медики и психологи саратовских вузов с учетом местной специфики – больше всего жители области страдают от экологически зависимых заболеваний, плюс к тому через казахстанскую границу поступают азиатские наркотики «для бедных». Дисциплина рассчитана на детей от трех до 17 лет, состоит из этического, психологического, правового, семейно-педагогического и медицинского блоков.

Методику одобрили на экспертном совете регионального минобраз, опробовали в 50 учебных заведениях и предполагали ввести во всех остальных поэтапно...

Постепенно программа обросла учебниками (пособия для 5–9-х классов и шесть видов методичек для учителей), 17,6 тысячи педагогов прошли курсы повышения квалификации. Как показывает мониторинг, у 28% школьников отмечена «положительная динамика состояния соматического здоровья» (уменьшилось количество и продолжительность заболеваний в течение учебного го-

да). В пять раз сократилось количество подростковых аборт (саратовские показатели – самые низкие в России), остановился рост юного материнства (средн девочек до 16 лет) и случаев отказа от детей (180 в год), 25% будущих мам теперь консультируются с врачом до наступления беременности. По результатам опросов, ОЗОЖ признали нужным уроком 90% старшеклассников и 85% родителей.

Но недавно православная епархия организовала сбор подписей против «насаждения чуждых ценностей», протестные листы выложили в местных храмах. Представители епархиального управления на уроках не бывали, однако знают, что ОЗОЖ *излишне «заостряет внимание детей на их достоинствах и правах»*, из-за чего чадо «теряет перу в авторитет родителей и национальных традиций...»

Об идеологической угрозе доложили губернатору. На заседании совета по взаимодействию с религиозными организациями господин Ипатов признал программу «развращающей старшеклассников» и распорядился «разобраться» в течение месяца. Вместо ОЗОЖ в качестве регионального компонента образования введут краеведение...

В школах удивились. «Состояние здоровья школьников не то что оставляет желать лучшего, оно катастрофично. Из 1215 наших учеников нарушениями опорно-двигательного аппарата страдает каждый пятый. У сегодняшних малышей болезней больше, чем у выпускников. На три вторых класса (когда-то их было семь) приходится четыре абсолютно здоровых ребенка, остальные – уже с патологией», – говорит психолог гимназии № 1 Татьяна Правдина. По программам сбережения здоровья учебное заведение начало работать в 1988 году, задолго до появления ОЗОЖ. Жалоб от родителей не поступало. Иногда мамы говорят даже, что школа отстает от жизни... Думаю, настоящая причина конфликта в другом: мы спрашиваем детей, что им интересно и чем им помочь? Видимо, для церковников это неприемлемо.

Такого же мнения придерживаются разработчики злополучного ОЗОЖ. *«Мы говорим о том, что ребенок – сам хозяин своего здоровья и своей жизни, чего церковь допустить не может. По сути, это идеологическое расхождение»*, – считает заведующая кафедрой психологии Института повышения квалификации работников образования Марина Михайлина.

Программа «Краеведение» еще не готова, но саратовские педагоги не сомневаются, что получают переименованные «Основы православной культуры» – иначе епархия не тратила бы столько сил...

По мнению педагогов, дело не только в отдельно взятом предмете ОЗОЖ. Религиозным деятелям может не понравиться биология (с Дарвином), литература (с Балдой), рисование (с изображением творений Аллаха) и т.д. Светские власти охотно прислушиваются к пожеланиям коллег по собственным соображениям – школьная программа должна принять очень актуальный вид: ведь мальчики должны выполнять план по призыву, девочки – исправлять демографию, а лишние знания – от лукавого⁵⁵⁸.

Приведенный пример отчетливо проявляет *три крайне удручающих обстоятельства* и в нашем обществе, и в образовании.

Во-первых, резкое политическое противостояние двух принципиально различных *идеологий – гуманистически-педагогической и церковно-тоталитарной*.

Во-вторых, нравственный цинизм «ястребов» церковно-тоталитарной идеологии, которые ради ее массированного внедрения готовы пренебречь

⁵⁵⁸ Новая газета. 2006. 2–4 октября.

всем, *даже святым – здоровьем детей*. И это – при ошеломляющих темпах вымирания нации: до одного миллиона человек в год.

И в-третьих, рудиментарно-тоталитарная косность многих чиновников (в том числе и от образования) являет собой тот рычаг, с помощью которого РПЦ своей идеологией пытается выдавить все более вызревающее в обществе – и особенно в среде молодежи – демократическое, гражданское самосознание.

Итак, каков итог всей этой клерикальной эпопеи?

1. От длительной противоправной осады сферы образования РПЦ перешла к откровенной демонстрации того, кто в доме хозяин, к прямому попранию Конституции Российской Федерации, что *должно стать предметом рассмотрения Конституционного суда РФ*.

2. Данную акцию в поликонфессиональной стране нельзя не расценить как *откровенную политическую провокацию, как покушение на национальную безопасность и разжигание межконфессиональной розни*.

Тем более, что все остальные конфессии России, как мы видели, резко выступили против такой идеологической экспансии РПЦ (поддержав оптимальную и в политическом, и в культурологическом, и в педагогическом плане идею создания курса «Истории мировых религий»).

3. Вся эта клерикальная эпопея свидетельствует не о декларируемом всюду укреплении государства, а напротив, о его ослаблении, о его прислужнической роли в своем собственном доме, в сокрушительном *поражении государства и его образовательной политики в решении одного из ключевых вопросов общественного бытия и общественного уклада – в каком государстве мы живем: светском или конфессиональном*.

Будем считать, что это поражение временное. Ведь не навечно мы обречены жить в инвалидном государстве. И не возвращаться же нам, действительно, во мрак средневековья.

ЧАСТЬ III

*Недолгий возврат
к реформаторскому курсу.
Попытка модернизации
российского образования*

17. ПЕРВЫЕ СИМПТОМЫ СМЕНЫ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО КУРСА

*Интуиция и ответственность
– основное достояние в политике.*

М. Монтень

СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ИТОГ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ 90-Х ГОДОВ

Три фундаментальные обстоятельства определили **крайне негативный стратегический итог** образовательной политики второй половины 90-х годов:

1. **Явная тенденция отката**, спровоцированная действиями объединенного образовательного ведомства в 1996–1997 годах, которое сумело перевести образовательную политику из состояния **застоя** в состояние нарастающего **регресса**;

2. **Политический авантюризм**, что привело как к жестокому провалу «очередному этапу» реформы образования в 1997–1998 годах, к всеобщему неприятию образовательной политики, так и к полной дискредитации самого правительства;

3. **Неспособность образовательной политики не только решать, но и увидеть ключевые проблемы образования, требующие незамедлительных действий**; подмена их псевдопроблемами – типа 12-летки.

Все это резко обостряло ситуацию в российском образовании и имело для него крайне тяжелые последствия. Несмотря на его способность к достаточно мощному саморазвитию, образовательная политика существенно сдерживала, деформировала этот процесс возродившимися административно-командными методами, бесправием и произволом. Она насаждала унитаризм и унификацию в образовании, преследовала многообразие и самостоятельность образовательных программ.

Еще более тяжелой была социальная ситуация в сфере образования – нищенское положение учительства, униженного к тому же нескончаемыми невыплатами зарплаты. Это неизбежно питало апатию части учителей как социально-психологическую основу попятного движения в образовании, размывало духовную опору их демократических убеждений. Но, с другой стороны, – рождало, мягко говоря, абсолютное недоверие к власти, постоянно обманывающей, обкрадывающей, отталкивающей от себя педагогическое сословие.

Образовательная политика была безразлична к судьбе учительства. Но она вызывала искреннее сочувствие не только российского общества, но даже посторонних наблюдателей, соприкасавшихся с нашим образованием. Эксперты Организации экономического сотрудничества и развития, которые в 1995–1997 годах исследовали образовательную политику в России и происходящие в российском образовании глубокие реформационные изменения, отмечали: «Престиж профессии учителя в российском обществе падает. То, что на этом в целом неблагоприятном фоне учителя остаются верны своему профессиональному долгу и не оставляют школу и своих учеников, просто удивительно». «Воистину, – подчеркивали эксперты, – *тем, что хоть какие-то изменения происходят, мы обязаны рвению учителей... И если они окончательно разуверятся в будущем, то образовательная реформа потерпит*

крах, а выживание самой системы образования окажется под реальной угрозой»⁵⁵⁹.

Таким был драматический фон, на котором разворачивалась политическая история отечественного образования второй половины 90-х годов. Она перемежалась псевдореформами и явными элементами контрреформ, вращением образовательной политики в «беличьем колесе» бесконечных аппаратных мероприятий, далеких от сущностных изменений в образовании, что было попросту имитацией, профанацией политики.

Новые тенденции в правящих кругах накануне 2000 года, неизбежно проявлявшиеся даже в плотно скрываемой, но тем не менее осязаемой атмосфере смены власти, побуждали правительство более пристально вглядываться в итоговую ситуацию 90-х годов в разных сферах российской жизни. В том числе – и в образовании. Уже на итоговой коллегии образовательного ведомства в марте 1999 года вице-премьер В.И. Матвиенко весьма резко заметила, что *«по вине министерства... решение многих ключевых вопросов затягивается»*, что министерству *«нужно правильно определить основные цели и направления развития системы образования, тем более, что в средствах массовой информации регулярно появляются материалы, обвиняющие руководство министерства в консерватизме, в уходе от реформ»*⁵⁶⁰.

Это был отчетливый, явно недвусмысленный сигнал. Особенно в свете последовавшего 1 декабря 1999 года распоряжения председателя правительства В.В. Путина о начале подготовки в «Центре стратегических разработок» стратегического плана развития страны.

В рамках подготовки этого стратегического плана уже в январе 2000 года по руководством ректора Высшей школы экономики Я.И. Кузьмина началась динамичная разработка проблем модернизации российского образования. Тогда же «с целью привлечь внимание к основным насущным проблемам средней школы, вызвать их общественное обсуждение и тем самым помочь формированию президентской программы общего среднего образования» автору этих строк было предложено новым правительством подготовить «актуальные тезисы» на данную тему и опубликовать их в педагогической прессе (что и было сделано).

Этот материал, помещенный ниже, по существу, представлял собой проект технологической программы переустройства средней школы в соответствии: а) с идеологическими и социально-педагогическими установками реформы образования 1992 года и б) с современными проблемами наступавшего, с запозданием на восемь лет, ее технологического этапа, обремененного, увы, задачами восстановления того, что было порушено за эти восемь лет.

⁵⁵⁹ Обзор национальной образовательной политики. Российская Федерация. Доклад экспертов. 1997. ОЭСР. С. 147 (далее – Доклад экспертов). (Выделено мной. – Э.Д.)

⁵⁶⁰ Первое сентября. 1999. 13 марта.

К анализу ситуации

За прошедшее десятилетие система общего среднего образования приобрела **принципиально новое качество**. Произошел отход от всеобщей унификации обучения. Появились многообразие видов и типов общеобразовательных учреждений, вариативность образовательных программ, ориентированных на потребности личности и расширяющийся общественный образовательный спрос. Педагогические коллективы школ получили самостоятельность в организации как образовательного процесса, так и финансово-хозяйственной деятельности. Инновационное движение в школьном образовании стало весомым фактором его развития.

Вместе с тем в последние годы в общем образовании существенно обострились многие проблемы, сдерживающие это развитие и отрицательно влияющие на качество образования.

Основные из них:

- отсутствие реальных государственных гарантий общедоступности и бесплатности общего среднего образования и как следствие – рост социального и территориального неравенства в этой сфере, в том числе неравенства возможностей городских и сельских детей;
- крайняя неэффективность организационно-экономических механизмов системы общего среднего образования, неудовлетворительная заработная плата ее работников, прогрессирующее разрушение ее материально-технической базы;
- резко нарастающее отставание содержания школьного образования от потребностей современной жизни, которое усугубляется непрекращающимися попытками введения неадекватных образовательных стандартов, консервирующих это отставание.

В настоящее время содержание школьного образования предельно перенасыщено устаревшим материалом. Значительная его часть не только не востребуется в жизни, но фактически попросту не усваивается учащимися (по математике, физике, химии, биологии на 50–60%). С другой стороны, школа дает явно недостаточную подготовку по социально-гуманитарным дисциплинам, что препятствует гражданскому становлению учащихся, формированию у них системы духовных ценностей, усвоению необходимых современных социальных знаний и навыков. Подготовка же по так называемым коммуникативным дисциплинам – информатике, иностранным языкам и др. – откровенно слаба.

При этом в школе сегодня налицо чрезмерная, катастрофическая перегрузка учащихся, учебные занятия которых достигают 65–70 часов в неделю (при рабочей неделе взрослого человека – 40 часов и при реальной средней учебной нагрузке студентов – 41 час в неделю). В значительной мере в ре-

⁵⁶¹ Первое сентября. 2000. 22 апреля.

зультате этого лишь 10% учащихся оканчивают школу «практически здоровыми».

Такое состояние содержания общего среднего образования имеет крайне негативные как образовательные, так и социально-экономические последствия. Оно заведомо закладывает отставание и неконкурентоспособность страны, ведет к неэффективной трате и без того недостающих в образовании средств, к разрушению здоровья подрастающих поколений, не обеспечивает решения задач их социализации, подготовки к трудовой деятельности и продолжению образования. Разрыв между выпускными требованиями среднего (полного) общего образования и входными – профессионального образования продолжает расти. Этот разрыв заполняется репетиторами и платными курсами, что еще более усугубляет рост социального неравенства в получении образования. Круг, таким образом, замыкается.

В этих условиях все попытки поднять качество нынешнего общего образования оказываются эфемерными, бесперспективными. Ибо *устаревшее, несовременное образование по определению не может быть качественным.*

Изменение характера образовательной политики

Образовательная политика в обычном ее понимании – это комплекс необходимых мер по поддержанию функционирования и развитию системы образования. В предельном ее значении ***образовательная политика – общенациональная система ценностей, целей и приоритетов в образовании и выработка механизмов их эффективного претворения в жизнь.*** Именно социальные ценности и приоритеты (в их самом широком смысле) имеют первенствующее значение в образовательной политике. Под них в итоге выстраивается и само образование в трех основных его сущностях, ипостасях – как социальный институт, как система образования и как образовательная практика. Вместе с тем ***общенациональная образовательная политика*** в подлинном ее понимании – это ***равнодействующая двух ее компонентов – государственного и общественного***, то есть ***государственно-общественная политика***. Иными словами, образовательная политика представляет собой поле активного взаимодействия государства и общества по реализации в образовании социальных ценностей, целей и приоритетов.

В этой общеметодологической рамке сегодня пока не просматривается и тени образовательной политики. Такой политики попросту нет. Ибо до сих пор даже не заявлены ни государством, ни обществом как социальные ценности, цели и приоритеты в образовании, так и собственно образовательные цели и приоритеты (так называемая национальная доктрина образования не только не решила эту задачу, но даже и не подошла к ней). Соответственно нет образовательной политики и как реальной, системной деятельности в данном генеральном направлении. Есть лишь некоторая спонтанная отраслевая деятельность по решению некоторых, преимущественно частных, внутриотраслевых задач.

Основные черты нынешней образовательной политики:

- ее сугубо ведомственный характер, оторванность от подлинных государственных и общественных запросов в сфере образования, от нужд и интересов образовательного сообщества;
- неопределенность, невнятность ее исходных социально-политических и социально-педагогических позиций; отсюда – несамостоятельность и конформизм образовательной политики, господство в ней его величества Аппарата и различного рода лобби – вузовского, академического и др.;
- отсутствие стратегического мышления и системного видения проблем; отсюда – спорадичность и реактивность образовательной политики, ее рваный, лоскутный характер, ее хвостизм, движение на прицепе у уходящего поезда российской образовательной жизни;
- внешняя, поверхностная, временами бурная деятельность, а по сути – псевдодеятельность, не затрагивающая глубинных, корневых проблем образования, фактическое уклонение от решения этих проблем; отсюда – псевдопродукты и псевдорешения типа доктрины, Федеральной программы развития образования, концепции двенадцатилетки и проч.

На всем этом фоне явно прочерчивается, увы, *суммирующий вектор отката в нынешней образовательной политике*: консервация устаревшего содержания школьного образования путем стандартов; второе пришествие НВП; попытки клерикализации школы; усиление унификации, регламентации и контроля; бюрократический реванш и т.д. И если образовательная политика – это выстраивание образования в определенной социальной логике, то сегодня в ней налицо прежде всего логика ведомственной номенклатуры. Но номенклатура, как и чиновничество в целом, безответственна перед страной и историей. И эта социальная безответственность становится уже социально опасной – для страны, для школы, для детства.

Очевидно: никакие изменения в школьном деле невозможны без кардинальных изменений в нынешней образовательной политике. Эта политика не может быть в услужении у ведомства и его аппарата. Она должна быть поставлена на службу государству и обществу, школе, подрастающим поколениям.

Приоритеты в развитии общего среднего образования

Основные цели ближайшего развития школы:

1. Обеспечить реальную всеобщность и доступность общего среднего образования и на этой основе поднять образовательный уровень страны.
2. Создать новый уклад средней школы как модель социально-культурного института гражданского общества.
3. Перейти от массового образования для всех к высококачественному образованию для каждого.

Ключевые стратегические установки в области общего среднего образования:

- Школа является базовым основанием не только системы образования, но и общего процесса формирования и развития человеческого капитала. Она закладывает фундамент становления личности, системы социальных и духовных ценностей, новых гражданских социальных установок и социальных навыков.

- Школа призвана обеспечить не только усвоение необходимых в жизни знаний, но и развитие учащихся, обретение ими способности к самообразованию, освоению нового, обеспечить успешную социализацию подрастающих поколений в современном обществе, их подготовку к трудовой деятельности и продолжению образования.

- Главная стратегическая линия развития общего среднего образования состоит в его обновлении, в том, чтобы сделать его современным – в содержании образования, во внутреннем устройстве школы, в ее организационно-экономическом механизме, в управлении. Необходимые условия реализации этой линии: личностная ориентированность и индивидуализация образовательного процесса; многообразие образовательных учреждений и вариативность образовательных программ; эффективная поддержка инновационных инициатив и активное участие общества в образовательной деятельности, в развитии образования.

Ведущие направления действий в 2000–2003 годах: модернизация содержания общего среднего образования, структурная перестройка школы, реорганизация школьной экономики.

1. **Модернизация содержания общего среднего образования**, его кардинальное обновление в соответствии с запросами современной жизни требует в первую очередь решения следующих задач:

Изменение политики в области образовательных стандартов, что предполагает: а) опережающую разработку и введение системы государственных минимальных социальных стандартов в области общего среднего образования и затем уже на этой основе введение государственных образовательных стандартов; б) переосмысление самой проблемы стандартов – взгляд на них не как на средство консервации нынешнего устаревшего содержания образования, что исповедует РАО, а как на единственный реальный инструмент всеобщего реального обновления содержания образования; в) разгрузку содержания школьного образования и установку на здоровьесберегающую организацию образовательного процесса; г) создание системы измерителей для определения качества общего среднего образования («стандартов на выходе»); д) изменение самой процедуры разработки стандартов с привлечением к этой работе независимых специалистов и экспертов, а также дополнительных ресурсов.

Усиление социальной и гуманитарной ориентированности общего среднего образования, расширение и конкретизация его социального и культурного контекста. Для этого прежде всего необходимо: *во-первых*, преодолеть существующий технократизм школьного образования, вывести на долж-

ный уровень предметы социально-гуманитарного цикла (право, экономика, основы политической системы, общественного устройства должны преподаваться в объеме, достаточном для полноценной гражданской деятельности выпускников школы) и, во-вторых, переключить внимание при изучении общественных явлений с безличных макропроцессов на реальные формы повседневной жизнедеятельности человека, общества, страны.

Практическая ориентация и инструментальная направленность общего среднего образования. Это означает: достижение оптимального сочетания фундаментальных и практикоориентированных знаний; направленность образовательного процесса не только на усвоение знаний, но и на развитие способностей мышления, выработку практических навыков; изучение процедур и технологий, а не набора фактов; расширение различного рода практикумов, интерактивных и коллективных форм работы; привязка изучаемого материала к проблемам повседневной жизни и т.д. Необходимо существенно повысить роль коммуникативных дисциплин, прежде всего информатики и иностранных языков.

Дифференциация и индивидуализация образовательного процесса путем: а) развития вариативных образовательных программ, ориентированных на различные контингенты учащихся – от одаренных детей до детей с проблемами; б) формирования индивидуализированных программ и графиков обучения применительно к персональным особенностям и способностям отдельного ученика.

2. Структурная перестройка в сфере общего среднего образования, связанная с подготовкой постепенного возвращения на обязательный 11-летний срок обучения, содержит в себе следующие основные компоненты:

- **Переход на четырехлетнее обучение в начальной школе.**
- **Отработка структуры старшей ступени школы** с возможностью **профильного обучения** для более эффективной подготовки ее выпускников к различным видам профессионального образования и профессиональной деятельности. **Основные профили:** гуманитарные дисциплины и науки о человеке; социально-экономические дисциплины; точные науки и информатика; естественные науки, физические и химические технологии; техника и инженерное дело; агрокомплекс и агротехнологии; искусство.
- Расширение возможностей и повышение эффективности профильного обучения за счет **интеграции образовательных ресурсов старшей ступени различных общеобразовательных школ и организации их взаимодействия с учреждениями начального и среднего профессионального образования:** создание межшкольных комплексов на уровне старшей школы; создание комплексов «школа – ПТУ», «школа – ССУЗ» и нескольких технологически ориентированных вариантов полного среднего образования на базе НПО и СПО; организация профессиональной подготовки в средней школе на базе ПТУ и общеобразовательной подготовки в ПТУ на базе средней школы.
- **Ликвидация разрыва между старшей ступенью школы и вузами, введение системы национального тестирования с модификацией организации приема в вузы.**

3. **Реорганизация школьной экономики** предполагает прежде всего отработку и введение **нормативного бюджетного финансирования** общеобразовательных учреждений, а также упорядочение существующих **межбюджетных отношений**, с переходом от системы безличных и незащищенных трансфертов к **целевым субвенциям** для дотационных территорий через счета федерального казначейства.

Назначение, структура и порядок расчета норматива бюджетного финансирования учреждений общего среднего образования. Норматив бюджетного финансирования определяет минимальную стоимость обучения (содержания) одного обучающегося, воспитанника в год по каждому типу, виду и категории общеобразовательного учреждения. Он является законодательно гарантированной нормой, которая фиксирует минимальный объем финансовых средств, обеспечивающих реализацию прав граждан на общее образование на уровне государственных стандартов общего образования и социальных стандартов, устанавливающих необходимые условия образовательного процесса.

Норматив бюджетного финансирования определяется на основе соотношения между расходами на оплату труда и текущими расходами на материальное обеспечение образовательного учреждения и включает в себя следующие виды текущих затрат:

а) заработная плата педагогического, административно-управленческого, учебно-вспомогательного и обслуживающего персонала, а также установленные начисления на фонд оплаты труда во внебюджетные социальные фонды;

б) расходы на поддержание и развитие учебно-материальной базы образовательного учреждения, социально-бытовое обеспечение условий образовательного процесса, детское питание и прочие расходы в объеме не менее суммарных расходов на заработную плату и начисления на фонд оплаты труда.

Базовой расчетной единицей норматива бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений является класс-комплект наполняемостью 25 человек. Не укомплектованный до нормативной наполняемости класс принимается в расчетах бюджетного финансирования за полный. Классы с наполняемостью, превышающей указанную, принимаются в расчетах бюджетного финансирования с повышающими прямыми пропорциональными коэффициентами.

Нормативы бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений повышенного уровня (лицей, гимназии, школы с углубленным изучением отдельных предметов, этнокультурные школы и др.) и специальных (коррекционных) общеобразовательных учреждений устанавливаются с повышающим коэффициентом не ниже 15%.

Необходимым условием реорганизации и повышения эффективности школьной экономики является **правовое и организационно-экономическое обеспечение реального перехода общеобразовательных учреждений на финансово-хозяйственную самостоятельность**: получение школами статуса самостоятельного юридического лица; изменение порядка выделения им

бюджетных средств (переход от выделения средств по статьям расходов бюджетной классификации к финансированию одним показателем); создание единых форм финансового учета и отчетности; подготовка и переподготовка экономического персонала школ; отработка системы «школьных округов», объединяющих инфраструктуру ряда образовательных учреждений, и др. На первом этапе (2000–2003 гг.) указанные меры потребуют увеличения региональных бюджетов в среднем на 1,5–2%. Эти затраты впоследствии будут компенсированы притоком в систему дополнительных ресурсов (общий эффект по отношению к объему расходов консолидированного бюджета региона на образование может составить около 3%).

Реорганизация школьной экономики предполагает также принятие срочных мер по ликвидации аварийного состояния школьных зданий (общий расход около 1,5 млрд. руб.) и развертывание программы «Образовательная индустрия».

Указанные направления реформирования и развития общего среднего образования требуют необходимого *нормативно-правового обеспечения*, в первую очередь: внесения изменений и дополнений в Закон РФ «Об образовании»; принятия Федерального закона «Об обеспечении конституционных прав граждан на общее образование»; разработки и принятия новых Положений об общеобразовательном учреждении, об аттестации учителей и общеобразовательных учреждений, о Федеральном комплекте учебников для общеобразовательной школы.

Подъем и реструктурирование сельской школы

Сельская школа занимает весомое место в системе общего среднего образования. Это 70,4% всех общеобразовательных школ страны, в которых обучаются 28,8% учащихся и работает 41% педагогических кадров. Вместе с тем именно сельская школа представляет сегодня *одну из самых болевых точек* российского образования. Она менее всего способна обеспечить конституционное право граждан на полноценное общее образование. Как результат – гигантский разрыв между образованием в городе и на селе, изначально неравные стартовые возможности в доступе к образованию, в получении качественного образования для сельских детей и молодежи.

Сельская школа располагает несравнимо худшей материально-технической базой, чем городская. Все виды благоустройства имеет только 31% сельских школ (в городе 81%), водопровод – 53,7% (88,6%), центральное отопление – 61,8% (87,5%), канализацию – 36% (83,6%). Обеспеченность оборудованием школ на селе составляет 50–70% от городских школ. В последние годы потребность в оборудовании удовлетворялась на 3–5%, что вынуждает удлинять срок эксплуатации морально и технически устаревшего оборудования в школах до 20 лет (при норме 5–7 лет). Возможности местной, в том числе родительской, поддержки сельской школы также несравнимо

меньшие, чем в городе: у сельских жителей самый низкий уровень заработной платы в стране.

Между тем сельская школа имеет не только важное образовательное значение. Она всегда являлась реальным фактором экономического, социального, культурного развития села, его жизнеобеспечения. В последние годы, однако, этот фактор в силу кризисного состояния образования на селе фактически не работает или работает крайне слабо. В этой связи не только образовательные, но и социально-экономические задачи реформирования аграрного сектора, закрепления в нем трудоспособного населения настоятельно требуют подъема и модернизации сельской школы.

Основные направления действий в сфере образования на селе – обновление содержания образования и реструктурирование сельской школы, которое приобретает сегодня особо важное значение и представляет наибольшую трудность.

1. Модернизация содержания образования в сельской школе в основном имеет ту же направленность, что и в системе общего образования в целом. Но при этом она требует учета двух факторов – малочисленности сельской школы и необходимости большей направленности ее содержания образования на реальные потребности села. В этой связи предстоит решать задачу органической взаимосвязи общеобразовательной подготовки в сельской школе и сельскохозяйственной подготовки (знания о природной среде обитания, сельском хозяйстве, агрономии, об экономике и организации производства в аграрном секторе и т.д.). При этом, однако, сельскохозяйственная подготовка не должна быть узкоцелевой, затрудняющей для выпускников сельской школы право выбора направлений как дальнейшего профессионального образования, так и профессиональной деятельности.

Основная задача допрофессиональной сельскохозяйственной подготовки в сельской школе – формирование *«сельскохозяйственной грамотности»*, т.е. вооружение каждого выпускника тем минимальным объемом знаний и умений в сфере сельского хозяйства, который позволит ему быть экономически, биологически и экологически грамотным землепользователем и земледельцем как минимум в масштабах личного подсобного хозяйства.

Для эффективного решения этой задачи необходимо: развитие нормативно-правовой базы допрофессиональной сельскохозяйственной подготовки в различных видах учебной и внешкольной деятельности в условиях многоукладной экономики села; создание соответствующей учебно-методической и материально-технической базы для этой подготовки; развитие подсобных школьных хозяйств; отработка взаимодействия сельских школ с образовательными учреждениями АПК, с различными видами сельских, в том числе фермерских хозяйств.

Допрофессиональная сельскохозяйственная подготовка в настоящих условиях становится не только средством интеграции сельской школы в производственную инфраструктуру села, не только ощутимым фактором ее влияния на экономическую жизнь села, но и весомым фактором социальной защиты выпускника сельской школы.

2. Реструктурирование сельской школы.

Объективная трудность обеспечения должного качества образования в малочисленной сельской школе при высоком уровне затрат на нее (затраты на 1 ученика здесь в среднем на 70% выше аналогичных затрат в городе) требует серьезной структурной перестройки сельской школы, ее укрупнения на уровне основной и полной средней школы.

Сегодня в сети сельского образования начальная малокомплектная школа составляет 30,4% (в ней обучаются 3,9% общего числа учащихся на селе), основная школа – 43,6% (81,8% учащихся), полная средняя школа – 25% (13% учащихся). При этом в сельском образовании набирают силу две встречные тенденции: сокращение сети начальных школ и возрастающий рост числа полных средних школ.

Одновременно все активнее разворачивается процесс стихийной интеграции сельских образовательных учреждений и их комплексирования с учреждениями социально-культурной сферы. Сельская школа все более становится полифункциональной. Типичными уже стали такие интегративные модели образовательных учреждений на селе, как: школа–детский сад; школа–сельский клуб–детский сад; школа–детский дом–сельский клуб; учебно-воспитательный комплекс; школа–филиал ПТУ; агрошкола, фермерская школа и т.д. Эти процессы, в силу бездеятельности и безответственности образовательной политики, до сих пор не получили необходимой нормативно-правовой и организационно-экономической поддержки, и потому *сельские образовательные комплексы, как и городские, вот уже семь лет фактически находятся вне закона*. Между тем для нормального правового обеспечения деятельности образовательных комплексов, равно как и системы образования в целом, практически не требуется никаких дополнительных средств. Здесь необходимы только профессионализм и добрая воля, коих у аппарата нынешнего образовательного ведомства попросту нет.

Реструктурирование сельской школы имеет целью поддержать и целенаправить указанные выше процессы.

Его основные задачи: 1) обеспечение сельским школьникам уровня образования, сравнимого с городскими школами; 2) оптимизация сети сельских школ и всесторонняя (правовая, экономическая, материально-техническая, кадровая, организационно-педагогическая) поддержка эффективности их работы; 3) осуществление ресурсного маневра внутри сферы образования, повышение эффективности использования бюджетных средств.

Механизмы осуществления реструктуризации сельской школы: а) отработка различных вариантов переустройства и интеграции сельских школ основной и старшей ступени, *при максимально возможном сохранении и поддержке малокомплектных школ*; б) стимулирование начавшегося процесса создания образовательных, учебно-культурных и учебно-производственных комплексов на селе в различных их вариантах в зависимости от наличия и характера образовательных, социокультурных и производственных ресурсов; в) организация транспортного обслуживания сельских школ с помощью системы «школьных автобусов»; г) развитие дистанционного образования

(включая Интернет-образование) соответствующей сети центров дистанционного обучения, экстерната; д) создание при желании родителей пятидневных интернатов на базе полных средних сельских школ.

Выбор названных или других вариантов, различная их комбинация может проводиться каждым из регионов в зависимости от конкретных условий. Первоначальные затраты в среднем составят единовременно около 15% расходов консолидированного бюджета регионов на образование. В дальнейшем ожидаемый эффект может составить ежегодно около 10% этого бюджета.

Вместе с тем назревшие задачи подъема и модернизации сельской школы, несомненно, потребуют и масштабных вложений, прежде всего в укрепление материально-технической базы сельского образования и в его техническое переоснащение, включая компьютеризацию сельской школы (на что необходимо до 2 млрд. руб.). Эти инвестиции в сельское образование станут в первую очередь инвестициями в социально-экономическое и культурное развитие села.

Решение указанных задач потребует также серьезного объединения усилий многих государственных, общественных, производственных и научных структур. Для этого необходимо создание не узковедомственной, как сегодня (что предельно неэффективно), а **государственной программы поддержки и развития образования на селе и утверждения этой программы федеральным законом.**

На втором этапе, в 2004–2010 годах в сфере общего среднего образования, помимо развития деятельности в указанных выше направлениях, предстоит:

- Обеспечить переход на всеобщее обязательное 11-летнее школьное обучение.
- Ввести систему государственных минимальных социальных стандартов как основу нормативного бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений.
- Укрепить материально-техническую базу и оснащенность системы общего среднего образования.
- Расширить информатизацию средней школы и ввести на этой основе различные формы дистанционного обучения.
- Создать независимые общественно-государственные структуры оценки качества общего среднего образования.

Меры данного этапа намечены в настоящих тезисах лишь в самом общем виде. И это осознанная позиция. Ответственная политика (а политика без ответственности не более чем политиканство) решает прежде всего реальные, насущные, сегодняшние проблемы, четко представляя перспективы дальнейшего движения. В наших же традиционных образовательных программах, доктринах, концепциях и пр. все **реальные** действия обычно откладываются на потом, на позднейшие этапы. Ибо их чиновные авторы вовсе не желают делать **сегодня** реальные шаги и, соответственно, брать на себя ответственность. Бездействие кажется им политически безошибочным. Но это **больше, чем ошибка**. Не говоря уже о том, что это **имитация политики**.

18. МОДЕРНИЗАЦИЯ ОБРАЗОВАНИЯ – НОВЫЙ ВЕКТОР РОССИЙСКОЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Для того чтобы совладать с кризисом, системе образования понадобится многое такое, что вряд ли можно приобрести за деньги, – идеи, смелость, решимость, способность к критической самооценке в сочетании со стремлением к помощи и изменениям.

Ф.Г. Кумбс

СМЫСЛ МОДЕРНИЗАЦИИ ОБРАЗОВАНИЯ

29 декабря 2001 года Правительство Российской Федерации одобрило «Концепцию модернизации российского образования на период до 2010 года». Длительная дискуссия вокруг выбора термина – **«реформа»** или **«модернизация»** образования завершилась таким образом в пользу последней. И это правильно – и в социально-психологическом плане, и по существу. В социально-психологическом плане – потому, что общество, обожженное «шоковой терапией» и сполна хлебнувшее горечь реформ последнего десятилетия, крайне негативно, мягко говоря, воспринимает само слово «реформа». По существу – потому, что в российском образовании предстояла именно модернизация, а не реформа.

«Реформа» – это преобразование, переустройство. **«Модернизация»** – это усовершенствование, обновление, изменение в соответствии с требованиями современности. Образование в начале 1990-х годах уже прошло стадию глубокого демократического переустройства, обрезав корни тоталитарного режима и пойдя навстречу гражданскому обществу. И это переустройство получило правовой статус в Законе РФ «Об образовании» 1992 года, который, четко зафиксировал новые политические ориентиры и демократические ценности российского образования и был признан ЮНЕСКО одним из самых демократических образовательных актов в мире. (Что, как мы видели, отнюдь не исключило, но напротив, вызвало многократные попытки административного реванша, в том числе и пересмотра самого закона.) Однако наше образование все еще резко отставало от современных требований и именно потому нуждалось в кардинальной модернизации.

В общецивилизационном плане модернизация образования – основа модернизации страны, мощный фактор преодоления ею затянувшейся стадии «догоняющего развития». Образование в современном мире – это ключевое

условие экономического роста, краеугольный камень социального и экономического благосостояния, стратегический ресурс устойчивого и динамичного развития нации. Однако **в конкретно-историческом** плане все обстоит значительно сложнее. Образование может и должно стать таковым фактором и ресурсом, но для этого ему самому прежде всего необходимо пройти сегодня через тигль обновления. Ему в первую очередь предстоит «догнать» саму страну, качественно изменившую за последние десять лет свою политическую и социально-экономическую природу.

Иными словами, отечественному образованию предстояло вдвойне догонять – и страну и мир. И потому прежде, чем стать **субъектом** модернизации страны, оно само должно было неизбежно стать **объектом** глубокой и всесторонней модернизации, которая неосуществима только его, образования, внутренними усилиями, без активного участия общества и государства.

И здесь не следует драматизировать неизбежность «внешнего вмешательства», если мы хотим реальных изменений в образовании. Это – закономерность. **Само образование**, как показывает весь исторический опыт его развития, **не может ни реформировать, ни модернизировать себя изнутри**. Такова его природа. Рычаги глубинных изменений лежат вне системы образования. Ибо подобного рода изменения обуславливаются прежде всего переменами в общественной жизни. Не говоря уже о том, что **интересы самой системы образования далеко не всегда совпадают с интересами государства и общества в образовании**. Как отмечал известный американский исследователь и деятель образования Ф.Г. Кумбс, образование обычно «упрямо противится нововведениям в своей собственной области», что периодически ставит его перед лицом кризиса. Из-за «инертности, присущей системам образования, они слишком медленно меняют свой внутренний уклад в ответ на поступающие извне запросы».

По словам Ф.Г. Кумбса, мировая практика наглядно свидетельствует, что «изменения внутри систем образования во многих странах были скорее результатом внешнего вмешательства, чем собственной инициативы»⁵⁶². О том же свидетельствует и опыт России, где все реформаторские усилия всегда приходили в образование извне с тем, чтобы привести его в соответствие с потребностями развития страны.

Таким образом, образование только тогда сможет стать двигателем обновления и развития страны, когда страна, в лице общества и государства, приведет образование в соответствие со своими современными потребностями, т.е. **модернизирует** его.

В начале 2000-х годов, когда политическая и социально-экономическая ситуация в стране заметно стабилизировалась, модернизация образования становилась не только возможной, но и жизненно необходимой. Более того, она была абсолютно неотложна. Ибо, как справедливо отмечала вице-спикер Государственной Думы И.М. Хакамада, «либо мы сделаем качественный ска-

⁵⁶² Кумбс Ф.Г. Кризис образования в современном мире. Системный анализ. М., 1970. С. 10, 12–13.

чок в образовании, либо потеряем будущее поколение... Если не переломить ситуацию – нам грозит национальная катастрофа»⁵⁶³.

В то время модернизация российского образования имела, по существу, три смысла, три измерения.

Первое. В историческом плане она представляла собой логическое, закономерное **завершение образовательной реформы 1992 года**, одной из двух социально-гуманитарных реформ начала 1990-х гг., овеществленных и юридически закрепленных в двух базовых законах молодой российской демократии – в Законе «Об образовании» и в Законе «О средствах массовой информации». Тогда в силу многих причин не удалось провести комплексное, всестороннее обновление образования. Технологический этап реформы фактически не состоялся, и модернизация образования являла собой, по сути, этот **технологический этап**, проводимый с запозданием на восемь лет. Ей предстояло создать многие нормативно-правовые и организационно-экономические механизмы, чтобы в полной мере мог быть реализован Закон РФ «Об образовании». Не случайно ряд ключевых идей модернизации образования восходит к этому закону – выбор, многообразие и вариативность в образовании, нормативное бюджетное финансирование, академическая и хозяйственно-экономическая самостоятельность учебных заведений, повышение статуса и усиление государственной поддержки работников образования и многое, многое другое.

Второе. В плане реконструкции, восстановления образовательной отрасли модернизации предстояло преодолеть последствия общесистемного социально-экономического кризиса 1990-х годов, который поставил эту отрасль на грань выживания, а педагогический корпус – за черту бедности. Здесь стояли огромные задачи по оздоровлению и развитию образовательной сферы, требующие напряженных усилий государства, общества и самой системы образования, интенсивной и динамичной мобилизации ее внешних и внутренних ресурсов.

Наконец, третье. Не менее сложны задачи модернизации и в плане собственно **обновления** образования, преодоления все более и более нарастающего его отставания от потребностей развития страны. В этом плане задачи модернизации образования приобретали максимальную общенациональную значимость. Ибо мы проходили развилку, где определялось – будет ли образование стимулом стагнации общества или фактором его экономического роста и благосостояния, фактором конкурентоспособности и национальной безопасности страны. Эту мысль более чем определенно сформулировал координатор Российского общественного совета развития образования А.А. Кокошин, подчеркнув, что модернизацию образования «нужно проводить в самое ближайшее время, от этого зависит в конечном итоге экономическая безопасность страны»⁵⁶⁴.

Такая постановка вопроса может показаться излишне жесткой: ведь мы привыкли к мысли, что у нас «самое лучшее в мире образование». Но, увы, даже «самое лучшее» (к чему мы вернемся чуть позже) имеет свойство ста-

⁵⁶³ Известия. 2000. 1 сентября.

⁵⁶⁴ Сегодня. 2000. 8 сентября.

реть. Таков закон жизни. И здесь впору еще раз вспомнить известное кэрроловское правило: «Если хочешь оставаться на месте – надо бежать со всех ног; если хочешь продвигаться вперед – надо бежать в два раза быстрее».

Имея в виду названные измерения модернизации образования, нетрудно констатировать, что ее технологические задачи многократно усложнились в сравнении с 1992 годом. Предстояло одновременно – и обеспечить проведение в жизнь нереализованных с 1992 года положений Закона РФ «Об образовании», и разгрести в образовательной отрасли те завалы, которые остались от общего экономического коллапса и политического паралича 90-х годов, и, наконец, приводить образование и образовательную систему в соответствие с потребностями современной российской жизни, не забывая при этом о тенденциях развития образования в современном мире и мировых стандартах.

При этом необходимо подчеркнуть, что второй из указанных аспектов модернизации образования делал ее проведение особенно трудным. В принципе задачи обновления образования перманентны. Мало того, это – закономерность нормального развития образования, которое в силу своей инерционной природы почти всегда располагалось в одном из последних вагонов все более ускорявшегося поезда жизни. Однако общесистемный социально-экономический кризис 1990-х годов едва ли вообще не выбросил систему образования из этого поезда. Он не только существенно затормозил позитивные процессы в образовательной сфере, запущенные Законом 1992 г. «Об образовании», но и во многом вывел эту сферу за рамки государственных и общественных интересов. Образование, по сути, оказалось брошенным на произвол судьбы и вынуждено было заняться самовывживанием, все более абстрагируясь от реальных потребностей жизни, от запросов страны.

В результате произошел **двойной разрыв**:

* **отрыв образования от государства** – в значительной мере по вине самого государства, которое ушло из образования; государственная образовательная политика редуцировалась до ведомственной политики, обслуживающей преимущественно интересы отрасли, а не страны;

* **отрыв образования от общества** – в значительной мере по вине самого образования, поскольку ведомственная политика мало учитывала интересы общества. Вместе с тем и само общество в условиях социального кризиса оказалось неспособным воздействовать должным образом на сферу образования, стать действенным субъектом образовательной политики.

Этот разрыв в системе «**государство – образование – общество**» имел по меньшей мере три серьезнейших негативных последствия для образования. **Во-первых**, он обрек систему образования на экономическое оскудение и сделал ее полузакрытой структурой, нацеленной в основном на самообслуживание и самовоспроизводство. **Во-вторых**, он превратил сферу образования в зону наибольшей социальной напряженности – учительские забастовки в общем показателе российских стачек постоянно зашкаливают за 90–95%. **И в-третьих**, он привел к существенному снижению эффективности и качества образования, к его оторванности от реальных потребностей современной жизни страны.

В этой оторванности образовательной отрасли от потребностей страны и состояла основная коллизия российского образования, которую и призвана была разрешить модернизация образования. Она должна была преодолеть то нынешнее состояние нашей системы образования, которое характеризуется одним ключевым словом – **неэффективность**:

– **неэффективная экономика образования** – очевидно затратная, нецелевая, социально безадресная, предельно затромбированная, во многом подверженная коррупции и при этом абсолютно не поддающаяся счету (попробуйте где-либо получить сведения о консолидированном бюджете образования, об эффективности использования выделенных на него средств, о стоимости и износе основных фондов системы образования и т.д. – безнадежно);

– **неэффективное содержание общего образования** – крайне устаревшее и перегруженное, наукообразное и нефункциональное, оторванное от реальных потребностей жизни (об этом подробно будет сказано далее. Здесь же заметим, что последняя попытка системного пересмотра содержания школьного образования предпринималась почти сорок лет назад, в середине 1960-х годов);

– **неэффективное профессиональное образование**, несостыкованное как с реальными и перспективными потребностями страны в кадрах, так и с современными требованиями к их квалификации, в результате чего выпускники профессиональных учебных заведений всех уровней в преобладающей своей части (до 70%, если не более) оказываются неконкурентоспособными и невостребованными на рынке труда;

– **неэффективная система социально-экономического обеспечения педагогических кадров**, ставящая их на грань нищеты, и столь же **неэффективная система подготовки этих кадров**, парализующая всякие позитивные изменения в школьном деле, готовящая для сегодняшней и завтрашней школы учителей вчерашнего дня;

– **неэффективное управление образованием**, предельно оведомственное и бюрократизированное, неспособное мобилизовать как внесистемные, так и внутрисистемные факторы и ресурсы развития образования, функционирующее почти вслепую – без какого-либо прогноза в подготовке кадров и соотношения его с потребностями рынка труда, без наличия социально-экономических и качественных показателей работы отрасли и даже без текущего мониторинга образования. (За три месяца деятельности рабочей группы Госсовета (о которой речь пойдет ниже), несмотря на неоднократные запросы ее руководителя – и официальные, и в рабочем порядке, – так и не удалось получить от Министерства образования не только сколь-нибудь внятные данные по экономике отрасли в федеральном и региональном разрезе, но даже такие элементарные сведения, как: трудоустройство выпускников профессионального образования, состояние здоровья школьников, уровень их успеваемости, отсева учащихся из школы, без чего невозможно даже приступить к решению проблемы доступности образования и т.д.) В этой ситуации управление системой образования можно считать весьма условным.

И вот теперь, в свете всего сказанного выше самое время вернуться к легенде о «самом лучшем в мире образовании». Может ли быть таковым предельно неэффективное образование? Образование, принадлежащее, по существу, другой цивилизационной эпохе?

Нынешняя отечественная система образования действительно выстраивалась в принципиально иную эпоху – на переходе страны от аграрной к индустриальной стадии развития и при принципиально ином политическом строе – тоталитарном режиме. И она, эта система образования, неплохо справлялась и с задачами, выдвигаемыми той эпохой, и с требованиями того политического режима. Но сегодня на дворе уже иной – постиндустриальный мир, иное политическое и социально-экономическое устройство России. Образование же остается прежним, способным воспроизводить лишь отживший тип социально-экономических отношений, отживший тип личности и «тип народа».

Подробнее о «цивилизационном сломе» в системе образования разговор пойдет далее (в главе о содержании образования). Пока же отметим, что миф о «самом лучшем в мире образовании» поддерживается прежде всего стремлением реакционных и консервативных сил сохранить с помощью образования все отжившее, в его «советском варианте». Это и исток, и фундамент данного мифа. И только на заднем плане – засевшие в нашей все еще «совковой» ментальности стереотипы, такие, как «советский суд – самый гуманный суд в мире», «советское мороженное – самое лучшее в мире», равно как и многочисленные спекуляции, особенно многих ректоров вузов, на тему якобы «неоспоримых преимуществ» нашего образования.

Более чем показательным в этом плане утверждение председателя Российского союза ректоров, ректора МГУ В.А. Садовниченко, что «образование у нас хорошее, а система образования плохая»⁵⁶⁵. Но это нонсенс. Ибо хорошее образование в плохой системе образования – *редчайшее* исключение. (Не говоря уже о том, что при хорошем качестве образования не бывает плохого качества жизни, а по этому показателю мы далеко позади не только развитых стран, но и стран Латинской Америки и Юго-Восточной Азии.)

Действительно, хорошее образование у нас дают сегодня лишь несколько факультетов нескольких вузов, выпускников которых охотно принимают, к примеру, и в «Силиконовой долине». Преобладающая же часть вузов, не говоря уже о других звеньях системы образования (к экономике образования и содержанию общего образования мы еще вернемся позднее) ниже всякой критики. Не случайно даже президент В. Путин вынужден был констатировать на заседании Государственного совета РФ 29 августа 2001 года, что «людей с высшим образованием у нас много, а настоящих современных специалистов катастрофически не хватает»⁵⁶⁶.

«По уровню образования мы сейчас занимаем примерно 25-е место в мире, – отмечал Я.И. Кузьминов в интервью "Независимой газете". – Качество массового профессионального образования в России ставит под угрозу

⁵⁶⁵ Независимая газета. 2001. 1 сентября.

перспективу экономического роста»⁵⁶⁷. То же в полной мере, добавим мы, относится и к качеству нашего массового общего образования – детищу предшествующей цивилизационной эпохи, что представляет очевидную угрозу не только экономическому, но и социальному развитию страны. Вот истинная цена образовательного, как и любого другого социального мифотворчества.

Таким образом, *в широком цивилизационном плане отмеченная выше основная коллизия нынешнего нашего образования – это противоречие между образовательным реликтом индустриально-тоталитарной эпохи и потребностями развития новой, современной России*. Модернизация образования должна была преодолеть, снять это противоречие. Она должна была обеспечить новое, современное качество образования, выстроить эффективную образовательную систему, с действенной экономикой и управлением, соответствующую запросам современной жизни и потребностям развития страны, повернутую лицом, а не спиной к интересам личности, общества, государства.

При этом надо отчетливо осознавать *две фундаментальные особенности* (и в то же время *задачи*) модернизации образования, диктуемые вхождением и общества, и образования в принципиально новую стадию своего развития.

Первое. На современном этапе общественной жизни и своей собственной истории образование становится важнейшей *социально-политической, социально-гуманитарной сферой*, призванной обеспечить вхождение молодого поколения в совершенно иное – *гражданское общество*, в общество свободных граждан, а не подданных. На исходе XX столетия цивилизованные государства стали не менее чем общество, проявлять интерес к демократии, поняв, что свобода граждан – неисчерпаемый ресурс развития страны.

И второе. Сегодня образование становится в прямом смысле важнейшей *экономической отраслью*. Оно играет все более решающую роль в накоплении и развитии человеческого капитала, который в развитых странах составляет более 75% национального богатства, оставляя на долю физического (воспроизводимого) капитала 10–20% и на долю природного фактора – до 5%.

Благосостояние России держится вполтину (50%) на человеческом капитале, 10% дает воспроизводимый капитал и 40% обеспечивает природа⁵⁶⁸. Перспективы роста благосостояния страны – на пути увеличения значимости человеческого капитала в России, а следовательно – значимости российского образования. Этот путь становится реальным только при масштабной модернизации отечественного образования.

Вывод из всего сказанного очевиден – **комплексная, глубокая модернизация образования – императив образовательной политики России на современном этапе, ее главное стратегическое направление.**

⁵⁶⁶ Выступления президента В. Путина на заседании Госсовета РФ 29 августа 2001 г. публикуются в следующей главе книги.

⁵⁶⁷ Независимая газета. 2000. 6 декабря.

⁵⁶⁸ Общая газета. 2001. 12–18 июля.

Ключевые условия реализации этого императива – возвращение государства в сферу образования и активизация общественного участия в ее развитии. Ибо модернизация образования – это отнюдь не ведомственная, не отраслевая, а **общенациональная задача.** Это масштабная акция государства, проводимая при интенсивном содействии общества. Она должна привести к достижению нового качества российского образования, которое определяется прежде всего его соответствием актуальным и перспективным запросам современной жизни страны и которое в конечном итоге задает динамику качественного развития общества.

МОДЕРНИЗАЦИЯ ОБРАЗОВАНИЯ
КАК ГРАЖДАНСКАЯ ИНИЦИАТИВА.
ПРОГРАММА КУЗЬМИНОВА–ГРЕФА

Впервые прообраз идей модернизации образования в виде проблесков осознания во властных кругах необходимости «что-то делать» с образованием появился в 1997 г., когда была предпринята попытка проведения так называемого **очередного этапа реформы образования.** Эта попытка закончилась полным провалом. **Основная объективная причина провала,** как уже отмечалось, – крайняя несвоевременность, фактически авантюристичность данной попытки: она предпринималась в условиях предельно нестабильной социально-экономической ситуации, при максимальной задолженности по заработной плате работникам образования – 9,8 трлн. руб. и соответственно – на гребне учительских забастовок, которые тогда составляли 91,8% всех стачек в России. **Основная субъективная причина провала** «очередного этапа реформы образования» – ставший уже традиционным для 1990-х годов **экономический радикализм инициаторов этого «этапа»,** их стремление сэкономить на образовании и переложить основные расходы по его содержанию на плечи населения.

Окончательное понимание неотложности модернизации образования как императива образовательной политики на современном этапе развития России созрело в реформаторских кругах в конце 1999 года. Это понимание отразилось в начавшейся практически одновременно деятельности двух групп специалистов в данном направлении. *Первая группа* – это эксперты, возглавляемые ректором Государственного университета – Высшей школы экономики Я.И. Кузьминовым и работавшие в рамках Центра стратегических разработок Г.О. Грефа. *Вторая* – комиссия по образованию фракции «Яблоко», опиравшаяся на педагогическую общественность, объединенную вокруг «Форума Российская школа».

Основной корпус идей и предложений обеих групп был чрезвычайно близок. Но между их наработками было и существеннейшее, принципиальное различие. Предложения комиссии «Яблока», при всей их очевидной перспективности, имели преимущественно тезисный, обобщенный характер и были опубликованы в виде достаточно локального политического документа – «Программа объединения "Яблоко" в области образования»⁵⁶⁹. Тогда как раз-

⁵⁶⁹ Учительская газета. 1999. 23 ноября.

работки группы Я.И. Кузьмина имели характер полномасштабной программы (с детальным ее экономическим обоснованием и с развертыванием различных сценариев действий), которую Центр Г.О. Грефа сумел в итоге сделать и стратегической, и операциональной основой последовавших вскоре документов и действий Правительства РФ в сфере образования.

И тем не менее в лице обеих названных общественных групп сама идея модернизации российского образования представала в принципиально новом качестве – как *гражданская инициатива*. Именно в этом качестве она и воспринималась самими авторами данной идеи. Отвечая на вопрос корреспондента газеты «Первое сентября» о побудительных мотивах инициаторов обновления образования, Я.И. Кузьмин высказался на этот счет абсолютно однозначно: «Мы живем во время инициатив, и власть – это механизм реализации инициатив, такой она, по крайней мере, должна быть. И как только мы, граждане, осознаем возможность своими инициативами менять жизнь, появляется иной уровень ответственности. Поэтому мы не стали ждать указаний и проявили инициативу, в которую, кстати, потом и вас вовлекли»⁵⁷⁰.

Собственно и само создание Центра стратегических разработок с его идеей формирования общей стратегии развития страны также явилось актом *гражданской инициативы*. 11 ноября 1999 года учредители Центра (Государственный университет – Высшая школа экономики, Институт народно-хозяйственного прогнозирования Российской академии наук, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве России, Рабочий центр экономических реформ при Правительстве России и Институт экономического анализа) обратились к бывшему в то время председателем Правительства РФ В.В. Путину с письмом, в котором, в частности, писали: «...В течение значительного времени в обществе идет дискуссия о перспективах развития Российской Федерации. Различные научные коллективы и исследователи, действуя как по собственной инициативе, так и по заказам политических партий и движений, предприняли целый ряд попыток разработать стратегию развития страны на среднесрочную перспективу. Эти усилия, безусловно, заслуживают пристального внимания и изучения, но из-за различных идеологических ограничений они, на наш взгляд, не привели к созданию цельной концепции развития. В этой связи не вызывает сомнений, что разработка стратегии развития должна осуществляться только на основе объективных профессиональных подходов. Фонд «Центр стратегических разработок» вносит предложение об организации фундаментальных и прикладных исследований по разработке концепции развития Российской Федерации, определению приоритетных направлений развития страны в области экономики, права, науки и техники, оборонного потенциала и национальной безопасности, демографии и в иных областях, имеющих определяющее значение для будущего страны. «Центр стратегических разработок» может стать одним из координаторов и разработчиков плана развития страны на долгосрочную перспективу...»

⁵⁷⁰ Первое сентября. 2000. 8 июля.

В ответ на это письмо В.В. Путиным 1 декабря 1999 года было издано распоряжение об организации разработки стратегического плана развития России на долгосрочную перспективу. В п. 5 данного распоряжения отмечалось, что в целях проведения комплексного анализа политической, экономической, социальной обстановки в Российской Федерации и определения стратегии развития страны на долгосрочную перспективу Правительство РФ согласилось с предложением фонда «Центр стратегических разработок» о проведении им работ по подготовке стратегического плана развития страны⁵⁷¹.

Некоторое время спустя В.В. Путин в статье «Россия на рубеже тысячелетий» подчеркнул значимость подобного рода инициатив. «Ответственные общественно-политические силы, – писал он, – должны предложить народу стратегию возрождения и расцвета России, которая бы опиралась на все положительное, что было создано в ходе рыночных и демократических реформ, и осуществлялась исключительно эволюционными, постепенными, взвешенными методами. Осуществлялась в условиях политической стабильности и без ухудшения условий жизни российского народа, всех его слоев и групп. Это непреложное требование, вытекающее из положения, в котором находится ныне страна»⁵⁷².

Таким образом, в сфере образования в качестве «ответственных общественно-политических сил» выступили почти одновременно в конце 1999 года Центр стратегических разработок и опиравшееся на «Форум Российская школа» объединение «Яблоко», предложив свои варианты стратегии обновления и развития этой сферы. Это во многом напоминало ситуацию 1988 года, когда Временный научно-исследовательский коллектив (ВНИК) «Школа» и возглавляемая В.Ф. Матвеевым «Учительская газета» предложили стране стратегию демократического реформирования школы – «Концепцию общего среднего образования». Отличие состояло лишь в той позиции, какую тогда и теперь заняло образовательное ведомство по отношению к названным инициативам.

Тогда, в 1988 году руководитель этого ведомства, чуткий и дальновидный политик Г.А. Ягодин мгновенно понял перспективность выдвинутой инициативы и вынес концепцию ВНИКа «Школа» на Всесоюзный съезд работников народного образования, который стал уникальным в отечественной истории актом *общественного* принятия образовательной реформы (см.: гл. 3). Теперь же, спустя 11 лет образовательное ведомство не смогло разглядеть новых, перспективных разработок. Оно предпочло собрать в виде достаточно банального шоу застойных времен Всероссийское совещание работников образования для якобы обсуждения весьма бледных и консервативных документов – так называемой Национальной доктрины образования и предложенной Российской академией образования «Концепции структуры и содержания общего среднего образования (в 12-летней школе)». То есть, попросту говоря, концепцию 12-летки, которая, как мы видели, получила резко отрицательный

⁵⁷¹ Там же.

⁵⁷² Независимая газета. 1999. 30 декабря.

отзыв как образовательного сообщества и общества в целом, так и всего спектра политических сил – от «левых» до «правых».

Что же касается Национальной доктрины образования, то и ее общественная оценка также была весьма негативной. Крайне сдержанно оценил ее на самом названном совещании и В.В. Путин, отметивший, что «придется еще многое пересмотреть и о многом договориться заново»⁵⁷³. После избрания президентом В.В. Путин, по словам газеты «Сегодня», «...тихо остановил принятие так называемой Национальной доктрины образования – выдержанного в советских традициях документа, подготовленного консервативным руководством Союза ректоров и контролируемым коммунистами думским Комитетом по образованию и науке. Она фиксирует только обязательства государства по отношению к образованию, не упоминая о том, как должно меняться само образование. Власть не будет тратить деньги на "священных коров", – отозвался о доктрине один из руководителей аппарата правительства»⁵⁷⁴.

В итоге правительству понадобилось десять месяцев на переработку думско-ректорского варианта доктрины, три четверти текста которой было переписано заново. Доктрины, однако, в собственном смысле этого слова, из данного текста так и не получилось. Но он все же был извлечен из того социально-безвоздушного пространства, в котором находился ранее, и хоть отчасти приведен в соответствие с разработанной уже к тому времени программой модернизации образования.

Динамичную разработку этой программы группа Я.И. Кузьминова начала уже в январе 2000 года, включив в свой состав и, работавших с образовательной программой «Яблока», экспертов «Форума Российская школа». Первый вариант программы Кузьминова–Грефа был готов уже в марте. В апреле после детального обсуждения он был доработан, особенно в разделах, связанных с общеобразовательной школой – на основе материалов, представленных в предшествующей главе. И в мае документ под названием «*Стратегия для России: образование*» был вынесен на ряд расширенных семинаров образовательного сообщества в различных регионах страны.

Тогда же был подготовлен и сокращенный вариант данного документа, опубликованный «Учительской газетой» 30 мая 2000 года. *Этот вариант под заголовком «Реформирование образования» вошел в качестве первого раздела в разработанные Центром Г. Грефа «Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу»* – так называемую программу Г. Грефа, которая была одобрена правительством 28 июня 2000 года. Таким образом, *гражданская инициатива модернизации образования* была поддержана правительством (ключевое место, в котором занял к тому времени и сам Г.О. Греф) и *стала ведущей, стратегической линией в образовательной сфере*.

⁵⁷³ См.: Днепров Э.Д. Витязь на распутье, или Современная образовательная политика (в свете материалов Всероссийского совещания работников образования 14–15 января 2000 г.). М., 2000. С. 15.

⁵⁷⁴ Сегодня. 2000. 17 мая.

ПАРЛАМЕНТСКИЕ СЛУШАНИЯ:
МОДЕРНИЗАЦИЯ ИЛИ КОНСЕРВАЦИЯ?

Уже то обстоятельство, что названные «Основные направления...», одобренные правительством, начинались с раздела «Реформирование образования», говорило о существенных сдвигах в российском властном сознании. Говорило о пересмотре взглядов на образование, об отказе, как отметил Я.И. Кузьминов, «от советской догмы, что образование – это непроеизводственная сфера»⁵⁷⁵. Ту же мысль подчеркивала и И.М. Хакамада, замечая, что «в программе Германа Грефа образование – это основной тезис, впервые ему уделяется внимание как сфере, которая не только должна принести духовные ценности в общество, но и стать фактором экономической стратегии страны»⁵⁷⁶.

«Модернизация страны опирается на модернизацию образования, на его содержательное и структурное обновление, – таков исходный, базовый тезис программы. – Необходимо сделать все возможное для ресурсной обеспеченности образовательной сферы. Однако ресурсы должны направляться не на консервацию системы, а на ее эффективное обновление. Консервировать даже то, что когда-то было лучшим в мире – значит заведомо гарантировать отставание».

Программа Кузьминова–Грефа (далее будем называть ее «Программой модернизации образования») представляла собой, по существу, первый осмысленный стратегический документ концептуально-программного характера (после «Программы развития российского образования в переходный период» 1991 года и Закона РФ «Об образовании» 1992 года), где комплексно рассматривались важнейшие социально-философские, социально-педагогические и организационно-экономические проблемы современного образования.

До этого в течение восьми лет мы имели лишь западные «стратегические подкормки», которые нередко грешили незнанием или непониманием российских реалий (Доклад Мирового банка 1995 года и доклад ОЭСР 1997 года), и собственные суррогаты якобы стратегических изделий – печально известные документы так называемого очередного этапа реформы образования 1997 года, пресловутые Федеральные программы развития образования 1994 и 1999 годах, псевдодоктрины образования, включая последнюю, псевдоконцепцию 12-летки, справедливо отвергнутую обществом как несостоятельную, как попытку уклонения от реального и неотложного решения давно назревших, болевых проблем российской школы.

И вот после этих восьми лет застоя и псевдодеятельности образовательной политики «Программа модернизации образования» явила нам *первый серьезный* рывок в осмыслении ситуации, *первое серьезное* намерение ее изменить, начав, наконец, с гигантским опозданием, *реальный технологический этап образовательной реформы* в России. Данный документ стал *первой внятной и ответственной программой действий на этом этапе*, ко-

⁵⁷⁵ Независимая газета. 2001. 8 июня.

⁵⁷⁶ Известия. 2000. 1 сентября.

торая могла вывести из затянувшейся стагнации образовательную политику и существенно продвинуть образование вперед. Сравнивая эту программу с названными выше суррогатами доктрин и концепций, президент Чувашии Н.В. Федоров отмечал: это «были документы с красивыми словами, причем и денег в них обещали много, но за всем стояло нежелание перемен, попытка вернуть все на круги своя. Словом, это были мавзолеи нашей системы образования». В программе же Центра стратегических разработок «речь идет об образовании XXI века... речь идет не об улучшении плохого, а о модернизации, о развитии – это совсем другой подход»⁵⁷⁷.

Идейная, сущностная преемственность «Программы модернизации образования» с образовательной реформой 1992 года несомненна и, более того, акцентирована самими авторами нового документа. Тогда, в 1992 году, как подчеркивалось в этом документе, демократические процессы, происходившие в образовательной сфере, «определялись в первую очередь быстрой (*в ряде случаев даже опережающей*) адаптацией системы образования к принципиально новым условиям политической демократии, свободного развития гражданского общества и рыночной экономики. Эти процессы, – отмечали авторы «Программы», – нашли свое нормативно-правовое оформление в Законе "Об образовании" 1992 года, утвердившем принципы академической и экономической автономии учебных заведений, свободу выбора в образовании для учителей и учащихся. Однако новые принципы организационно-экономического функционирования средней и высшей школы не были полностью воплощены в жизнь. В наибольшей степени их удалось реализовать в системе высшего образования, опираясь на потенциал влияния и традиции академической независимости вузов. В то же время в системе общего образования, а также в системах начального и среднего профессионального образования возобладали консервативные тенденции».

Именно эта органичная связь «Программы модернизации образования» с демократической образовательной реформой 1992 года, равно как и отчетливо выраженное стремление противостоять возобладавшим консервативным тенденциям, довести данную реформу до конца, развить и углубить ее с учетом реалий современной жизни и стали главным истоком, главным объектом атаки на «Программу» антидемократических сил. И хотя основное поле «Программы» – не идеологическое, а технологическое, хотя исходные причины ее появления лежали в плоскости не политической, а социально-экономической – ибо в образовании попросту дальше «так жить нельзя», – противостоящие программе силы чутко уловили, что предлагаемые ею и технологические, и социально-экономические механизмы отнюдь не являются политически нейтральными.

Эти силы прочно усвоили завет своего классика: «школа вне политики – ложь и лицемерие». Не менее четко освоили они и упомянутый тезис Н.К. Крупской: «Хочешь взять общество – бери школу!» Однако ситуация вокруг осмысления этого тезиса за последнее время существенно изменилась. Если еще два года назад власть пренебрегала подобной политической

⁵⁷⁷ Российская газета. 2000. 15 июня.

арифметикой, то сегодня эту начальную школу политики успешно прошли уже многие противостоящие КПРФ силы, в частности, такие думские фракции, как «Яблоко», СПС, ОВР, «Единство». В результате «Программа модернизации образования» обрела не только мощное противодействие, но и серьезную поддержку на парламентских слушаниях, которые состоялись 14 ноября 2000 года.

Ожесточенная борьба вокруг «Программы модернизации образования» началась задолго до парламентских слушаний, в связи с чем и сами их сроки неоднократно переносились. Внешним, но знаковым проявлением напряженности развернувшейся борьбы стала острейшая полемика, казалось бы, по частному вопросу – о месте проведения слушаний. Думский комитет по образованию и науке, контролируемый КПРФ, настаивал на актовом зале МГУ, остальные фракции – на Большом зале заседаний Госдумы. И это был отнюдь не географический, не территориальный спор. Речь шла об изначальной тональности, атмосфере, составе аудитории слушаний, что в значительной, если не в решающей мере предопределяло их исход.

Назначая для выноса тела правительственной «Программы модернизации образования» актовый зал МГУ, думский комитет шел проторенным путем. Именно здесь, в консервативном ректорском штабе в начале 1998 года уже были оказаны комитету подобные ритуальные услуги. Тогда именно здесь произошло четко срежиссированное «левыми» отпевание так называемой организационно-экономической реформы в образовании. И терять этот бесценный опыт комитет, естественно, не хотел. Можно понять и другие политические силы, которые также из этого опыта извлекли свои уроки.

В итоге вопрос о месте проведения парламентских слушаний пришлось решать специальным голосованием на заседании Совета Государственной Думы. И это голосование оказалось не в пользу Комитета по образованию и науке.

Осенью 2000 года противостояние сторонников и противников модернизации образования выплеснулось на страницы прессы. За последние годы никогда ранее не было такого обилия выступлений в СМИ по вопросам образования, как за это время. И в данных выступлениях столкновение двух противостоящих позиций также было предельно жестким.

Наконец, перед самыми парламентскими слушаниями крайне ожесточенная борьба развернулась вокруг «Рекомендаций», которые должны были стать документальным итогом этих слушаний. Первый вариант «Рекомендаций», подготовленный думским Комитетом по образованию и науке, был громным для правительственной «Программы модернизации образования». Однако комитет, где, повторим, продолжали доминировать коммунисты и близкие к ним силы, уже не отражал, как раньше, общую ситуацию в Думе. Противостоящие КПРФ фракции потребовали пересмотра «Рекомендаций». И только седьмой их вариант, заверченный в ночь перед началом слушаний, оказался более или менее компромиссным.

Ситуацию перед парламентскими слушаниями еще более усугубила нерасторопность или безответственность чиновников правительственного аппарата и Министерства образования. Они не удосужились прислать в Думу и

раздать участникам слушаний *главный документ*, подлежащий рассмотрению, – «*Программу модернизации образования*», который, как уже отмечалось, весной 2000 г. прошел серьезную общественную апробацию и был одобрен правительством 28 июня того же года. Вместо этого Дума получила весьма уязвимый бюрократический документ – «План действий Правительства РФ в области социальной политики и модернизации экономики на 2000–2001 гг.», утвержденный распоряжением правительства 26 июля 2000 года. Раздел «Реформирование образования» этого «Плана» был много слабее «Программы модернизации образования». В нем явно высвечивались рудименты экономического радикализма упоминавшейся ранее организационно-экономической реформы в образовании 1997 года. Дальновидные «левые» воспользовались этим поводом, скрестив и в «Рекомендациях», и на самих слушаниях шпаги вокруг названного, мягко говоря, весьма спорного документа.

Иными словами, из-за элементарной чиновничьей безответственности (если это не было сознательной провокацией) произошла выгодная «левым» силам подмена предмета обсуждения на слушаниях. Что еще более подлило масло в огонь и накалило политические страсти в ходе этого обсуждения.

Такова была предыстория слушаний. Как видим, весьма далекая от обычной парламентской рутины. С неменьшим напряжением проходили и сами эти слушания, на которых присутствовало удивительно большое число депутатов и руководителей думских фракций. Старожилы Думы с иронией отмечали, что такая «явка депутатов» стала беспрецедентной для парламентских слушаний, что даже на заседаниях Госдумы депутатов обычно бывает много меньше.

Слушания отчетливо показали, что на политическом подиуме российского образования активно противостоят *две основные силы – модернизационная и реставрационная*. Для первой: модернизация образования – основа модернизации страны. И школа воспринимается ею не только как модель, но и как фактор становления гражданского общества. Для второй силы: реставрация (консервация) образования – основа реставрации (консервации) страны. И школа устраивает эту силу только в ее прежней, советской модели.

Однако при всей привычной, громогласной риторике «левых» на прошедших парламентских слушаниях нельзя не отметить одно фундаментальное обстоятельство. Ни у «умеренных» реставраторов, ни у их агрессивных сподвижников не было и нет **никакой** конструктивной программы в сфере образования. Были лишь бесконечные всхлипы: «советское – значит отличное». И столь же бесконечные требования выделить дополнительные средства на это «отличное» и усилить в образовании государственное регулирование и госконтроль. Это обстоятельство вынужден был признать накануне парламентских слушаний, на заседании общественного совета при думском Комитете по образованию и науке один из идеологов агрессивных «левых» Ю.В. Громыко, заявивший: «У нас нет не ностальгической, а перспективной позиции». Та же мысль прозвучала и на самих слушаниях – в выступлениях лидера фракции «Единство» Б.В. Грызлова, подчеркнувшего, что у «левых»

нет альтернативы модернизации образования, и лидера фракции СПС Б.Е. Немцова, призвавшего «двигаться вперед, а не цепляться за прошлое, даже если оно приятно пахнет нафталином».

В том-то и состоит особая острота вопросов образования, что за ними в конечном счете стоит проблема выбора вектора общественного развития. *Любая политика*, в том числе и образовательная, *выстраивается в системе трех координат: цивилизационная ось, ось политического устройства страны и ось ее социально-экономического устройства*, обеспечивающего (или не обеспечивающего) конкурентоспособность и должный уровень благосостояния общества. «Левые» силы, требующие консервации нынешней, изжившей себя образовательной системы, предлагали возврат – в ушедшую цивилизацию, в умирающий политический строй, в загнивший социально-экономический уклад страны, не способный обеспечить ни ее конкурентоспособность, ни достойный уровень жизни ее граждан. Посему *ответ на вопрос «модернизация или консервация образования?» – это, по сути, выбор пути для страны: вперед или назад.*

ИРРАЦИОНАЛЬНАЯ ИЛИ РАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА ОБРАЗОВАНИЯ

Коренное отличие «Программы модернизации образования» от концепции «очередного этапа» или так называемой организационно-экономической реформы в образовании 1997 года состояло в том, что государство на этот раз никоим образом не было намерено экономить на образовании. Напротив, оно планировало существенно увеличить расходы на образование. Но при одном условии, – если само образование начнет меняться в соответствии с требованиями времени и запросами страны.

Более того, государство уже начало доказывать серьезность своих планов: в федеральном бюджете на 2001 год расходы на образование были увеличены на 40%, с 32 до 46 млрд. руб. Теперь – ход за образованием. И этот ход, точнее четкая система ходов были внятно прописаны в «Программе модернизации образования».

Особое внимание в «Программ» уделялось модернизации экономики образования в силу ее катастрофического состояния.

Первое, что бросается в глаза в этой квазиэкономике – ее крайне неэффективный, затратный характер. В каких бы объемах средства ни зачислялись в образовательную систему, она использует их предельно нерационально, ибо работает преимущественно на самую себя, а не на запросы потребителей образования и страны. Посему, как справедливо подчеркивал на парламентских слушаниях Г.А. Явлинский, «простое увеличение финансирования образования, если сохранить все как есть сегодня, не приведет к решению проблемы, пустое это занятие, просто выбрасывание денег на ветер». О том же писала и газета «Коммерсантъ»: «Если предположить невозможное и представить, что на образование прольется золотой бюджетный дождь, то и

тогда оно не изменится. За астрономическими заявками на бюджетные деньги скрывается стремление оставить все, как есть»⁵⁷⁸.

Особенно наглядно свою неэффективность демонстрировала система профессионального образования, в том числе высшего. Как отмечает журнал «Эксперт», она «печет десятки тысяч выпускников по никому не нужным специальностям в сотнях вузах, не выдерживающих никакой критики»⁵⁷⁹. По данным экономистов, свыше 60% выпускников техникумов и ПТУ, а также от половины до двух третей выпускников вузов выбрасываются в никуда и работают не по специальности. Расчеты министра труда А.П. Починка, приведенные 19 апреля 2001 года на конференции «Занятость в России», были еще более пессимистичны. По его словам, только 20% выпускников вузов трудоустраивается по специальности, из них минимум половина через два-три года оставляет место работы. Иными словами, КПД «лучшей в мире» вузовской машины не превышал 10%. Эта машина предельно инертна, «она не подстраивается под нужды экономики»⁵⁸⁰.

Выход, предлагаемый «Программой модернизации образования», – персонафикация основных потоков финансирования образования. То есть финансирование не образовательных учреждений, а потребителей образования, которые сами смогут выбрать свою образовательную траекторию. «Деньги, согласно концепции реформирования, – отмечал Г.О. Греф, – даются не вузам, а студентам и ученикам. Вузы начнут видеть студента, потому что через них, через их выбор будут получать деньги. Если, как сейчас, платит деньги государство, то вузам все равно, как учить студентов, в этом случае от качества обучения оплата вузов сегодня не зависит, и это неправильно»⁵⁸¹. Преимущество предлагаемой системы, подчеркивал ту же мысль ректор МЭСИ В.П. Тихомиров, состоит в том, что деньги при ней пойдут «в те вузы, где дают действительно хорошее образование и по содержанию, и по перспективности профессии для рынка труда»⁵⁸².

Напомним, что и Конституция Российской Федерации гарантирует право на образование человеку, а не право образовательных учреждений на финансирование. За этим стоит четкое понимание простой истины: интересы **образования** и интересы **системы образования** далеко не всегда тождественны.

Второе. Экономика образования никак не была связана с реальным образовательным процессом. Мало того, что в ней господствует пресловутый «остаточный» принцип финансирования. В ней, повторим, господствует финансирование, не поддающееся счету: каковы *реальные* потребности образования никто не знает, равно как не знает никто, на что *реально* расходуются выделенные образованию средства. «Нам не хватает денег, мы их просим у

⁵⁷⁸ Коммерсантъ. 2000. 30 мая.

⁵⁷⁹ Эксперт. 2001. 3 сентября. № 32.

⁵⁸⁰ Коммерсантъ. 2000. 30 мая.

⁵⁸¹ Российская газета. 2000. 7 июля.

⁵⁸² Итоги. 2000. № 3.

Минфина, они спрашивают, сколько нам положено, а мы не знаем", – это слова министра образования», констатирует журнал «Эксперт»⁵⁸³.

Последние восемь лет нам с утра до ночи твердят об образовательных стандартах, но они, в том виде, в каком их предлагает Российская академия образования, не имеют **никакого** отношения к финансированию образования. Экономика образования и содержание образования существуют в параллельных мирах. И образовательная политика в потемках блуждает над этими мирами, постоянно спотыкаясь о навязанный ей посох стандартов.

Выход, который предлагает «Программа модернизации образования» – введение нормативного финансирования в общем среднем и начальном профессиональном образовании. То есть установление норматива бюджетного финансирования в расчете на одного учащегося, воспитанника как законодательно закреплённого и гарантированного объема финансовых средств, обеспечивающих необходимые условия образовательного процесса и получение образования на уровне государственного образовательного стандарта. (О том, как должен рассчитываться этот норматив говорилось в предыдущей главе.)

Иными словами, здесь впервые образовательные стандарты непосредственно связываются с финансированием образования, т.е. перестраивается улица с односторонним движением, когда от школы требовали «стандарт», не давая ей необходимых на то средств. Эта связка неизбежно влечет за собой давно назревший пересмотр самих подходов к проблеме образовательных стандартов.

Более того, здесь впервые делаются реальные шаги и к введению в образование системы **государственных минимальных социальных стандартов**. Ибо в структуру норматива бюджетного финансирования включаются расходы, связанные с нормальным обеспечением образовательного процесса, в том числе – с обеспечением его социально-бытовых условий, поддержанием и развитием учебно-материальной базы образовательных учреждений, эксплуатацией их зданий, сооружений, штатного оборудования и т.д.

Таким образом, **«подушевая» форма норматива не исключает, а, напротив, предполагает социально необходимые расходы на обеспечение образовательного процесса.** Для сельских малокомплектных школ эта «подушевая» форма корректируется введением специальных *поправочных коэффициентов*.

В соответствии с общим курсом, предусматривающим увеличение финансирования образовательной сферы, «Программа модернизации образования» устанавливает линию на постоянный рост норматива бюджетного финансирования. Эта линия закрепляется в предложенных поправках к Закону РФ «Об образовании», где четко устанавливается, что «федеральный норматив финансирования ежегодно увеличивается в реальном выражении».

Третье. Существующая экономика образования абсолютно индифферентна к социальным запросам населения. В последние годы все более и более тревожным становится рост социального и территориального неравенства

⁵⁸³ Эксперт. 2001. 3 сентября. № 32.

в образовании. По данным, приведенным Я.И. Кузьминовым в выступлении на «Радио России» 12 июля 2001 года, «у 60% российских семей нет денег для того, чтобы платить за образование, даже для того, чтобы доплачивать. И путь в высшие учебные заведения для этих семей сейчас фактически перекрыт». Также фактически перекрыт этот путь и для детей из отдаленных территорий. «Если раньше, – отмечала "Учительская газета", – в московские вузы поступало 75% иногородних, а остальные были москвичами, то сейчас наоборот – 75% москвичей, а 25 – иногородних»⁵⁸⁴.

Между тем экономика образования никак не реагирует на эти тревожные обстоятельства. Она не аккумулирует необходимые средства для поддержки тех, кто в них особо нуждается, продолжая размазывать тощую кашу бюджетного финансирования по общей тарелке. Этот изживший себя «уровни-тельный» подход не только *экономически бесплоден*. Он *социально вреден*, ибо в нынешних условиях становится дополнительным фактором роста указанного неравенства.

Выход, предлагаемый «Программой модернизации образования» – адресная социальная поддержка учащихся и студентов из низкодоходных семей и отдаленных территорий.

Инструменты такой социальной поддержки: введение *повышающих коэффициентов* к федеральным нормативам финансирования для малообеспеченных учащихся с целью расширения для них доступности образования повышенного уровня, превышающего государственные образовательные стандарты; адресное предоставление студентам из низкодоходных семей социальных стипендий в размере прожиточного минимума, а также льгот по оплате общежитий; компенсация для них проезда в учебные заведения с мест их проживания; развитие системы предоставляемых или гарантированных государством образовательных кредитов для данной категории учащихся и студентов; создание фондов рабочих мест с неполным рабочим днем и т.д.

Четвертое. Экономика образования устроена так, что каналы финансирования в образовательной системе предельно непрозрачны и предельно засорены. В консолидированном бюджете страны самая крупная статья финансирования – образование: 226 млрд. руб. (для сравнения: на оборону идет 206 млрд руб.). Зарплата работников образования – 80% названной суммы. Но эта зарплата до школ не доходит, она разворовывается на местах. Отсюда нестихающие забастовки учителей, которые составляют львиную долю всех российских стачек.

В этой связи правительство, в лице вице-премьера В.И. Матвиенко, уже устало говорить, что у центра нет долгов перед учителями, что все необходимые средства отправлены в регионы путем трансфертов. Но парадокс ситуации в том, что трансфертами безотчетно распоряжаются губернаторы и законодательной управы на них попросту нет.

Выход, который предлагает «Программа модернизации образования» – замена «слепых», «неокрашенных» трансфертов целевыми субвен-

⁵⁸⁴ Учительская газета. 2001. 9 октября.

циями на образование, расходование которых должно быть прозрачным и строго подотчетным.

Пятое. Экономика образования, особенно высшего, давно превратилась в теневой сектор и поле коррупции. «Средний размер взятки, зафиксированной в столичных вузах, – указывалось в "Независимой газете", – колеблется в пределах 5–10 тыс. долларов. Примерно в эту же сумму обойдется "хороший" репетитор»⁵⁸⁵. Как справедливо отмечала «Комсомольская правда», публикуя «своеобразный рейтинг вузовского взяточничества», «деньги, которые крутятся в теневом обороте вузов, делают систему высшего образования одной из мощнейших отраслей нелегального бизнеса»⁵⁸⁶.

И это не слова, а факт. По оценкам Центра социологических исследований Министерства образования, ежегодный теневой оборот российских вузов – почти 1 млрд долларов. Эти деньги идут не в вузы, а в карманы тех, кто «обеспечивает» прохождение вузовских вступительных экзаменов – репетиторов, деканов, ректоров. Показательно, что все бюджетное финансирование профессионального образования (высшего, среднего и начального) составляет при этом сумму, равную 1,3 млрд. долларов.

Выходы, предлагаемые «Программой модернизации образования»:

– **обеспечение прозрачности финансирования учебных заведений и легализация использования в образовании внебюджетных средств**, в том числе путем введения государственных именных финансовых обязательств (ГИФО) для обучающихся в высшей школе;

– **усиление общественного контроля за использованием этих средств**, в частности через систему попечительских советов;

– **введение налоговых льгот на частные инвестиции в образование**: по подоходному налогу – вычитание из налогооблагаемой базы расходов, связанных с оплатой образовательных услуг; освобождение от налогообложения благотворительных пожертвований (спонсорских средств) на развитие образования; предоставление права предприятиям и организациям при исчислении налога на прибыль включать расходы на подготовку или переподготовку кадров в затраты на производство и реализацию товаров и услуг и т.д.

– **отмена вступительных экзаменов в вузы, введение системы единых общенациональных экзаменов**, т.е. выпускной экзамен – он же вступительный. В эту идею помимо содержательных аспектов, вкладывался еще и антикоррупционный смысл. Как отмечал министр В.М. Филиппов, «степень объективности сдачи таких экзаменов, возможности ухода от коррупции нынешних вступительных экзаменов намного выше, чем при сдаче вступительных экзаменов в конкретные вузы»⁵⁸⁷.

⁵⁸⁵ Независимая газета. 2000. 6 декабря.

⁵⁸⁶ Комсомольская правда. 2000. 7 июля.

⁵⁸⁷ Реформирование образования в документах и комментариях. М., 2001. С. 14.

МЕРТВОЕ ИЛИ ЖИВОЕ СОДЕРЖАНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Как уже неоднократно отмечалось, *двумя стержневыми задачами модернизации образования являлись:*

1) *радикальное обновление содержания образования* (и не только потому, что в истории образования любая его реформа была прежде всего реформой содержания образования, но главным образом потому, что нынешнее омертвевшее содержание образования становилось одним из основных препятствий на пути развития страны и обеспечения ее конкурентоспособности);

2) *столь же радикальное обновление неработающей экономики образования вкупе с его структурной и институциональной перестройкой*, о чем говорилось выше.

На парламентских слушаниях по модернизации образования первая из этих проблем фактически осталась нераскрытой. Только трое из 24 выступавших в той или иной мере затронули вопросы содержания образования. Первым из них был Г. Явлинский, подчеркнувший что «приближение содержания образования к реалиям нашей жизни» – главная задача предстоящего реформирования образования. Вторым – председатель Комитета Московской городской думы по образованию и науке, заслуженный учитель РФ Е. Бунимович, образно поведавший аудитории, как он в качестве классного руководителя буквально звереет от той лавины мертвых, неприменимых в жизни знаний, которые обрушиваются на бедные головы его учеников. И третий голос прозвучал из-под самой этой страшной лавины. Это голос представителей учащейся молодежи В. Шмелева, который заявил, что ей нужно современное качественное образование, открывающее возможности для развития личности, а не набор устаревших, неусвояемых, никак не связанных между собой знаний.

Невнимание к корневому вопросу модернизации образования весьма красноречиво свидетельствовало о кругозоре депутатов Государственной Думы и уровне их понимания ключевых проблем образования. Но, с другой стороны, оно работало и на пользу дела, вдребезги разбивая ложный, но устойчивый миф, что в педагогике, как и в футболе, разбираются все.

Вместе с тем упрекать депутатов в отказе от детального анализа на парламентских слушаниях проблем содержания школьного образования (в которых разбирается далеко не каждый ректор вуза и министр образования) было бы некорректно по двум причинам, во-первых, это вопрос действительно *специальный*, требующий либо специальных знаний, либо особого в него погружения; во-вторых, стараниями Российской академии образования этот специальный, но все же не превышающий уровень доступности для учителя вопрос был превращен в своеобразную «высшую педагогическую математику».

Вот фрагмент из изготовленного РАО «обязательного минимума». Например, по химии. Здесь сказано, что каждый ученик средней школы должен изучить и усвоить *«реакцию восстановления металлов из их оксидов водородом и оксидом углерода II; механизм образования ковалентной неполярной*

связи (а также ионной, водородной и металлической), характер среды растворов при гидролизе карбоната натрия и калия; уравнения окислительно-восстановительных процессов, возникающих на катоде и аноде при прохождении тока через расплав хлорида натрия и хлорида меди II...»

Этот бред не освоит не только депутат Госдумы (даже такой, как доктор наук Владимир Вольфович Жириновский), но и сверхотличник средней школы. И так почти по всем учебным предметам...

В 1999 году Форум «Российская школа» объявил конкурс среди работников Министерства образования, РАО и региональных управлений образования, депутатов Госдумы и местных законодательных собраний на выполнение «обязательного минимума» содержания школьного образования. Премия – 1000 у.е. Для поощрения депутатов, руководящих работников министерства и РАО – 100 у.е., только за участие в конкурсе. Смелых не оказалось. Между тем этот «минимум» сваливается на голову мальчика Пети, которому в таком «образовательном пространстве», выстроенном и оберегаемом РАО и министерским департаментом общего среднего образования, страшнее, чем в джунглях.

На прошедших парламентских слушаниях министр В. Филиппов решительно выступил в поддержку модернизации образования. Однако похоже, он тогда не до конца еще осознавал, что содержание образования – это именно та ахиллесова пята не только модернизации, но и самого министра, в которую в итоге он будет поражен своим же министерским школьным департаментом, слившимся в экстазе с РАО. Для разработки нового, живого содержания школьного образования тогда попросту не было ни необходимых инструментов, ни даже институционального поля. Это поле напрочь было забетонировано названными замшелыми структурами – министерским департаментом и РАО.

Такое осознание пришло к министру позже, в начале 2002 года. И он отодвинул и РАО, и свой департамент от разработки стандартов, создав для этой цели специальный межведомственный коллектив и взяв на себя кураторство данной работы. Но об этом и в целом о болевых проблемах содержания общего образования – в последней главе этой части книги (гл. 20).

А пока продолжим разговор о «Программе модернизации образования» и о тех спорах, которые вокруг нее велись.

КОМУ НУЖНА И КОМУ НЕ НУЖНА МОДЕРНИЗАЦИЯ ОБРАЗОВАНИЯ? ПРОВУКСОВКА МОДЕРНИЗАЦИИ

Ответ на первую часть этого вопроса достаточно очевиден. **Модернизация образования нужна:**

государству – потому, что она обеспечивает высококачественное, конкурентоспособное образование при рациональном использовании бюджетных и внебюджетных средств;

обществу – потому, что она приближает образование к реальным потребностям жизни, к характеру общественного спроса на образование, делает

шаги к выравниванию образовательных возможностей различных социальных слоев;

родителям и учащимся – потому, что она должна обеспечить: устранение перегрузки детей; освобождение школьных программ от учебного хлама, не востребованного в жизни; свободный выбор образовательной траектории в соответствии со способностями и интересами учащихся (в том числе за счет создания профильной старшей школы); расширение возможностей поступления в вуз при модификации вступительных экзаменов; открытость образовательных учреждений, их учебной и финансово-хозяйственной деятельности и возможность влияния на эту деятельность, в частности через попечительские советы;

самим образовательным учреждениям – потому, что им предоставляется большая самостоятельность как в образовательной, так и в финансово-экономической сфере и, кроме того, выделяются дополнительные средства на обеспечение развития и инновационной деятельности;

учителю (?) – но здесь как раз самый больной вопрос, который требует особого рассмотрения, поскольку правительственная программа, по сути, его обходит, выбивая из-под модернизации образования главное – ее профессиональную и социальную базу.

Учитель вне игры

Очевидно, что кто бы и что бы ни задумывал в «Программе модернизации образования», реализовывать ее, по крайней мере в основной части – в области содержания образования, – будет прежде всего учитель, преподаватель. Но именно этому главному действующему лицу в предложенном документе отведено менее всего места.

Некоторые педагогические журналисты – сторонники «Программы модернизации образования», отмечая, что общество в целом настроено к ней более позитивно, чем учительство, усматривают причину этого в «неинформированности» учителей и именно в данном направлении предлагают действовать. Но это – явное упрощение ситуации и в некотором роде оглушение учителя. Все дело в том, что ***учитель себя в данном документе попросту не видел.***

В «Программе» в самом общем плане говорилось о повышении (весьма небольшом и не ясно в какой перспективе) заработной платы учителя – в 1,5–1,7 раза. Но никаких механизмов этого повышения не предлагалось, тогда как все прочие меры были снабжены весьма действенными механизмами. ЕТС уже не работала на учителя, как работала она в 1992 году при ее введении, когда в полную силу трудились ее разрядные коэффициенты и многочисленные (более 200) надбавки. Теперь то и другое истлело. Мало того, дважды – в 1995 и 1999 годах разрядные коэффициенты урезались правительством, что каждый раз вызывало очередную волну учительских забастовок.

В 2000 году ставка высокопрофессионального учителя, имеющего 14 разряд, была всего 702 рубля 24 копейки. Это же насмешка. Нищета. Можно ли в это поверить?

Когда при посещении школы 1 сентября 2000 года в селе Кузькино Самарской области В.В. Путин спросил министра, какая у учителя зарплата, и получил соответствующий ответ, он не поверил. И переспросил, но уже учителей. Ему ответила молодая учительница: «Владимир Владимирович, пятьсот рублей зарплата, из них 120 приходится платить за квартиру». Можно ли жить на эти деньги? Это реальная, вопиющая боль. И на этой боли умело спекулируют противостоящие модернизации образования и страны «левые» силы, которые, не получив поддержки ни в Думе, ни в других политических структурах, усиленно разжигают протестные настроения учителей.

Теперь, когда идет торг за бюджет и за скрытые от бюджета огромные средства, когда уже не спрячешься за привычную отговорку – «денег нет и не будет», вопрос о повышении учительской зарплаты – это в первую очередь вопрос политической воли и социальной прозорливости. *Или мы и далее будем втаптывать учительство в озлобленный протестный электорат, или мы сделаем из него ядро среднего класса, дающее устойчивость всему обществу.* Власть, не видящая этой альтернативы, – слепа. Власть, уклоняющаяся от ее решения, – явно склонна к суициду.

Давно известен закон: общество, где заработная плата учителя ниже средней по стране, обречено на стагнацию; к развитию способно только то общество, где это соотношение обратное. У нас зарплата учителя едва превышает половину средней по стране. Нужны еще пояснения?

Есть по меньшей мере *две капитальные задачи* в рассматриваемой сфере, которые должна была бы решать «Программа модернизации образования».

Первая задача – радикальный пересмотр системы оплаты труда учителя, установленной еще в 1930-х гг., во времена наркома А.С. Бубнова, – пресловутая ставка за 18 недельных часов. Сам принцип этой системы в корне порочен, ибо она построена на том, что учителю объективно выгодна перегрузка детей. Чем больше у учителя нагрузка, тем выше его заработок. Но тем больше и перегрузок испытывает на себе ребенок. Пока не будет опрокинут этот, по образному выражению известного экономиста Л.Л. Любимова, «шкаф с посудой», мы не решим ни вопрос с зарплатой учителя, ни проблему перегрузки учащихся.

И вторая задача – структурная перестройка самой кадровой системы работников образования, устранение в ней вопиющих диспропорций. На одной из министерских коллегий В.М. Филиппов называл малоизвестные, но весьма впечатляющие цифры: в настоящее время на 1576 учителей приходится 1500 человек управленческого и обслуживающего персонала в школьном образовании. Это красноречивое соотношение – результат безудержного размножения образовательного чиновничества и контрольно-надзирающих структур в образовании. На такую их армаду не хватит никаких бюджетных денег, сколько их ни увеличивай.

Авторы «Программы модернизации образования» могли бы воспользоваться теми идеями, которые усиленно проводит президент В.В. Путин, стимулируя развертывание военной реформы. А именно – укрепить «полевой состав» армии (читай – учительство) и усилить его денежное довольствие,

резко сократив при этом генералитет и разбухшее военное чиновничество. В нашем образовании для подобных действий – непечатое поле работы.

Кому не нужна модернизация образования?

О политических силах, которым не выгодны предлагаемые изменения и которые им противостоят, уже достаточно подробно речь шла ранее. Эти силы, однако, одиноки. И потому они усиленно ищут опору в самой образовательной среде. Ищут и без труда находят. Специфика ситуации вокруг модернизации образования состояла как раз в том, что ее **основные противники** находились именно **внутри образовательной среды**. Это две группы образовательного «генералитета» – **Российская академия образования и ректорский корпус вузов**.

О Российской академии образования также немало говорилось выше. Эту организацию (в бытность ее АПН СССР) уже однажды, в начале 1990-х годов правительство упразднило за ее косность и профнепригодность. Но такова, вероятно, природа сей материи: гони ее в дверь, она – обратно в окно. РАО воссоздалась не только в прежнем, но в еще худшем виде. В такой стадии стагнации, как сегодня, она не находилась никогда прежде.

В идеологическом плане РАО, а точнее – ее нынешнее руководство – это темная, весьма реакционная, едва ли не черносотенная сила, откровенно исповедующая и столь же откровенно навязывающая школе, образовательному сообществу национал-клерикальные взгляды⁵⁸⁸.

В социально-педагогическом плане – это основной бастион застоя в общем образовании, основная сдерживающая сила на пути его развития. Это костяк того предметно-методического лобби, которое создало нынешнее оторванное от жизни содержание школьного образования и ожесточенно противостоит всем планируемым в нем изменениям.

В сфере профессионального образования аналогичную роль цитадели застоя играет **ректорский корпус**. Среди ректоров есть немало активных сторонников обновления образования, но основная их часть против предлагаемых изменений и потому агрессивно атакует «Программу модернизации образования». Эта атака идет главным образом **по четырем основным направлениям**:

- **против персонификации финансирования вузов** – потому, что из рук ректоров уходит основной распределительный кран на финансовой трубе высшего образования;

- **против введения единых экзаменов** – потому, что из их рук уплывает не только надежный источник, «вечный двигатель» обогащения, но и административный ресурс – их непререкаемое господство над школой (пред-

⁵⁸⁸ В одном из идеологических манифестов, вышедших под эгидой нынешнего руководства РАО, рефреном звучат следующие, хорошо знакомые по прошлому слова: «Да не поколеблют державы российской инородцы, и иноверные и инославные». Образование объявляется здесь «главным полем идеологического и духовного сражения», на котором надлежит дать «бескомпромиссный бой!» (Феномен русского просвещения. СПб., 1999).

ложенная система единых экзаменов в ходе экспериментальной проверки потребовала существенной переработки, которая ведется в настоящее время);

- **против структурной перестройки высшего образования**, в частности против создания университетских комплексов – потому, что многие из ректоров могут потерять главное: сами вузы. Те вузы, которые в силу своей нежизнеспособности будут обречены на преобразование;

- **против** предусмотренного «Программой модернизации» **«конкурсного порядка размещения государственного заказа на подготовку специалистов в высших учебных заведениях, независимо от их организационно-правовой формы»** – потому, что многие ректоры государственных вузов, как огня, боятся конкуренции с негосударственными вузами. И, будь их воля, они давно бы извели этих своих конкурентов.

Ректор сегодня – царь и бог в вузе. Вузы, по сути, давно уже приватизированы ректорским корпусом, как предприятия – «красными директорами». Государству оставлено «право» лишь наблюдать за кипучей деятельностью ректоров, что предельно затруднено в силу абсолютной непрозрачности этой деятельности и для государства, и для общества. Как точно отмечала «Новая газета», сегодня «университет или институт – это своего рода черный ящик, у которого на входе – государственные и частные деньги, поступающие по различным, зачастую незаконным каналам, а на выходе – в большинстве своем невостребованные на рынке труда выпускники, нищие преподаватели и, наконец, сам ректор, которого трудно отнести к малоимущим слоям населения. При этом любая попытка государства в лице Минобрнауки заглянуть внутрь этого черного ящика, на ректорскую "кухню", вызывает немедленную ответную реакцию. Чаще всего она сводится к крикам о стремлении неких темных сил (по-видимому правительства) "окончательно уничтожить высшее образование в России"»⁵⁸⁹.

Впрочем, есть одно условие, при котором большинство ректоров согласны потерпеть тяготы планируемых изменений, – это то, что В.А. Садовничий называет «введением в образовательной сфере "Табели о рангах"»⁵⁹⁰. Данный вопрос чрезвычайно живо обсуждался на ректорском съезде в декабре 2000 года. Как отмечали «Грани РУ», *«ректорский корпус решил получить компенсацию за утрачиваемые в ходе реформы личные доходы. Согласно предложенной ими в обмен на благосклонность к реформе схеме ректоры хотят быть приравнены к заместителям министров и стать действительными государственными советниками 3-го класса. А академики и члены-корреспонденты РАН – министрами»*⁵⁹¹. Таков размен. Но он, увы, не устроил правительство. Тем более, что прокуратура уже возбудила ряд уголовных дел по взяточничеству проректоров некоторых ведущих вузов.

Таковы те две главные силы, которым крайне невыгодны изменения, намечаемые «Программой модернизации образования», и которые агрессивно противостоят этим изменениям *изнутри самой системы образования*. В

⁵⁸⁹ Новая газета. 2000. 25 сентября.

⁵⁹⁰ Московский комсомолец. 2001. 4 июня.

⁵⁹¹ Грани РУ. 2000. 14 декабря.

итоге на весах – интересы образования и интересы достаточно небольшой группы генералов от образования. И эти веса в течение 2000–2001 годов колебались достаточно долго. Результат – очевидное торможение, пробуксовка модернизации образования.

Пробуксовка модернизации образования

Вместе с тем была и *еще одна существенная причина* этой пробуксовки – усиленно пробиваемая с конца 1998 года Министерством образования и руководством Российской академии образования *идея перехода к 12-летнему школьному обучению*. Эта идея, бессмысленность и авантюренность которой многократно раскрывалась в сотнях статей, как уже отмечалось, встретила жестокую отповедь и прессы, и общества, и Государственной Думы. На парламентских слушаниях по данному вопросу, проходивших 15 июня 2000 года, было высказано практически единодушное убеждение, что *переход на 12-летнее школьное обучение является несвоевременным*, что этот переход не имеет ни экономического обоснования, ни социального прогноза, ни правового разрешения (в части призыва выпускников в армию), ни научно-методического и организационно-управленческого обеспечения. Более того, по данным социологических опросов почти 80% респондентов высказываются против 12-летки. Участники слушаний отмечали также и то, что в стране сегодня нет даже реальной 11-летки, поскольку в связи с существующей структурой начальной школы (3–4 года обучения) и массовым переходом детей из третьего класса в пятый свыше 60% школьников учатся всего 10 лет.

С точки зрения проведения в жизнь общих задач модернизации образования активное навязывание 12-летки было вдвойне вредоносно. Ибо, *во-первых*, оно подменяло сущностные задачи модернизации внешними изменениями, и, *во-вторых*, склеивало в сознании общества 12-летку и модернизацию образования, естественно вызывая к последней мощную социальную аллергию.

Эта склейка оставалась не один год, хотя в правительственных документах по модернизации образования **ни разу** не упоминалось о 12-летке. Оставалась, поскольку Министерство образования, несмотря на жесточайшую общественную критику, уже начало с 1 сентября 2001 года, с упорством достойным лучшего применения, «широкомасштабный эксперимент» по переходу на 12-летку. Между тем на министерской коллегии 10 января 2001 года, где утверждалось данное начинание, руководители ведомства не только не смогли ответить на простой вопрос академика РАО А.М. Новикова – «в чем суть, смысл предлагаемого эксперимента?», но и вообще не сумели сказать ничего внятного по его поводу. Посему многие участники дискуссии на этой коллегии, отмечая, что эксперимент не имеет ни научно-методических, ни организационных оснований, называли его «авантюрой, затеянной в интересах только двух ведомств – Министерства образования и РАО»⁵⁹². В офици-

⁵⁹² Первое сентября. 2001. 16 января.

альных документах начавшийся эксперимент именовался «переходом на новое содержание и структуру общего образования». Однако всякому, кто хоть сколько-нибудь знаком с этим «экспериментом в особо крупных размерах», как его называют в педагогическом народе, абсолютно очевидно, что нового содержания образования в эксперименте нет, есть пережевывание старого. Новая же «структура» – попросту эвфемизм 12-летки.

Два года «облако в штанах» в виде 12-летки составляло стержень ведомственной образовательной политики. И два года воз модернизации, склеенный с ведомственной 12-леткой, не сдвигался с места. Не сдвигался потому, что речь шла о банальной подмене сути вещей – **12-летка вместо модернизации**. Правительственная программа модернизации была нацелена на глубокое, кардинальное обновление образования, в том числе школьного, без изменения существующих сроков обучения. В интерпретации Министерства образования и РАО модернизация сводилась именно к введению 12-летки, что фактически означало сохранение, консервацию всего старого в школе при растягивании его на 12 лет и, в лучшем случае, при его беглом, косметическом ремонте.

Данное противостояние вероятно продолжалось бы бесконечно, если бы президент В.В. Путин, открывая 29 августа 2001 года заседание Государственного совета РФ по модернизации образования в своей вступительной речи довольно жестко не высказался на этот счет: «Еще одна проблема, напрямую связанная с гарантиями получения образования, – это **государственные образовательные стандарты**. Другими словами, речь идет о новой системе требований и к педагогам, и к выпускникам школ. Решение этой задачи непросто затянuloсь. Отсутствие у нас таких стандартов означает, что государство до конца так и не определилось со своими обязательствами в этой сфере. Мы в точности не знаем, какого вида качества и в каком объеме образовательные услуги действительно необходимы стране и ее экономике. **Пока таких стандартов нет, многие дискуссии о реформе образования просто не имеют смысла, в том числе и дискуссия о двенадцатилетке, которая вот уже несколько лет будоражит и преподавателей, и родителей**».

19. НЕКОТОРЫЕ ИЗДЕРЖКИ МОДЕРНИЗАЦИИ ОБРАЗОВАНИЯ И ИХ ИСТОКИ

Заблуждения, заключающие в себе некоторую долю правды, – самые опасные.

А. Смит

Как уже отмечалось, предложенная в 2001 году модернизация российского образования представляла собой крупный социально-педагогический, перспективный проект, более того, – императив преодоления длительной стагнации образовательной политики. Этот проект фундаментально отличался от того организационно-экономического «очередного этапа» образова-

тельной реформы, который потерпел сокрушительный провал в 1997–1998 годах и который в конечном итоге являл очередную модификацию традиционных планов экономии на образовании.

И вместе с тем поскольку обе эти акции вырастали из одной идейно-научной школы, из одного экономико-политического корня между ними существовала определенная генетическая связь. Что обременяло многие модернизационные шаги грузом еще не преодоленных негативных подходов. **Главными из них были:**

– **в сущностном плане** – все то же выведение на первый план организационно-экономических мер как ведущих, как несущей конструкции модернизации образования (по отношению к системе образования – это было справедливо, по отношению же к образованию как социальному явлению, социальному институту – явно недостаточно, если не сказать – ущербно);

– **в идеологическом, методологическом плане, в плане философии образования** – столкновение социально-гуманитарного и утилитарно-технократического подходов к образованию, при очевидном примате последнего;

– **в плане выбора методов проведения модернизации** – остаточное преобладание волюнтаризма, а подчас и неомошевиетского упрощенчества и кавалеризма над углубленным анализом реальной ситуации и учетом общественного мнения.

В наиболее явном виде все это проявилось при решении вопросов о «софинансировании родителями учащихся» обучения в гимназиях, лицеях и т.д., о смене организационно-правовых форм образовательных учреждений, внедрении профильного обучения и печально знаменитого Единого государственного экзамена.

НЕПРИНЯТЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НОВАЦИИ

Как указывалось в предыдущей главе, на парламентские слушания о модернизации образования 14 ноября 2000 года была вынесена не «Программа модернизации», а «План действий» по ее реализации, уже одобренный распоряжением правительства. Это весьма примитивный «План» нес в себе явные рудименты экономического большевизма образца 1997 года, погубившего тогдашние попытки реформирования образования. И этим не могли не воспользоваться на слушаниях противники модернизации образования, подвергнув особенно резкой критике два, мягко говоря, уязвимых, а попросту – вредных момента экономической части «Плана».

Первый момент, возбудивший еще в середине лета 2000 года серьезное общественное беспокойство, – это попытка введения «софинансирования родителями учащихся» «расширенного учебного плана» так называемых повышенных школ – гимназий лицеев и т.д.

Данная попытка – явная отрывка экономического радикализма, пренебрегающего реалиями жизни. Откуда пошел этот внутренний голос, кто его персональный носитель – не известно. Известно лишь то, что **ничего подобного не было** ни в «Программе модернизации образования», ни в подготов-

ленных на ее основе поправках к Закону РФ «Об образовании». Напротив, и в «Программе», и в поправках ставился вопрос о расширении доступности повышенного образования, получаемого сверх образовательных стандартов, – в частности за счет введения упомянутых ранее *повышающих коэффициентов* к федеральным нормативам бюджетного финансирования для учащихся из низкодоходных семей.

Второй момент – предложения по изменению статуса «образовательный учреждений» на статус «образовательных организаций», против чего возражали даже многие сторонники модернизации образования.

Для непосвященных в юридические тонкости подобных трансформаций (которые в принципе имеют определенный, но весьма ограниченный смысл – преимущественно для негосударственного образования) выделим суть проблемы. Она предельно проста – *проблема собственности*: собственником имущества образовательного учреждения является его учредитель; собственником имущества образовательной организации – сама организация.

Иначе говоря, при тотальном изменении статуса «образовательных учреждений» на «образовательные организации» над образованием вновь нависла бы тень приватизации. Не увидеть этого мог только слепой. И потому только слепой мог ломиться в эту закрытую в общественном сознании дверь. Ставя под бой лишь одним этим шагом все задуманное дело модернизации образования. Но, как известно, политическая слепота – самая дорогостоящая вещь.

По большому счету этот пресловутый новый статус «образовательной организации» нужен от силы десятку крепких вузов в России и двум-трем школам. И из-за этого весь сыр-бор?

Говоря серьезно, изменение организационно-правовой формы образовательных учреждений не имеет прямого влияния на решение главной задачи модернизации образования – повышение его качества и востребованности обществом. Эта проблема вторична, если не десятерична, в общем блоке проблем модернизации. Населению в конечном итоге безразлично, в какой именно организационно-правовой форме учебного заведения будут предоставляться образовательные услуги. Однако это далеко не безразлично руководителям учебных заведений, ибо от данного обстоятельства зависит степень их свободы в распоряжении денежными средствами и имуществом учебных заведений. В этом смысле изменение статуса образовательных учреждений является, по сути, «*директорской реформой*».

При этом следует иметь в виду, что большая свобода руководителя учебного заведения в распоряжении денежными средствами и имуществом вовсе не обязательно будет иметь своим результатом повышение качества образовательных услуг. Опыт *приватизации* государственных предприятий в 1992–1996 годах наглядно показал, что результаты по преимуществу были получены прямо противоположные. Не учитывать этот опыт нельзя, это было бы непростительной и едва ли поправимой ошибкой.

Таким образом, отмеченные два момента правительственного «Плана действий» несли в себе очевидные элементы экономического радикализма и

политического волюнтаризма, явно неприемлемые и для противников, и для многих сторонников намечаемых изменений.

Время, однако, очень скоро показало, что обе названные идеи рыночного экстремизма весьма глубоко укоренились в головах их носителей. В новой программе Министерства образования и науки 2004 года, откровенно антисоциальной и антинациональной, первая идея всплыла в виде предложения сделать обучение в средней школе частично платным. Вторая идея – в виде печально известного тотального погружения учреждений образования, науки, культуры, здравоохранения в ГАНО (Государственные автономные некоммерческие организации). То и другое будет рассмотрено в последней части книги.

Реакционные идеи в России, как нигде, живучи. В силу почти неизменяемой антинародной и волюнтаристской сущности власти.

КОНЦЕПЦИЯ С АВТОРИТАРНЫМ ПРОФИЛЕМ

Одной из наиболее перспективных идей модернизации образования было введение профильного обучения на старшей ступени школы. Эта идея впервые была высказана в «Концепции общего среднего образования», одобренной Всесоюзным съездом работников народного образования в декабре 1988 года. Но еще задолго до этого идеи профилизации обучения в течение почти сорока лет вызревали в практике школ с углубленным преподаванием отдельных предметов.

Профильное обучение реализовывало давние, заветные педагогические идеи о дифференциации обучения. Оно делало образование подлинно вариативным, дифференцированным, лично-ориентированным. Задача его разработчиков на модернизационном этапе была системной, объемной. Необходимо было отработать концептуальные основания профильного обучения его содержательного наполнения, организационные основы, технические условия его введения и т.д.

Для выполнения данной работы в Министерстве образования и РАО был создан сводный творческий коллектив, который в апреле 2002 года представил «Концепцию профильного обучения на старшей ступени общеобразовательной школы». Однако эта Концепция оказалась явно ущербной. Она была выполнена в типичном административно-командном духе, что серьезно дискредитировало не только идею профильного обучения, но и сами демократические установки российской образовательной реформы.

Посему автору данных строк пришлось выступить со специальной статьей, посвященной данной Концепции, которая помещена ниже и которая, хотелось бы думать, помогла ее доработке.

КОНЦЕПЦИЯ С АВТОРИТАРНЫМ ПРОФИЛЕМ⁵⁹³

Скажу сразу: я активнейший сторонник и, более того, один из инициаторов введения профильного обучения на старшей ступени школы, идея которого

⁵⁹³ Первое сентября. 2002. 18 мая.

была заявлена еще в Концепции общего среднего образования 1988 года. Но я столь же активнейший противник насаждения этого обучения – тотально, прямолинейно, упрощенчески безответственно, «через колено». Однако именно подобным образом скроена названная концепция. И в этом ее **глубинный, корневой порок**.

Первый развернутый вариант этой концепции (28 с.) обсуждался на совещании в Министерстве образования 12 апреля. Обсуждение было достаточно жестким, ибо предложенный вариант документа был предельно авторитарен.

Достаточно привести только два примера.

Первый. По мнению авторов концепции, все старшие школы в одночасье должны стать профильными. Несмотря на то, что в стране две трети школ – сельские, авторы полагают, что число общеобразовательных школ и классов «не может быть велико» (с. 11). При этом, пишут они, «подобные общеобразовательные школы и классы (читай – сельские школы. – Э.Д.) не будут... сорентированы... на непосредственную подготовку учащихся к продолжению образования в вузе» (с. 10). Вот первая жертва подобного введения профильности – сельская школа.

Второй пример. Авторы концепции заявляют: «устанавливается императивно, что обучение на ступени полного среднего образования (т.е. в старших классах) носит профильный характер» (с. 27). Слышите знакомое: «императивно»? И холодок по коже.

В этих двух примерах (а их можно привести десятки) – **социальная суть концепции**, ее **социальный экстремизм и социальная безответственность**. Здесь нет ни тени ни либерализма, ни демократизма, чем всегда так гордились многие авторы концепции...

Предвижу упрек в том, что цитирую первый вариант концепции, что она позднее была сокращена и переработана. Да, сокращена и переработана. Но, увы, изменения в словах, не изменили образ мысли авторов. Устранив из текста концепции наиболее одиозные вещи, в пух и прах раскритикованные в ходе ее первого обсуждения, авторы не изменили ни направленность концепции, ни ее глубинный смысл. Так, сняв из текста подвергнутое резчайшей критике соотношение «базовых», «профильных» и «элективных» курсов (30–30–30%), о чем речь пойдет ниже, они в приложенных учебных планах оставили именно такое соотношение названных курсов.

Все сказанное выше – лишь политическая и социальная прелюдия к постановке принципиальных вопросов, относящихся к профильному обучению в старшей школе. Выделим и рассмотрим **три блока таких вопросов**:

- базовые, концептуальные;
- содержательные и технологические;
- организационные и нормативные.

Цель и суть профильного обучения

1. Цель профильного обучения

Концепция, судя по всему, разрабатывалась в лоне идей РАО о 12-летке, и потому старшая школа выстраивается в ней как **предуниверсарий**. В первом тексте концепции об этом говорилось с предельной откровенностью: «Основная цель старшей ступени школы – обеспечение готовности старшеклассников к освоению программ высшего профессионального образования... Приоритетная функциональная задача старшей школы – подготовка к высшему профессиональному образованию» (с. 10, 11).

Такая откровенность шокировала даже министра образования В.М. Филиппова, который на совещании 15 апреля с.г. заявил, что «старшая школа должна готовить не только к вузу». И это более чем справедливо.

Вузоцентрическая направленность школы противоречит потребностям жизни, современным запросам страны, которая ощущает ост-

рейший дефицит в высококвалифицированных кадрах рабочих и специалистов. Этот дефицит разрастается уже до уровня национальной угрозы, ставя под сомнение конкурентоспособность нашей экономики.

Сегодня структура подготовки кадров абсолютно не соответствует спросу на эти кадры. В 2000 г. обучалось в вузах 4724 тыс. человек, в ССУЗах – 2300 тыс., в ПТУ – 1694,1 тыс. человек. На 10 тысяч населения приходится обучающихся: в ПТУ – 116, в ССУЗах – 158, в вузах – 327 человек. Очевидно, что «отмывание» от армии – мощнейший фактор притяжения в вузы. Но столь же очевидно, что до 70% оканчивающих вузы не работают по специальности.

Вместе с тем вузоцентрическая направленность школы – это искажение и природы школы, и запросов почти половины ее учеников. Поскольку из выпускников основной школы в вуз идут сегодня, по самым оптимистическим подсчетам, только 50,25%.

Вывод из сказанного очевиден: цель старшей школы должна ставиться более педагогически адекватно и социально корректно.

2. «Профильная школа» или «профильное обучение»?

Авторы рассматриваемой концепции и в старом, и в новом ее тексте неоправданно симнонизируют «*профильное обучение*» и «*профильную школу*», хотя и упоминают о необходимости разведения этих понятий. На деле никакого их разведения в документе нет. Сделав один раз более чем спорный вывод о том, что «профильная школа» – «*основная институциональная форма*» профильного обучения, авторы говорят преимущественно только о «профильной школе».

Здесь необходимо разъяснить два принципиальных обстоятельства.

Первое. Любая «профильная школа» – это прежде всего **общеобразовательная школа**, точнее – **общеобразовательная школа с профильным обучением**. Потому говорить о каких-то вторичных «общеобразовательных школах и классах», закрывающих дорогу в вуз, не просто нелепо, но и цинично в социальном плане.

И второе. Профильная школа сегодня еще не может быть «*основной институциональной формой профильного обучения*». Это иллюзия, самообман (если не обман), проистекающие из стремления выдать желаемое за действительное. На самом же деле не **профильная школа**, а только **профильное обучение** постепенно вырастает на плечах обычной общеобразовательной школы. И этот процесс надо холить и лелеять, мягко стимулировать, а не подстегивать нагайкой. Прав В.М. Филиппов, отмечавший в «Учительской газете» 9 апреля 2002 г., что «не следует резко, революционно переходить к профильности, если школа по тем или иным причинам не готова к этому».

3. Профиль: право или обязанность?

Казалось бы, после только что приведенных слов министра этот вопрос излишен. Увы, нет. Мы уже успели хорошо усвоить, что судьбы образования далеко не всегда решают министры. Решает их во многом Его Величество Аппарат.

Приведем два полярно противоположных мнения двух авторов концепции. Один известный директор московской школы, выступая 22 апреля на семинаре «Образовательный стандарт старшей школы», четко заявил: «Выбор профиля обучения – **это право ученика и право школы**, с учетом ее возможностей». Другой не менее известный московский директор, отвечая на вопрос корреспондента «Московских новостей», будет ли «профиль» вводиться «командным решением», заметил: «А что вы хотите? Школа, по закону, учреждение. Раз учреждение – значит как в батальоне. **Приказывают – делают**» (Московские новости, 19–25 марта 2002 г.).

Очевидно, что эта пахнущая тоталитарным нафталином «батальонная логика» – бальзам на душу аппарата. Прикажут – и сделают. Но только **что** сделают...

Эта растяжка концепции между двумя полюсами, между **выбором** и **приказом** – свидетельство и ее крайней противоречивости. Концепция – это компромисс над пропастью, в которую под натиском образовательных кавалеристов большевистски-либерального толка может обвалиться школа.

Содержание профильного обучения

1. Концентрическое или линейное обучение?

Один из первых вопросов, который ставит переход на профильное обучение в старших классах, – введение концентрической системы обучения в основной школе. Это серьезнейшее нововведение, имеющее как сторонников, так и противников. Главная трудность при реализации этого нововведения лежит на поле основной школы – в решении поставленной Концепцией модернизации российского образования задачи **разгрузки содержания основного общего образования**.

Некоторые, правда, считают (но их, откровенно говоря, уже не так много), что проблема разгрузки содержания образования вообще *«логически не решаема»*, как заявил один из идеологов РАО при обсуждении концепции профильного обучения 12 апреля 2002 г. Но есть и другое, более массовое и опасное заблуждение: что проблема разгрузки в основной школе не решается при введении в ней концентрического обучения.

Да, не решается – при сохранении старых подходов к образованию, при консервации старых принципов «универсальности», «систематичности», «научности», «полноты» и т.д., к каждому из которых в условиях сегодняшнего информационного общества можно приставить слово «псевдо». Содержание образования в основной школе, как и содержание названных выше принципов, должно быть сегодня **принципиально иным**. В ядре этого содержания должны быть только системообразующие знания, общие и специальные умения и навыки, обобщенные способы деятельности. Тогда и появится очевидная возможность разгрузить содержание образования в основной школе. Тем более что часть специальных знаний можно перенести в школу старшую.

Вторая проблема, которая возникает на поле основной школы в связи с переходом к профильному обучению, – это мягкое введение здесь **предпрофильной подготовки** за счет организации курсов по выбору **в школьном и региональном** компонентах базисного учебного плана. Очевидно, что при этом необходимо оставить возможность для смены учащимися таких курсов, чтобы облегчить возможность самоопределения подростка.

2. Что такое профиль?

Когда спрашиваешь у авторов концепции профильного обучения: «Что такое профиль?», то получаешь ответ: «Профиль – это углубленное обучение по ряду близких учебных предметов».

В этом ответе **два ключевых, исходных понятия** – **«углубленное обучение»** и **«учебные предметы»**. Эти понятия первичны, профиль – вторичен. Ибо **профиль – лишь одна из форм организации углубленного изучения ряда предметов**. Вот и надо выстраивать профильное обучение снизу, от исходных понятий, от «кирпичей» учебных предметов, а не набрасывать эти «кирпичи» в абстрактные корзины под названием «профиль», как это делают авторы концепции.

Здесь ситуация переворачивается с ног на голову и, более того, в таком виде она закрепляется в пункте 3 статьи 5 проекта закона «О государственном

стандарте общего образования», которая гласит: «Федеральный компонент государственного стандарта среднего (полного) общего образования включает в себя базовый и **профильный** уровни».

Мы еще не знаем, что такое «профиль», не знаем, какими будут эти «профили», а в проекте закона уже – «профильный уровень». Не лучше ли отказать от этого и записать просто и реалистично: «включает в себя базовый и **углубленный** уровни». Выстраивать стандарт под абстрактный профиль невозможно, выстраивать его под реальное углубленное изучение того или иного предмета, из разного соотношения которых в жизни будут выстраиваться различные профили, и возможно, и необходимо.

Жизнь, конечно, со временем придумает массу профилей и специализаций, но не надо суетиться и ускорять процессы, тем более что мы уже имеем далеко не один плачевный опыт подобных «ускорений». Это, во-первых.

А, во-вторых, как признают сами авторы концепции, мировой опыт свидетельствует о минимизации числа профилей на старшей ступени школы. Нам же этот опыт, конечно, не указ, и авторы концепции предлагают четыре «профиля» (с. 8).

Опять, заметим, «*профиля*», а не направления *профильного обучения*. Это: естественно-математический, социально-экономический, гуманитарный (в ряде мест он почему-то называется «филологический») и информационно-технологический. (Почему именно *информационно-технологический*, остается загадкой.)

При этом, сохраняя отмеченную ранее неприязнь ко всему общеобразовательному, авторы, естественно, даже не задумываются об общем, «**универсальном**» направлении старшей школы. Между тем такое направление предусматривалось в планах введения профильного обучения, разработанных еще в 1988 г. Г.А. Ягодиным, В.Д. Шадриковым, В.В. Фирсовым и автором данных строк. То же направление, правда, с менее удачным названием – «Общеобразовательное», существует в ныне действующем «Базисном учебном плане общеобразовательных учреждений Российской Федерации», утвержденном приказом Министерства общего и профессионального образования № 322 от 9 февраля 1998 г. (с. 13).

Но, увы, основная часть авторов концепции этого знать не хотят. Кроме того, они не хотят или не могут понять, что именно «**универсальное**» **направление** будет в ближайшее время и преобладающим в нашей школе, и системообразующим для профильного обучения. Не видеть этого может человек только педагогически безответственный и социально незрячий (по меньшей мере, считающий всегда правым только себя).

3. Базовые, профильные и элективные курсы

Тот же вывод в полной мере относится и к предложенному в концепции соотношению названных курсов. Отметим предварительно, что авторы концепции только «базовые» курсы называют почему-то «общеобразовательными». Профильные курсы и элективные (по-русски – это обязательные курсы по выбору учащихся) они, вероятно, таковыми не считают. В этой связи напомним еще раз ключевую посылку: все эти курсы – суть составная часть профильного обучения в **общеобразовательной школе**.

В первом варианте концепции каждый из указанных выше курсов должен был, по мнению авторов, занимать 30–35% учебного времени. Это мнение было подвергнуто жесточайшей критике с четырех основных позиций.

Первое. Предложенное соотношение разрушает общеобразовательный характер школы.

Второе. Оно никак не учитывает накопленный в стране сорокалетний опыт углубленного изучения отдельных учебных предметов.

Третье. Элективные курсы – маниловщина. Их практически нет в сегодняшней практике образования. Их предстоит только выращивать.

Четвертое. Вариативная часть, сегодня никак необеспеченная, составляет 60–70%, базисный же инвариант – 30–35%. Между тем даже в либеральном «яблочном» проекте закона об образовательном стандарте данное соотношение было обратным. И это понятно. Можно за что угодно ругать «яблочников», но не за отсутствие здравого смысла. Они никогда не ставили перед собой задачу развалить школу.

Как уже отмечалось, авторы концепции лишь **внешне** отреагировали на всю эту критику. Указанное соотношение курсов было устранено из основного текста концепции. Но это, однако, абсолютно не изменило их подхода. Проложенные к концепции учебные планы «*некоторых возможных профилей*» были выполнены в изначально избранном ключе.

Нормативный и организационный экстаз

1. Профильность и ЕГЭ

Авторы концепции профильного обучения смотрят на «профиль» прежде всего глазами ЕГЭ. Но даже министр образования В.М. Филиппов на совещании 15 апреля заявил, что он не видит «жесткой связи профильного обучения и ЕГЭ».

И действительно никакой жесткой связи здесь нет. Хотя опосредованная связь очевидна: обучение может превратиться в натаскивание к ЕГЭ. Сегодня не решен даже **главный вопрос: ЕГЭ – обязательно или добровольно, для всех или только для поступающих в вузы?** На этот вопрос еще раз обратил внимание министерства Экспертно-аналитический центр в своем докладе от 19 апреля с.г. Ответа до сих пор нет.

Не решена еще масса других содержательных вопросов, связанных с ЕГЭ. К примеру, какие из этих ЕГЭ будут **обязательными**, какие – **по выбору**. Некоторые люди, отягченные математическими степенями, званиями, технократическим мышлением, убеждены, что в число обязательных ЕГЭ, помимо русского языка, должна входить математика. Люди, менее подверженные математическому гипнозу и более широко смотрящие на национальные культурно-образовательные задачи российской школы полагают, что математика не может служить цементом, скрепляющим национальное самосознание, что обязательными должны быть экзамены по русскому языку и истории России. Как нас учит классика, «быть гражданином ты обязан», а вот математика – это уже дело вкуса и призвания.

Однако самое опасное, если не зловещее, в концепции профильного обучения – это не связка с ЕГЭ на выходе из полной средней школы, а попытка ввести «**малый ЕГЭ**» после основной школы и соответственно – «**конкурсный набор в старшую профильную школу**». От этого извечного российского стремления постоянно наступать на одни и те же грабли, ей-богу, берет оторопь.

Известно, что под давлением профильного комитета Верховного Совета РСФСР порочная идея конкурсного набора в старшие классы школы была проведена в Закон «Об образовании» 1992 г. Результат не заставил себя долго ждать. Уже через три года Генеральная прокуратура РФ констатировала, что вне школы оказалось 1,7 млн. детей.

В 1996 г. конкурсный набор был исключен из новой редакции закона. Но авторам концепции вновь не удается. Они пытаются попробовать еще раз. Эта попытка не только антиконституционна и противозаконна, ибо общее среднее образование **общедоступно и бесплатно**. Она социально вредна и взрывоопасна. Но для ратоборцев «профильной школы» это, конечно, не аргумент.

2. Административный размах

Административный размах авторы концепции проявляют, настаивая, в частности, на **тотальном пересмотре всей типологии существующих школ**. По их мнению, «введение старшей профильной школы (опять «профильная школа», а не «профильное обучение» – Э.Д.) **требует серьезного пересмотра всего набора различных видов школ**» (с. 12). «Требует» и «серьезного» – ни больше, ни меньше.

Остановитесь, хлопцы! Ведь недавно вы считали себя демократами и критиковали министерство за жесткую, закрытую типологию школ. Теперь туда же? Жизнь умнее вас. И вообще – всех нас, вместе взятых. Она не терпит навязывания форм, «номенклатуры» школ «сверху». Она выращивает то и другое «снизу». И сделать структурные формы открытыми, чтобы их могла поправить жизнь, – это азбука нормального управления образованием.

Но мы, увы, не читаем азбук. Мы пишем инструкции. И пишем их с удобством прежде всего для самих себя.

3. Не утруждающий себя план-график

Последние два раздела концепции можно было бы выбросить в силу их бессмысленности. Раздел «Временные ориентиры введения профильного обучения» сможет прочесть только усидчивый столоначальник. Хотя понять этот раздел даже и он не сможет.

Что касается «Ближайшей перспективы» и «Примерного плана-графика», то они настолько вялы, что названного столоначальника могут вполне устроить. Вдумайтесь: в ноябре на коллегии Минобразования обсуждается «гвоздь года» – образовательный стандарт. И тогда же обсуждается «Концепция профильной школы» (десятый раз указываю: «профильной школы», а не «профильного обучения» – Э.Д.).

Значит авторы концепции всерьез полагают, что можно разрабатывать образовательный стандарт для старшей ступени школы отдельно от понимания сути и задач профильного обучения на этой ступени.

Все это настолько абсурдно, что просто жаль времени, потраченного на написание данной статьи. И еще более жаль вас, дорогой читатель, – очередную жертву неизлечимой «детской болезни» педагогического большевизма.

Чтобы в спокойных тонах закончить это повествование приведу в заключение «Рекомендации к проекту "Концепции профильного обучения на старшей ступени общеобразовательной школы"», принятые в присутствии министра образования В.М. Филиппова 24 апреля 2002 года участниками семинара «Образовательный стандарт старшей школы», где прошло фактически первое массовое обсуждение данной концепции.

РЕКОМЕНДАЦИИ К ПРОЕКТУ «КОНЦЕПЦИИ ПРОФИЛЬНОГО ОБУЧЕНИЯ НА СТАРШЕЙ СТУПЕНИ ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ШКОЛЫ»

Обсудив проект «Концепции профильного обучения на старшей ступени общеобразовательной школы», участники семинара поддержали основные идеи профильного обучения, способствующие дифференциации образования на основе учета склонностей, способностей и интересов старшеклассников. Проект может стать основой общественного обсуждения **после решения ряда принципиальных вопросов**.

1. Цели профильного образования

Необходимо уточнить, более четко и социально корректно прописать цели профильного образования. В проекте *не удалось избежать чрезмерной «вузцентричности» профилизации*: недопустимо трактовать профильное обучение исключительно с позиций последующего профессионального образования. Тезис об общеобразовательном характере старшей школы также остался размытым. Нет ответа и на вопрос о профильном образовании детей, интересы которых окончательно не определились или лежат за пределами учебного плана школы.

2. Профильное образование – право или обязанность?

Участники семинара отмечают как принципиальный момент понимание профильного образования как *права ученика* на получение углубленной общеобразовательной подготовки в избранном направлении, что *исключает директивную профилизацию школы*.

В частности, вызывает сомнение отсутствие в проекте описания универсального направления, соответствующего традиционному построению старшей ступени. Здесь речь не идет о консервации сегодняшнего содержания образования, а об учете интересов тех детей, которые не готовы к выбору относительно более узкого профиля.

3. Профилизация образования или профилизация школы

Концепция правильно ставит во главу угла идею профильного обучения старшекласников. Однако вызывает сомнение выделение профильной школы как основной институциональной формы профильного образования, что *фактически исключает из круга реализации этих идей большинство школ*. Как следствие в проекте речь все время идет о профильном образовании в профильной школе.

4. Модель профильного обучения

В серьезном обсуждении нуждается описанная в Концепции единственная модель общеобразовательной школы с профильным обучением в виде системы базовых, профильных и элективных курсов. Признавая возможность реализации этой модели наравне со многими другими, участники семинара отмечают ее непригодность в качестве обобщающей схемы реализации профильного обучения. Достаточно упомянуть, что в эту модель плохо укладывается наиболее распространенное сегодня «академическое» направление профилизации, имеющее цель подготовки школьников к получению высшего образования.

Анализ приведенных примерных учебных планов показывает, что реализация этой модели *приведет к существенному снижению качества как общеобразовательной, так и профильной подготовки школьников*. Это связано с недопустимым сокращением учебного времени, отводимого на освоение основного материала, за счет неоправданного в данном случае разбухания «элективной» составляющей, не обеспечивающей федеральный компонент образовательного стандарта.

5. Направления профилизации

Следует обсудить вопрос о целесообразности административной фиксации ограниченного набора профилей. По мнению участников семинара, в концепции следует четко и однозначно очертить *права и возможности школы в самостоятельном определении форм, направлений, моделей организации профильного образования*.

Заслуживает внимания предоставление школе права самостоятельного конструирования профилей образования на основе выделения общеобразовательного и профильного уровней федерального компонента образовательного стандарта старшей ступени.

6. Обеспечение общеобразовательной и профильной подготовки

Реализация профильного обучения не должна привести к утрате общеобразовательной направленности школы. По этой причине в концепции необходимо четко определить долю учебного времени федерального компонен-

та, которую следует отвести на обеспечение общеобразовательной подготовки старшеклассников.

Аналогичным образом следует установить долю учебного времени федерального компонента, которую необходимо отвести на реализацию профильного обучения. При этом соответствующие показатели должны заметно превосходить сегодняшние. Ориентиром здесь могут служить показатели, сложившиеся в сорокалетней отечественной практике углубленного изучения.

7. Доступность профильного обучения

Участники семинара выразили *глубочайшую озабоченность* по поводу обсуждаемых в концепции предложений *по введению «малого ЕГЭ» и конкурсного набора в старшую школу*. Этот вопрос требует детального – не только педагогического, но в первую очередь социального и политического осмысления, обсуждения и оценки.

8. Обеспечение разработки образовательного стандарта

Чрезвычайно растянутый и вялый график подготовки установочных документов к профильному обучению объективно *сдерживает процесс разработки федерального компонента образовательных стандартов*. Вопросы выбора модели профильного образования и определения направлений и профилей образования в старшей школе должны быть решены не позднее июня 2002 г.

ЕДИНЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЭКЗАМЕН В КОНТЕКСТЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

ЗАМЫСЕЛ

Рождение единого экзамена напоминает превращение мухи в слона, который вдруг стал основным игроком на российском образовательном поле.

Впервые идея ЕГЭ возникла как частная, локальная, инструментальная задача, когда экономисты отработывали так называемые ГИФО – государственные именные финансовые обязательства, то есть размер участия государства в оплате высшего образования конкретного студента. ЕГЭ понадобился как чисто расчетный инструмент: от результатов сдачи ЕГЭ зависел размер ГИФО – количество средств, выделяемых из бюджета на обучение студента. «Именно в этом пункте, – писал один из лучших специалистов по содержанию школьного образования В.В. Фирсов, – и зарыта пресловутая собака, пробудившая дорогостоящую во всех смыслах эпопею ЕГЭ»⁵⁹⁴.

Так у образования и общества родилась новая боль.

Энергичное Министерство образования посмотрело на этот вопрос много шире. Оно не стало связывать ЕГЭ и ГИФО, видя в последнем весьма умозрительную конструкцию, снятую вскоре жизнью с повестки дня. Но оно решило воспользоваться ЕГЭ для наведения, наконец, порядка в громоздкой и неравноправной системе конкурсного отбора в вузы. А заодно и использовать ЕГЭ как средство борьбы с безбрежно разрастающейся вузовской коррупцией. По мнению министра В.М. Филиппова, «степень объективности сдачи таких экзаменов, возможности ухода от коррупции нынешних вступительных

⁵⁹⁴ Вопросы образования. 2004. № 2. С. 189.

намного выше, чем при сдачи вступительных экзаменов в конкретные вузы»⁵⁹⁵.

Эта идея, казалось бы, сама по себе благая. Но вставал вопрос, насколько она реалистична, особенно в нынешних условиях российской жизни: победить коррупцию в одной отдельно взятой вузовской сфере. Ведь коррупция у нас – это уже не симптомы болезни. Это – ВИЧ-поражение всего организма государства. И что еще хуже – это теперь уклад российской жизни.

Мало того, деятельное Министерство образования не ограничилось только «вузовским вектором» ЕГЭ, оно направило его и в сторону школы. Здесь, по мнению министерства, открывалось непаханое поле задач:

– *во-первых*, единый экзамен мог бы решить *демократическую задачу* расширения доступности высшего образования для подростков из малообеспеченных семей и отдаленных территорий;

– *во-вторых*, он решал бы и *гуманистическую задачу*, снимая с ученика двойное «экзаменационное обложение», двойной стресс – от выпускных и вступительных экзаменов;

– *в-третьих*, ЕГЭ казалось бы, ослаблял неоправданный *вузоцентризм* нашей системы образования, освобождал школу от диктата вузов, которые, как справедливо подчеркивала газета «Первое сентября», «стали играть роль государственной аттестационной службы по отношению к школе, что очень исказило миссию школы»⁵⁹⁶;

– *в-четвертых*, считало министерство, ЕГЭ мог бы стать *основой системы объективной оценки образовательной подготовки* выпускников, деятельности в этом отношении школ и системы образования в целом. В такой системе давно нуждалось образование, но можно ли было строить ее на базе ЕГЭ – являлось большим вопросом. Вопросы не было лишь в том, что ЕГЭ при этом получал дополнительную – контрольную нагрузку.

Как видим на ЕГЭ наваливалась бездна серьезнейших и при том внешне благих задач. Оставалось продумать и решить, вынесет ли Боливар всю эту поклажу? И правомерно ли складывать все это на одни плечи? Есть ли у ЕГЭ внутренние ресурсы, концептуально-теоретические основы, технологические и организационные опоры для того, чтобы в одиночку решать крупнейший блок названных проблем системы образования?

Иными словами, требовалась серьезнейшая концептуально-аналитическая, научно-методическая и организационно-управленческая, не побоюсь этого слова – исследовательская работа, чтобы дать ответ на все названные и многие другие вопросы. И на этой основе надлежало принять выверенное решение. Но наша новейшая образовательная политика не имеет такого навыка, таких традиций. Посему таковой работы проведено не было. Был так называемый мозговой штурм в достаточно узком кругу образовательных функционеров, принявший установку на «блицкриг». А далее – по Наполеону: главное ввязаться в драку...

⁵⁹⁵ Реформирование образования в документах и комментариях. М., 2001. С. 14.

⁵⁹⁶ Первое сентября. 2001. 6 октября.

РЕАЛИЗАЦИЯ

Однако уже первые шаги показали провальность такого рода действий. При отказе от системного подхода к проблеме ЕГЭ осталось непонятым главное: что введение новой аттестационной процедуры (ЕГЭ) неизбежно влечет за собой изменения в содержании и методах школьного обучения, что школа начинает подстраивать содержание и даже уклад своей деятельности под параметры этой аттестационной процедуры.

Непонимание данного ключевого обстоятельства и отсутствие единой, комплексной концепции ЕГЭ вело к разорванным, спорадическим, функциональным действиям по разным направлениям – управленческому, организационно-экономическому, технологическому, педагогическому и т.д.

Но *любая образовательная реформа – это не суммативное множество* разнородных позиций и элементов, а их *органическое единство* при доминанте ведущей образовательной или социально-образовательной цели.

В ЕГЭ не было такого единства. Напротив, было очевидное противоречие различных целей, каждая из которых претендовала на приоритет. Посему и получалось, как верно отмечал в «Первом сентября» А. Витковский, что «"прогрессивная", по мнению идеологов реформы, управленческая модель вела к регрессу содержания образования»⁵⁹⁷.

Иного, однако, и не могло быть, когда вопрос о ЕГЭ решался *вне* общего контекста задач модернизации образования, *вне* всякой связи с базовой по отношению к ЕГЭ, ведущей задачей модернизации школы – *обновлением содержания общего образования*. Причем решался *до* разработки стандартов общего образования. То есть содержание ЕГЭ начинало играть (уже играло) роль стандарта, что предопределяло и *массированное оскудение и глубокую консервацию общего образования*. Поставив телегу впереди лошади, идеологи ЕГЭ превращали, по существу, учебный материал в средство натаскивания к ЕГЭ.

Все выше сказанное стало первой, основной причиной профанации и дискредитации ЕГЭ.

Второе. Идеологам ЕГЭ изначально была видна слабая технологическая база его проведения, ущербность так называемых контрольно-измерительных материалов (КИМов). В них почему-то акцент был сделан на самом слабом и уязвимом звене – тестах. И это при том, что культура тестов была выкорчевана у нас еще в 1920-х годах (даже ранее, чем педология). При том, что, по словам, одного из основных участников работы по ЕГЭ, А. Шмелева, научная тестология «у нас в стране практически никому не известна, ее до сих пор не преподают толком нигде – ни в педвузах, ни в университетах»⁵⁹⁸.

Понятно, что до начала запуска ЕГЭ надо было поднакопить опыт, подготовить кадры и т.д. Но это мало кого интересовало. Требовался быстрый результат, который корректировался в нужном направлении с помощью административного ресурса, пока КИМы доходили до мало-мальски приемлемой кондиции.

⁵⁹⁷ Первое сентября. 2005. 21 мая.

⁵⁹⁸ Первое сентября. 2001. 7 июня.

Третье. Нерешенной оставалась и масса организационных вопросов, начиная от обязательности или добровольности ЕГЭ и кончая вопросами «информационной безопасности» – доставки, хранения экзаменационных материалов, обеспечения объективности и надежности самого ЕГЭ и т.д. К этой работе поначалу хотели привлечь спецслужбы и независимые структуры, а кончилось все ее передачей в руки коммерческих структур и органов управления образованием. Что сделало поле злоупотреблений при ЕГЭ необъятным.

Все это было также изначально очевидно. Но это не смущало идеологов ЕГЭ, давших старт эксперименту.

В итоге, недостроенная и не очень внятная конструкция под названием ЕГЭ начала свое шествие по стране. Идеологам ЕГЭ оно казалось триумфальным. Большинству части общества и педагогов – провальным.

Как справедливо отмечал профессор В.С. Аванесов, к началу эксперимента по единым экзаменам ни министерством, ни РАО «не было представлено никакой научной, даже плохой программы; все делалось в авральном порядке и затратном режиме. Ничего не известно о гипотезах, плане, методах, критериях оценивания, об ожидаемых результатах. Или о подходах к интерпретации и применению результатов для улучшения качества образования в стране, не говоря уже о расходах и источниках финансирования. А потому слово *эксперимент* вряд ли вообще уместно»⁵⁹⁹.

Это – одно из сотен подобных высказываний. Кто-либо воспринял всю эту критику, изменил ситуацию? Занялся глубинным анализом проблемы? Никто. Посему, спустя почти пять лет, на парламентских слушаниях по ЕГЭ 29 ноября 2005 года член профильного комитета Совета Федерации З.Ф. Драгункина вынуждена была вновь констатировать: «Разработка ЕГЭ началась без необходимого обеспечения. Все усилия были сосредоточены на создании контрольно-измерительных материалов (КИМов). Не было должной связи с другими аспектами модернизации: разработкой образовательных стандартов, введением на старшей ступени школы двухуровневого содержания образования, совершенствованием системы оценивания. Не обоснованы были предложения по составу обязательных экзаменов и экзаменов по выбору... Проведение эксперимента по введению единого государственного экзамена осуществлялось без соответствующего законодательного обеспечения»⁶⁰⁰.

РЕЗУЛЬТАТЫ

Результаты всех этих, мягко говоря, недоработок не замедлили сказаться. Они производили крайне удручающее впечатление. Вот некоторые из них.

В социальном плане:

Намерение расширить доступность образования не получило должной реализации. Более того, оно во многом дало обратные результаты, так как

⁵⁹⁹ Первое сентября. 2001. 10 июля.

⁶⁰⁰ Образование для всех. 2005. 14 декабря.

ЕГЭ превратился в *средство отсева из школы*. Как отмечалось в «Первом сентября», «интерес к ребенку теперь только один: сколько баллов он может принести школе на ЕГЭ. Неперспективных школа выталкивала»⁶⁰¹.

ЕГЭ как ожидаемый *«механизм уменьшения социально-экономических различий» также не сработал*. По признанию профессора Высшей школы экономики А. Эфендиева, «репетиторы, которых раньше находили в вузах, теперь уходят в школы, и оказалось, что сегодня 30% сельских ребят прошли подготовительные курсы, действующие теперь на селе»⁶⁰².

Надо ли после этого пояснять, что желаемого сокращения поля *коррупции* не произошло. Напротив, оно резко расширилось, захватив школу.

В управленческом плане:

Попытка получить с помощью ЕГЭ объективную картину качества подготовки школьников в стране провалилась. И не только потому, что, по справедливым словам В. Фирсова, «ограниченность тестовых процедур ЕГЭ ставит под сомнения валидность этой картины»⁶⁰³. В ходе ЕГЭ обнаружено столько злоупотреблений с завышением оценок, что впору было рассматривать единый экзамен как повышающий оценочный трансформатор. По словам З.Ф. Драгункиной на указанных парламентских слушаниях, «из десяти абитуриентов 2004 года, предъявивших свидетельства ЕГЭ по математике при поступлении в Московский горный университет, только двое подтвердили свои результаты на вступительных экзаменах»⁶⁰⁴. (И так почти по всей стране – 80% фальши в ЕГЭ.)

Обратной стороной оценочно-контрольных функций, возложенных на ЕГЭ, стало то, что контроль возоблада над содержанием образования, подверстал его под себя, превратившись в центральное звено образовательного процесса.

Более того, по словам начальника управления образования администрации г. Рязани В. Живкина, результат ЕГЭ стал *«удобным хлыстом»*, которым чиновник-бюрократ умело пользовался. «Чего проще: сравнил набранные на ЕГЭ баллы по школам и сразу понял, кто у нас лидер образования, а кто плетется в хвосте последней десятки. Первых поощрить, последних наказать»⁶⁰⁵.

В педагогическом и социально-педагогическом плане ЕГЭ в том виде, в каком он был навязан, **дал наиболее драматичные результаты**.

Не вдаваясь в детали (каждая из которых требует особого рассмотрения: например, обучение по одним методикам, оценка его результатов – по другим; сопряженность ЕГЭ с другими формами контроля и оценки знаний; стрессовость одноразового ЕГЭ, часто ломающая судьбу ребенка), отметим главное. *Эта новация превратила все школьное образование в натаскива-*

⁶⁰¹ Первое сентября. 2005. 25 июня.

⁶⁰² Учительская газета. 2005. 3 мая.

⁶⁰³ Вопросы образования. 2004. № 2. С 193.

⁶⁰⁴ Образование для всех. 2005. 14 декабря.

⁶⁰⁵ Первое сентября. 2005. 25 июня.

ние к ЕГЭ, свела его к начетничеству. Что неизбежно привело к резкому обеднению и примитивизации образования.

Иными словами, ЕГЭ, по существу, сломал сам тип традиционной российской общеобразовательной школы, тип традиционного широкоформатного развивающего российского школьного образования, которое, при всех его известных недостатках, всегда вызывало уважение в мире.

Нет, ЕГЭ не исправлял эти недостатки. Напротив, – он резко усугублял их. Он не только не шел в русле реформы и модернизации отечественного образования, направленных на его качественное улучшение, призванных готовить творческую, самостоятельную личность, ответственного гражданина страны. ЕГЭ двигался прямо противоположным путем, тиражируя, как отметила на парламентских слушаниях член всероссийского «Родительского комитета» Л.О. Павлова, «не творческие личности, а *мартышек*, которые чертят крестики и нолики и нажимают на две кнопки»⁶⁰⁶.

И в этом **самое опасное – политическое последствие** навязанного ЕГЭ. За все последние 15 лет – это, пожалуй, самая крупная победа технократов над российским образованием. Я убежден, что идеологи ЕГЭ не хотели этого. Как не предвидели они и *того зловещего политического результата*, который получили в итоге и который близок нынешним рыночным экстремистам – *установку на выращивание антиграждан. В результате ЕГЭ пополнил технократически-тоталитарный инструментарий*, с помощью которого, по словам известной песни Виктора Цоя, *«место граждан выращивают огурцы»*.

Для закрепления этого результата министерство планирует ввести еще «малый ЕГЭ» после девятого класса. Более того, оно уже сделало сенсационное заявление о том, что «ЕГЭ появится даже в начальной школе, чтобы исключить ножницы между начальными классами и основной школой»⁶⁰⁷. В переводе с бюрократического языка на русский, «исключить ножницы» – означает наладить планомерную селекцию учащихся при переводе из начальной в основную школу. Да и огурцы будут ярденей.

При безудержном росте того педагогического мародерства при приеме детей в первый класс, о котором говорилось ранее (последний раздел гл. 8), вскоре, вероятно, можно будет ожидать и введения ЕГЭ при зачислении в начальную школу.

Откройте сайт Интернета «Антология антиЕГЭ» с тысячами погромных отзывов о едином экзамене и после этого попытайтесь ответить на вопрос, заданный «Первым сентября»: «Если единый экзамен влечет за собой столь очевидные негативные последствия, как стало возможным массовое внедрение этой напасти?»⁶⁰⁸.

А ведь ответ предельно прост: власть нас не слышит. И не спрашивает – ни общество, ни специалистов. Она как ей кажется, знает все сама. Но нас давно предупреждали: бойтесь людей, знающих все, как – надо.

⁶⁰⁶ Образование для всех. 2005. 14 декабря.

⁶⁰⁷ Учительская газета. 2005. 7 июня.

⁶⁰⁸ Первое сентября. 2005. 21 мая.

Это только задним числом министр А. Фурсенко заявил, «что перед введением в России нового экзамена следовало бы провести референдум и выявить мнение профессионального сообщества по поводу единого и государственного»⁶⁰⁹. Однако, как мы увидим далее, свои «Приоритетные направления развития образовательной системы Российской Федерации» он не вынес не только на референдум, но и на обычное общественное и профессиональное обсуждение.

Пока мы будем жить задним числом и задним умом, мы постоянно будем открывать азбучные истины, что «чисто педагогических», внеполитических проблем в жизни не бывает. Что даже самые локальные, частные педагогические вопросы – типа ЕГЭ – могут иметь далеко идущие социальные и политические последствия.

Образовательная политика в свете ЕГЭ

Единый государственный экзамен стал не только доминантой образовательной политики, но и своеобразным ее автопортретом. Отметим только три обстоятельства.

Первое. Обычно образовательная политика, страдающая концептуальной и стратегической анемией, случайно или в силу разного рода побочных причин наталкивается на какую-то одну проблему, которая вдруг представляется узловой, предельно гиперболизируется и отгесняет на задний план все остальное. Так произошло с ЕГЭ, который вдруг приобрел «универсальный характер» или, говоря словами ректора МГУ В.А. Садовниченко, характер «одной кнопки», с помощью которой «можно было бы все решить» и быстро «достичь всеобщего благополучия»⁶¹⁰.

Хотя такой чудодейственной «кнопки» в природе (в том числе педагогической) не бывает, ЕГЭ всецело затмил, по сути, подменил собой весь многогранный комплекс задач модернизации российского образования, едва ли не став ее синонимом.

Аналогичная подмена не могла не произойти и в общественном сознании, в частности в прессе, где новомодное слово из трех букв стало произноситься многократно чаще, чем все главные, основные проблемы модернизации образования, которые отошли то ли в глубокую тень, то ли в небытие. Таково свойство идеологии и политики в нашей уникальной стране: ***псевдополитика создает здесь псевдореальность***.

Едва перешагнув миф 12-летки, мы, как всегда, впали в новый миф – о ЕГЭ, который оказался более устойчивым. Поскольку его авантюристичность, в отличие от 12-летки, лежала не на поверхности, а в дернистой педагогической почве. Понадобилось определенное время, чтобы ее разглядеть.

⁶⁰⁹ Первое сентября. 2004. 18 мая.

⁶¹⁰ Образование для всех. 2005. 14 ноября.

Второе. В любой политической триаде «замысел – его политическая реализация – результат» определяющим всегда является среднее звено. «Политика» (конкретная политическая деятельность) – это тот тигль, где «замысел» (идеология) переплавляется в результат.

Именно в этом, скрытом от посторонних глаз звене кроются провалы почти всех наших реформ. Именно здесь из благих намерений (а на стадии «замысла» все намерения преподносятся как благие) мостится дорога в известное всем место. В этом, в частности, главное лукавство сакраментальной эпитафии Черномырдина – в зияющем провале между «хотели» и «получилось». (Не меньшее ее лукавство, по моему убеждению, состоит и в том, что «властная элита» «получила» все, что «хотела». Народ же оказался «как всегда»...)

В ЕГЭ намерения тоже казались вроде бы благими (хотя трудно назвать благими необоснованные замыслы). Но среднее звено – их реализация – оказалось традиционно провальным.

Традиционно потому, что наша политика, в том числе и образовательная, карикатурно самоуверенна и самодостаточна. Она всегда смотрит поверх голов ученого плебса. Ибо наука для нее – лишняя головная боль. Общепринятый тип политического поведения нашей «властной элиты» – **волюнтаризм**, отягощенный, во-первых, **необольшевицким кавалеризмом** – стремлением получить быстрый результат любой ценой и, во-вторых, **технократизмом** – непониманием социально-гуманитарной природы образовательной материи.

Третье. Все эти названные политические болезни несовместимы с подлинным реформированием и прогрессом образования. Здесь требуется взвешенная оценка образовательной реальности, постепенность проведения в ней перемен и – главное – человеческое измерение этих перемен.

Ничего этого не было при подготовке и проведении ЕГЭ. В этом плане блицкриг ЕГЭ стал нагляднейшей иллюстрацией псевдополитики в образовании.

20. ПОДКЛЮЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ К РАЗРАБОТКЕ СТРАТЕГИИ МОДЕРНИЗАЦИИ ОБРАЗОВАНИЯ

*Зрелая, мудрая политика – это
выбор умеренных средств для дости-
жения радикальных целей.*

Журнал «Эксперт»

ЦЕЛЬ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ ГОССОВЕТА

Торможение процесса модернизации образования и затянувшиеся вокруг нее дискуссии побудили руководство страны более пристально посмотреть на образовательные проблемы и привлечь к их решению Государственный совет Российской Федерации. В этой связи по поручению президента В.В. Путина при президиуме Госсовета была создана рабочая группа по вопросам реформы образования, которой предстояло подготовить доклад, аналитические и справочно-информационные материалы о состоянии российского образования и необходимых в нем изменениях. Деятельность рабочей группы началась в апреле 2001 года и продолжалась до конца июля.

Рабочая группа ставила перед собой задачу рассмотреть проблемы образования не в узко ведомственных, отраслевых рамках, а в масштабе **общенациональных, общегосударственных интересов**. Решение этой задачи далось далеко не сразу. Руководителю рабочей группы председателю правительства Республики Карелия С.Л. Катанандову пришлось приложить немало усилий, чтобы преодолеть ведомственные стереотипы и пересадить ряд членов экипажа рабочей группы с отраслевого суденышка на общегосударственный, общероссийский корабль.

Состав рабочей группы представлял собой не только все слои образовательного сообщества, но и весь общественно-политический спектр России – от «правых» экономистов-радикалов до «левых» поборников известного тезиса «советское – значит отличное». В этой сложной конфигурации группы единственно верным было принятое решение – добиваться по всем вопросам консенсуса. Это решение, правда, предельно затрудняло работу и заведомо отсекало ряд перспективных (как, впрочем, и консервативных) идей, что делало подготавливаемый документ в значительной мере сглаженным, округлым. Но оно, повторим, было единственно мудрым и глубоко конструктивным, ибо, **во-первых**, привело к выработке **общенационального согласия** в сфере образования, которая и должна быть прежде всего сферой общественного договора, а не противостояния, и, **во-вторых**, дало образцы достижения такого договора-согласия в других сферах российской жизни, при решении других социально значимых проблем.

Как отмечалось в «Общей газете», рабочая группа Госсовета «пошла на беспрецедентный шаг»: ее деятельность проходила в открытом режиме, в постоянном диалоге с обществом и образовательным сообществом⁶¹¹. Организовывались выездные заседания рабочей группы на места, встречи с педагогической общественностью и руководителями образования, постоянные консультации с регионами, предложения которых составили в итоге несколько объемистых томов. Заседания рабочей группы были всегда открыты для журналистов, систематически освещавших ход работы в печати. Развернутый материал для обсуждения, характеризующий промежуточные итоги этой работы – «Основы современной образовательной политики (стратегические тезисы)», был опубликован в газете «Первое сентября» 26 июня 2001 года. Спустя несколько недель, 18 июля Администрация Президента РФ передала прессе уже одну из

⁶¹¹ Общая газета. 2001. 12–18 июля.

последних версий доклада рабочей группы. Итоговая (32-я) версия была утверждена рабочей группой 31 июля, на следующий день представлена в Госсовет и еще до обсуждения доклада на Госсовете размещена на нескольких сайтах в Интернете, частично опубликована в газете «Коммерсантъ» 6 августа и в еженедельнике «Управление школой» 21 августа 2001 года.

Давая поручение Госсовету (в состав которого входят крупные политические фигуры – все руководители субъектов Российской Федерации) рассмотреть в ряду других острейших проблем реформирования страны вопросы образования, В.В. Путин несомненно хотел получить свежий, непредвзятый взгляд на состояние и болевые точки образования. Взгляд, свободный от отраслевых пристрастий и стереотипов различных ведомств, отражающий общенациональные, общегосударственные интересы. Этот взгляд мог совпадать (и во многом совпал) с позицией правительства, мог и отличаться (и действительно в существенной мере отличался) от этой позиции. В итоге президент получал двустороннее видение ситуации в образовании, две точки зрения, которые должны были содействовать выработке единой линии образовательной политики.

Это был трезвый, нормальный политический шаг. Шаг, показавший, во-первых, что принципиальных разногласий у Госсовета и правительства в данном вопросе нет и, во-вторых, что есть существенные и даже принципиальные различия в подходах к его решению, в выборе способов и средств этого решения. В целом же стало очевидно, что Госсовет и правительство работали на взаимодополнение и взаимообогащение, на прояснение ряда спорных позиций.

Самое главное, что показала данная параллельная работа, – это полное понимание ее участниками неотвратимости модернизации образования и выбор единого вектора движения по избранному пути. В этом суть **принципиального схождения позиций** Госсовета и правительства, при схождении, а подчас и тождественности многих конкретных шагов. Доклад рабочей группы Госсовета не отрицал подавляющей части положений программы правительства. Он лишь уточнял, корректировал некоторые из этих положений. **Но при этом он существенно расширял** общий диапазон рассмотрения проблем образования и не менее **существенно углублял** само рассмотрение этих проблем.

И здесь начиналась сфера **принципиальных отличий** подходов рабочей группы Госсовета. Ибо предложенный ею доклад следовал иной логике, нежели документы правительства, был выполнен в ином формате и, если хотите, **в иной идеологии**.

Глубинная, коренная особенность образовательной политики (безотносительно к тому, понимают это или не понимают конкретные руководители образования) **состоит в том, что она выстраивается в органичном соединении четырех контекстов, в четырехмерной системе координат – политической, социальной, экономической и собственно образовательной**. Только при таком ее построении **образовательная политика** выходит за ведомственно-отраслевые барьеры и **приобретает свой подлинный смысл – как сфера выработки и реализации общенациональных интересов и приоритетов в образовании**. (И соответственно только фигура такого масштаба, которая способна воспринять все эти контексты, может быть подлинным руководителем образования.) Выпадение образовательной политики

хотя бы из одного из названных контекстов делает ее в лучшем случае неполноценной и неадекватной, в худшем – ущербной, деформированной.

Между тем практически все документы правительства, равно как и почти все другие документы, программы, концепции, связанные с образованием, выпадают из этой четырехмерной системы координат. *Они преимущественно одномерны.* Программы правительства, к примеру, лежат в основном в плоскости экономической, редко касаясь даже социальной оси. Подготовленная же Российской академией образования «Концепция структуры и содержания общего среднего образования (в 12-летней школе)» не видит ничего, кроме своей педагогической плоскости, и потому с точки зрения политической, социальной и экономической это попросту пустой звук.

Первое принципиальное, сущностное отличие доклада рабочей группы и состояло именно в том, что он попытался *целостно* осмыслить и охватить задачи образовательной политики на том этапе, *целостно* представить саму эту политику – в названном четырехмерном пространстве, не пренебрегая ни одной осью координат. Отсюда – его политическое и социальное звучание, чего нет в других документах. Отсюда и честное, прямое политическое заявление о необходимости *возвращения государства в образование*, что составляет *первое, ключевое условие* его модернизации. Отсюда, в частности, и политический ход на придание государственного статуса муниципальной общеобразовательной школе – как опять же политическое признание издержек «детской болезни» ранней муниципализации образования.

Второе – не менее, если не более важное отличие (связанное с первым) – это взгляд рабочей группы Госсовета на образование не с сугубо технократически-экономических позиций, что отличает основную часть правительственных документов, а со стороны его объемных, глубинных гуманитарных смыслов. Это и есть та *иная идеология* доклада рабочей группы, о чем упоминалось ранее. Отсюда – появление в этом докладе таких отсутствующих в правительственных документах фундаментальных социально-гуманитарных проблем, как «образование и здоровье», «охрана детства», «социальный статус педагогических кадров» и др.

Третье существенное отличие доклада рабочей группы заключалось в *выборе* иного, чем у правительства, *диапазона рассмотрения проблем образования*. Доклад не был узко ситуативен и не ограничен рамками текущих задач. Он ставил эти задачи в контекст мировых тенденций развития образования, опыта изменений в российском образовании последнего десятилетия, анализа существовавшего состояния образовательной системы и тех новых социальных требований, которые предъявлялись ей на новом этапе развития страны. Отсюда – принципиально иная панорама развития образования, принципиально иное видение многих текущих задач.

Наконец, четвертое принципиальное отличие состояло в иной методологии построения самого доклада рабочей группы Госсовета, в ином способе его конструирования. В отличие от большей части правительственных программ, в частности от Федеральной программы развития образования или образовательного раздела принятой 10 июля 2001 года «Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную пер-

спективу (2002–2004 гг.)», где обычно идет инвентарное, рядоположенное перечисление проблем и где, по признанию самих высокопоставленных правительственных чиновников, «мозаика не складывается в целостную картину», доклад рабочей группы Госсовета имел отчетливо выраженный **системный характер**. В нем была предпринята попытка выстроить самые разнообразные образовательные проблемы в единый, логически осмысленный комплекс, тесно увязать стабилизационные и модернизационные задачи в образовании, рассмотреть эти задачи в органичной взаимосвязи с реформами в других сферах российской жизни, в частности под углом зрения обеспечения их необходимым кадровым ресурсом. Отсюда – не рядоположенность, а достаточно жесткая логика рассмотрения проблем, четкое выделение основных задач и приоритетов, чего, увы, нет в образовательных программах правительства.

При этом доклад рабочей группы включал в себя и концептуальную, и операциональную составляющие (чего также нет в правительственных программах), детально раскрывая в рамках последней комплекс конкретных мер по каждому приоритетному направлению модернизации образования.

КОНКРЕТНЫЕ НОВАЦИИ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ

В документе рабочей группы Госсовета в качестве новаций было выделено **пять приоритетных направлений**:

I. Обеспечение государственных гарантий доступности и бесплатности образования разных уровней – в пределах, установленных законом; адресная социальная поддержка обучающихся из малообеспеченных семей, из числа инвалидов, сирот и оставшихся без попечения родителей.

II. Достижение современного качества образования, соответствующего потребностям страны и мировым стандартам.

III. Формирование эффективной экономики образования, эффективных нормативно-правовых и организационно-экономических механизмов привлечения и использования ресурсов.

IV. Повышение социального статуса и профессионального уровня педагогических работников и усиление их государственной поддержки.

V. Реорганизация системы управления образованием в соответствии с задачами модернизации образования.

Перечислим кратко лишь основные новации, предложенные рабочей группой Госсовета в рамках названных приоритетных направлений, то есть те основные конкретные шаги и меры, которых нет в правительственной программе.

I. По доступности и бесплатности образования.

Здесь необходимо выделить **четыре главных момента**.

1. В свете многих разговоров о сочетании в образовании платности и бесплатности рабочая группа однозначно заявила о необходимости обеспечения конституционных гарантий **на бесплатное общее образование**. Рабочая группа не поддержала идею «Плана действий Правительства РФ в области социальной политики и модернизации экономики на 2000–2001 гг.» о софинансировании родителями обучения их детей в школах, реализующих про-

граммы повышенного уровня. Напротив, она сочла необходимым *ввести адресные целевые выплаты*, сверх федеральных нормативов финансирования, для малообеспеченных детей, которые обучаются в названных школах.

2. В социально-экономическом плане обеспечения доступности общего образования центральные новации рабочей группы Госсовета: а) упрочение социально-экономического положения школ, с *передачей их в ведение субъектов Федерации* (при возможности делегирования части полномочий в этой сфере на муниципальный уровень) и с упоминавшимся ранее *приданием им государственного статуса* и б) введение в образование *государственных минимальных социальных стандартов*.

В организационно-педагогическом плане – воссоздание на современной основе системы *обеспечения обязательности основного общего образования* и детальный анализ, в том числе при аттестации образовательных учреждений, всех случаев *отсева учащихся*.

3. В плане доступности высшего образования обнажились разногласия рабочей группы Госсовета и правительства по двум вопросам – *о едином экзамене* и *ГИФО*, точнее – по поводу некоторого традиционного российского кавалеризма в решении этих вопросов.

Поддерживая в принципе идею *единого экзамена*, рабочая группа считала, однако, что его введение может быть осуществлено только после экспериментальной апробации различных моделей единого экзамена и тщательной подготовки условий для реализации принятой модели. Это решение, как показала отработка ЕГЭ в эксперименте, оказалось правильным. Понадобилась серьезная корректировка всех элементов ЕГЭ (идеологии, содержания, технологии подготовки тестов, самой организации экзамена). Посему его введение было перенесено на 2009 год.

Что же касается *государственных именных финансовых обязательств*, то эта идея, по мнению рабочей группы, требует дальнейшей проработки и экспериментальной апробации. Вместе с тем рабочая группа поддержала проверенную мировым опытом практику *образовательного кредитования*, с различными формами погашения кредита, которые могут быть полностью или частично возвратными, или безвозвратными при условии отработки определенного времени по полученной специальности. (Очевидно, что этим решается не только вопрос расширения возможностей детям из малообеспеченных семей получать высшее образование, но и в значительной мере не менее актуальный вопрос трудоустройства и закрепления кадров.)

Рабочая группа предложила использовать также образовательное кредитование для конкурсного набора на специальности, имеющие особо важное значение при реализации государственных программ экономического и социального развития.

Существенной новацией в этом плане является и идея *отсрочки от призыва в армию* выпускников средней школы, ПТУ и техникумов для реализации ими права на поступление соответственно в ССУЗы или вузы, а также предложение *о переносе сроков призыва с весны на осень*.

4. В данном же ряду рабочая группа Госсовета предложила и развернутый *комплекс чрезвычайных мер по борьбе с беспризорностью, асоциаль-*

ным поведением детей и молодежи, социальным сиротством, что в настоящее время приобрело уже масштабы едва ли не социального бедствия. Этот комплекс социально-педагогических мер базировался на лучших традициях отечественной педагогики предшествующих десятилетий – опыте А.С. Макаренки, С.Т. Шацкого, суворовских, нахимовских, мореходных, сельскохозяйственных и других училищ.

С проблемой доступности и расширения образовательных возможностей связан также поднятый рабочей группой вопрос, который правительство не может решить с 1992 года – *о бесплатном пользовании* учащимися фондами государственных библиотек, *бесплатном посещении* музейных и клубных государственных и муниципальных учреждений культуры.

II. По обеспечению современного качества образования.

Здесь отдельно рассмотрены вопросы *общего и профессионального* образования. Перечислим лишь главные новые предложения рабочей группы Госсовета в том и другом, отметив при этом, что она *впервые попыталась определить основную цель как общего, так и профессионального образования*.

Общее образование. Достижение нового качества образования – первостепенная задача модернизации. Данная задача поставлена рабочей группой в двух планах. В *общегосударственном плане* новое качество образования – это его соответствие современным жизненным потребностям развития страны. В *педагогическом плане* – это ориентация образования не только на усвоение учащимися определенной суммы знаний, но и на развитие его личности, его познавательных и созидательных способностей. Общеобразовательная школа должна формировать новую систему универсальных знаний, умений, навыков, а также опыт самостоятельной деятельности и личной ответственности учащегося, т.е. *современные ключевые компетенции*, что и определяет современное качество содержания общего образования.

В докладе рабочей группы был подробно развернут комплекс мер по кардинальному обновлению и разгрузке содержания школьного образования, по созданию условий для сохранения и укрепления здоровья учащихся в школе.

Вместе с тем, отражая явно назревшую и в обществе, и в педагогическом сообществе потребность в усилении *воспитательных задач* школы, доклад рабочей группы выделил эти задачи как *первостепенный приоритет в образовании*, подчеркнул ведущие из них в их соотношении с современными социально значимыми ценностями и общественными установками.

Не менее серьезное значение имели те уточнения, которые внесла рабочая группа Госсовета в решение одного из болевых вопросов – о предстоящей *реструктуризации сельских школ*, который вызывал серьезную общественную озабоченность. В докладе рабочей группы подчеркивалось, что речь может идти только о реструктуризации основной и старшей ступени сельской школы – *при сохранении и поддержке малокомплектных школ и обеспечении в каждом населенном пункте условий для реализации программ дошкольного и начального образования*. В докладе также отмечалось, что многие проблемы сельской школы могли быть решены в ходе отработки и введения более широких сроков начального обучения – 5–6-летней начальной школы.

Профессиональное образование. Здесь можно выделить *пять основных новых позиций*.

1. *Существенная модернизация содержания и структуры профессионального образования*, достижение его конкурентоспособности, устранение в нем диспропорций и излишнего дублирования в подготовке кадров, оптимизация перечней профессий и специальностей, по которым осуществляется их подготовка, и – главное – преодоление отрыва профессионального образования от потребностей федерального и регионального рынков труда, что ведет к *серьезным деформациям в системе спроса и предложения кадров*.

На такие диспропорции, на явную неадекватность структуры профессионального образования жестко указал, в частности, губернатор Самарской области К.А. Титов в ходе выездного заседания рабочей группы Госсовета в Самаре. «Сегодня, – отмечал Титов, – прием в вуз уже превышает прием в учреждения среднего и начального профессионального образования. Структура кадрового потенциала, таким образом, не соответствует структуре производственного потенциала».

Доклад рабочей группы был сопровожден подготовленным автором настоящих строк сборником справочно-статистических сведений о российской системе образования (за 1990–2000 гг.)⁶¹². Данные этого сборника нагляднейше подтверждали справедливость оценки К.А. Титова. В 2000 году обучалось: в ПТУ – 1694,1; в ССУЗах – 2300; в вузах – 4742 тыс. человек. На 10 тысяч человек населения приходилось обучающихся: в ПТУ – 116, в ССУЗах – 158, в вузах – 327 человек.

2. Приведенные данные о серьезных структурных перекосах в системе профессионального образования, с одной стороны, и возрастающая в стране потребность в высококвалифицированных рабочих кадрах и специалистах среднего звена – с другой, были источником постановки рабочей группой Госсовета вопроса об *опережающем развитии* в этой системе *начального и среднего профессионального образования*, при их серьезной модернизации. Направления и меры этой модернизации подробно рассматривались в докладе.

При этом в докладе был поставлен крупный и также не решенный с начала 1990-х годов социально-экономический вопрос – об устранении неоправданного и крайне затратного дублирования учреждений профессионального образования службами занятости (расходуя огромные средства в ходе создания на голом месте пусть маленьких, но зато «своих» учебных заведений), о *концентрации переподготовки высвобождающегося и незанятого населения в системе начального и среднего профессионального образования*.

3. *В сфере высшего образования следует указать три основные меры, предложенные рабочей группой:*

а) *приоритетная поддержка ведущих вузов*, имеющих сложившиеся научные школы мирового уровня, способных осуществить образовательный и научно-технический прорыв и обеспечить его соответствующими кадрами

⁶¹² См.: Модернизация российского образования. Документы и материалы / Редактор-составитель Э.Д. Днепров. М.: Высшая школа экономики, 2005. С. 51–85.

(таких вузов в стране наберется не больше 2–3 десятков из 1017 вузов, среди которых 607 государственных);

б) **переаттестация ряда вузов** и особенно расплодившихся **филиалов вузов** (многие из которых не выходят за рамки частных квартир), а также **отдельных программ высшего образования**, в том числе в области экономики, права, менеджмента (поскольку в значительной части технических и прочих вузов «специалистов» по праву и экономике готовят гораздо больше, чем специалистов основного профиля);

в) **реальный**, а не словесный **переход на многоуровневое высшее образование**, соответствующая дифференциация вузов и ССУЗов, развитие системы профессиональных колледжей (выполняющих функции первой ступени высшего образования), как основы профессионального образования в малых городах.

4. Учитывая необходимость осуществления неразрывной связи профессионального образования с производством и многократные обращения деловых кругов о расширении их роли в решении этого вопроса, равно как и в развитии профессионального образования в целом, **рабочая группа Госсовета предложила в короткое время разработать нормативно-правовое обеспечение активного участия работодателей и других социальных партнеров** в решении проблем профессионального образования, в том числе: в выработке его стандартов, в формировании заказа учреждениям профессионального образования, в контрактной подготовке кадров и проведении кадровой политики на уровне субъектов федерации.

5. Во взаимосвязи с проходящим **реформированием военного образования** рабочей группой было предложено рассмотреть вопрос об организации общепрофессиональной подготовки офицеров по специальностям инженерного, социально-экономического и гуманитарного профиля преимущественно на базе гражданских учебных заведений высшего и среднего профессионального образования, а также о создании межвузовских военных факультетов подготовки офицеров запаса.

III. По модернизации экономики образования.

В этой части доклад рабочей группы Госсовета был наиболее близок к правительственной программе. Однако в нем более жестко и определенно, чем в правительственных документах, поставлен вопрос о крайнем недофинансировании системы образования и необходимости резкого увеличения ассигнований в этой сфере при проведении ее всесторонней модернизации.

В то время реальное недофинансирование образовательных учреждений достигало 60%, чего не было ни в одной стране мира. Бюджетные расходы на образование (по новой методике расчета) составляли только 3% ВВП, что также много ниже мировых стандартов. Необходимо было в ближайшие три-четыре года удвоить финансирование профессионального образования и увеличить финансирование общего образования минимум на 50%. При том, повторим, непереносимом условии, что в самой системе образования начнутся глубокие, качественные изменения, без чего любые ассигнования вновь уйдут в «черную дыру» нынешнего устройства отрасли. В этом смысле **возвращение государства в образование** – это не безответное и безадресное увели-

чение его финансирования. *Это в первую очередь финансирование проводимой государством модернизации образования.*

В докладе рабочей группы Госсовета подчеркивалось, что уже в 2000 году средства, затрачиваемые населением на образование, составляли 1,5–1,7% ВВП. Ресурсы семей, общества перенапряжены. Посему заявленные в упомянутом ранее «Плане действий Правительства РФ» пожелания о «максимальном привлечении средств населения» представлялись иллюзорными. Следовало рассчитывать не на увеличение этих средств, а на резкое повышение эффективности их использования.

Вместе с тем для увеличения ресурсной привлекательности системы образования и для обеспечения хозяйственно-экономической самостоятельности образовательных учреждений в докладе предлагалось **внесение поправок в Гражданский, Бюджетный и Налоговый кодексы РФ**, налоговое стимулирование юридических лиц и граждан, инвестирующих в образование или оказывающих ему безвозмездную поддержку.

В этой связи в докладе говорилось и об упорядочении форм оплаты дополнительных образовательных услуг (сверх образовательного стандарта) и контроле за их использованием со стороны попечительских и родительских советов. В тех случаях, когда добровольные родительские взносы компенсируют разницу между реальным и нормативным бюджетным финансированием образовательного процесса, они должны рассматриваться как **расходы семьи на образование, вычитаемые из налогооблагаемой базы подоходного налога.**

В сфере дошкольного образования в докладе рабочей группы предлагалось осуществить **постепенный переход к долевному финансированию дошкольных образовательных учреждений** (оплата образовательных услуг – за счет государства; расходы на содержание и укрепление материальной базы – за счет учредителя; оплата содержания детей в дошкольных учреждениях – за счет родителей, при одновременной адресной социальной поддержке малообеспеченных семей).

IV. Повышение социального статуса и профессионального уровня педагогических работников и усиление их государственной поддержки.

Проблематика данного раздела доклада рабочей группы (подготовленного при активном участии ЦК профсоюза работников народного образования и науки), раздела, который являлся, пожалуй, наиболее сильным, **вовсе не присутствовала в правительственной программе.** Между тем, улучшение социально-экономического положения педагогов, повышение их профессионализма, формирование педагогического корпуса, соответствующего запросам современной жизни, – не только **одно из приоритетных направлений образовательной политики, но и решающее условие модернизации образования.** Отсутствие этой проблематики в правительственных документах можно объяснить только примитивным технократизмом, явным пренебрежением к человеку и человеческому фактору, возобладавшими во властном сознании за последние десять лет.

Пересказывать новации данного раздела доклада – значит переписывать его заново. Отметим лишь, что стержнем здесь являлась федеральная програм-

ма «Педагогические кадры России», которая разворачивалась по *трем основным направлениям*: «Повышение статуса педагогического работника», «Усиление государственной поддержки педагогических и управленческих работников образования», «Повышение профессионализма педагогических кадров».

Первые два направления включали обширный комплекс мер: *переход на оплату труда* работников общего образования *с уровня субъектов Федерации; повышение минимальной ставки* педагогических работников *до уровня не ниже прожиточного минимума; отказ от ЕТС в сфере образования* и переход на отраслевую систему оплаты труда, что позволит государству опережающими темпами повышать учительскую зарплату; *введение надбавок* молодым специалистам и за продолжительность непрерывной работы в образовательных учреждениях, а также надбавок, стимулирующих высокие результаты педагогической деятельности; *предоставление отсрочки от призыва в армию молодым специалистам-педагогам* и многое другое. (К сожалению, из данного комплекса мер по настоящему – как это ни парадоксально – образовательного ведомства были сняты два существенных момента: а) закреплённая «Законом о развитии образования в г. Москве» 50% скидка по оплате содержания детей молодых педагогов в дошкольных учреждениях и б) предложенные Я.И. Кузьминовым льготы по оплате обучения детей учителей в платном секторе средних и высших профессиональных учебных заведений.)

В рамках третьего направления в качестве *ключевой задачи* было выделено *решительное и всестороннее реформирование педагогического образования* – его организации, структуры, содержания, принципов взаимосвязи с образовательной практикой и т.д. Реформа педагогического образования *давно должна была бы стать опережающей, однако на деле она фактически не состоялась*. И педагогические вузы сегодня не только не дают необходимых кадров для школы, но объективно являются одним из главных препятствий на пути обновления и развития отечественного образования.

В значительной мере этот же упрек может быть адресован и нынешнему состоянию *педагогической науки* с ее головным учреждением – *Российской академией образования*, резко отстающей от процессов, которые идут и в обществе, и в образовании, давно нуждающейся в глубоком, качественном обновлении.

Доклад рабочей группы Госсовета подчеркивал, что требуется в первую очередь кардинальная перестройка самой организации педагогической науки (в частности, так и не состоявшееся за последние десять лет преодоление разрыва и неоправданного дублирования академических и министерских институтов), изменение изживших себя принципов ее финансирования – когда средства выделяются не на научные исследования, а на содержание научных учреждений. Необходимы были также неотложные и решительные усилия для преодоления оторванности академической педагогической науки от запросов современного общества и передовой образовательной практики, для обеспечения ее деятельного участия в решении реальных, а не мнимых нужд и проблем образования (типа пресловутой 12-летки), для создания механизмов постоянного и системного обновления образования, а не его стихийного и спорадического псевдооб-

новления, типа серийного производства новых БУПов (базисных учебных планов, именуемых в народе «боевыми уставами пехоты»).

V. Реорганизация системы управления образованием.

Данная проблематика также отсутствовала в правительственной программе. Но надо признать, что и в докладе рабочей группы Госсовета она представлена не в лучшем виде. Это, пожалуй, самый бледный раздел доклада, что, увы, – тоже один из результатов консенсуса. Испуг перед предстоящей реорганизацией, вероятно, настолько парализовал образовательное ведомство, что оно заблокировало продвижение сколько-нибудь серьезных, прорывных идей. Ведь даже такая безобидная мысль, как создание в рамках федеральных округов своеобразных образовательных округов – не как дополнительных бюрократических структур, а как коллективных координирующих органов (с возможным попеременным председательством руководителей образования субъектов Федерации, входящих в данный округ) напугала министерство и была отвергнута им.

Скорее всего по той же причине и в правительственных документах не было ничего об изменениях в системе управления образованием. Инстинкт самосохранения сильнее инстинкта истины. Однако, хотелось бы кому-то того или нет, радикальная реорганизация этой системы неотвратима, ибо ее нынешняя неэффективность, о чем говорилось ранее, более чем очевидна.

И тем не менее, при всех названных обстоятельствах, в докладе рабочей группы был выделен ряд как общих важных концептуальных моментов, так и значимых операциональных предложений. Рабочая группа подчеркнула в частности:

- то обстоятельство, что *субъектами образовательной политики* являются не только образовательное ведомство (как оно полагало) и даже не только правительство, но и все граждане России, общество в целом, с его различными институтами и, конечно, региональные и местные власти, мнение которых мало интересует основную часть обитателей министерских кабинетов;

- необходимость неуклонного *расширения общественного участия* в выработке, принятии и реализации политико-правовых и управленческих решений в образовании;

- необходимость *отказа от административных методов управления в образовании* и перехода к методам нормативным и экономическим, *к управлению процессом развития образования*, его качеством и эффективностью;

- назревшую потребность в широком развитии *договорных отношений* в сфере образования (между гражданами и образовательным учреждением; между образовательным учреждением и его учредителями; между соучредителями образовательных учреждений; между образовательными учреждениями и работодателями);

- *обязательность публикации ежегодных отчетов* образовательных учреждений и органов управления образованием о своей деятельности, в том числе и об использовании бюджетных и внебюджетных средств и т.д.

Вместе с тем в докладе рабочей группы выдвинута и одна достаточно фундаментальная управленческая идея, коренным образом меняющая облик

управления образованием в стране. Ее автор – член рабочей группы губернатор Саратовской области Д.Ф. Аяцков. Ее суть – *создание целостной системы управления российским образованием* на уровне Федерации и ее субъектов, *с передачей всех ведомственных гражданских учебных заведений в ведение Министерства образования*. При сохранении участия соответствующих федеральных ведомств в управлении передаваемыми учебными заведениями в качестве соучредителей.

У этой идеи два пласта – *поверхностный* и *глубинный*.

Поверхностный – это передача всех гражданских ведомственных учебных заведений в Министерство образования, т.е. та мечта, которую министерство лелеет уже много лет. При этом оно (со свойственной ему легковесностью) явно не отдает себе отчет в том, что только одна эта акция потребует *коренной трансформации министерства*, потребует, в сущности, *качественно иного министерства*.

Глубинный и, пожалуй, наиболее важный смысл данной идеи состоит в *создании целостных региональных образовательных систем*, тесно связанных с потребностями регионов, в *интеграции образовательного потенциала субъектов Федерации*, что само по себе уже существенно увеличивает этот потенциал и открывает возможность мобилизации его экономических, материальных, кадровых и прочих ресурсов, возможность маневра этими ресурсами. Пока таких целостных образовательных систем в регионах нет. Есть разрозненные, не связанные и между собой, и с регионом остатки прежних отраслевых систем организации образования. Отсюда – и указанные выше деформации в сфере профессионального образования, и его оторванность от местных рынков труда, и многие прочие нынешние его пороки.

Таков краткий обзор конкретных предложений и операциональных новаций, которые внесла рабочая группа Госсовета в сравнении с принятыми документами правительства.

ИТОГИ РАБОТЫ ГОССОВЕТА И СОВМЕЩЕНИЕ
ЕГО ЛИНИИ С ПРАВИТЕЛЬСТВОМ.
ПРИНЯТИЕ «КОНЦЕПЦИИ МОДЕРНИЗАЦИИ
РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ»

29 августа 2001 года состоялось заседание Государственного совета Российской Федерации, где был рассмотрен доклад рабочей группы «Образовательная политика на современном этапе» и проведен анализ состояния и перспектив развития российского образования. Тональность заседания зададо вступительное слово В.В. Путина, в котором он подчеркнул, что «устойчивое развитие стран уже давно определяется не столько их ресурсами, сколько общим уровнем образования нации», что «развитие образования в стране» – «залог успешного развития государства и общества». «Но так будет, – отметил президент, – только в том случае, если образование у нас будет отвечать общим требованиям сегодняшнего дня, если оно будет доступным и качественным». Между тем, по его словам, мы до сих пор все еще «в точности не

знаем, какого вида, качества и в каком объеме образовательные услуги действительно необходимы стране и ее экономике».

Характерной, принципиально важной чертой заседания Госсовета была концентрация внимания его участников – реальных политиков, руководителей субъектов Федерации на *реальных* проблемах, истинных болевых точках образования, а не на его мнимых нуждах (выдуманных образовательными чиновниками и деятелями РАО), типа 12-летки. Основные из этих проблем:

- эффективность использования ресурсов, направляемых в систему образования, которая, по словам президента, «еще очень низка»;
- недопустимо бедственное положение педагогических кадров: как отметил Е.С. Строев, «нищий учитель – это позор нации»;
- необходимость глубокой реорганизации системы профессионального образования, которая не только не соответствует потребностям экономики страны, но и плодит острые социальные проблемы: преобладающая часть выпускников этой системы, подчеркнул Ю.М. Лужков, переживает глубокую моральную и социальную драму, поскольку «не может найти приложение своего труда по специальности»;
- наконец, проблемы содержания школьного образования, которое резко отстает от потребностей времени и в котором до сих пор все еще больше вопросов, чем ответов. Показательно мнение В.В. Путина на этот счет, отметившего, *во-первых*, что «давно пора установить разумный баланс между универсальностью знаний, их фундаментальным характером и прагматической ориентированностью образования на реальные потребности экономики государства» и, *во-вторых*, что «нельзя относиться к образованию только как к накоплению знаний. В современных условиях это – прежде всего развитие аналитических способностей и критического мышления у учеников. Это – умение учиться. Умение самому воспринимать знания, успевать за переменами».

Детально и конструктивно обсуждая названные и другие проблемы, участники заседания Госсовета активно поддерживали основные положения доклада рабочей группы, который предлагал пути и механизмы решения этих проблем. Во всех выступлениях, как верно отмечалось в «Первом сентября», «основная критика, порой очень жесткая, была не по докладу, а по той ситуации, которая сложилась в системе образования»⁶¹³.

Конструктивный характер обсуждения проблем на заседании, согласованность позиций рабочей группы Госсовета и правительства вызвали очевидное недовольство и даже раздражение у части прессы, живущей скандалами, поисками «клубнички» или «жареного». «Накануне Госсовета... – отмечала "Учительская газета", – многие журналисты писали о том, что предстоит большая драка между либералами и консерваторами. Первых олицетворяло правительство, Госсовету отводилась роль консерваторов. Но все закончилось очень мирно. В отчетах прессы сквозило сплошное разочарование: никакой крови, а кое-где даже звучало обвинение: мол, был достигнут

⁶¹³ Первое сентября. 2001. 4 сентября.

компромисс»⁶¹⁴. «Нормального скандала не получилось», – констатировала «Газета РУ»⁶¹⁵.

Вместе с тем этот момент – недовольство части прессы компромиссом – сам по себе столь важен и показателен, что на нем необходимо остановится подробнее. Поскольку за ним, в сущности, стоит непонимание двух проблем: *общей* – что **согласие** (согласованность, договоренность) – намечавшаяся **принципиальная особенность новой политической линии**, в отличие от политики предшествующего десятилетия, действующей преимущественно «через колено», и *частной* – *насколько трудно давалось достижение этого согласия в конкретной деятельности рабочей группы, предшествующей заседанию Госсовета*. Начнем с этой частной проблемы.

Как отметил в своем вступительном слове на заседании В.В. Путин, вынесение вопроса об образовании на Госсовет «открыло новый этап широкой общественной дискуссии. Дискуссии острой и откровенной... Поэтому и подготовка доклада рабочей группы Госсовета, как мне известно, шла очень не просто. В процессе обсуждения звучали разные точки зрения, подчас взаимоисключающие друг друга».

Президент знал, что говорил. И не только президент. Это знали многие. «То, что между правительством и рабочей группой Госсовета, – писала "Независимая газета", – существуют противоречия по взглядам на реформу образования, ни для кого не секрет»⁶¹⁶. Тем более не были секретом и серьезнейшие разногласия в самой рабочей группе, которая представляла весь спектр образовательных и общественно-политических сил и которую, по словам той же газеты, «правильней было бы назвать согласительной комиссией»⁶¹⁷.

Эти разногласия располагались в основном **по двум векторам**: а) *менять или не менять что-либо в образовании*; б) *если менять, то в чьих интересах – страны или ведомства*. Как отмечалось в «Первом сентября», рабочей группе пришлось столкнуться с «жесткими, непримиримыми противоречиями и интересами различных групп чиновников, ректоров, политиков, региональных лидеров, производителей образования, издателей, а также мощной когорты методистов и авторов программ и учебников. Все стянулось в единый узел нежелания перемен и жгучего, до ненависти, стремления отстоять свои права на установление правил игры»⁶¹⁸. Даже посторонний наблюдатель, один из руководителей Администрации Президента РФ был если не шокирован, то крайне удивлен данным обстоятельством. Как заявил кремлевский собеседник «Независимой газеты», «таких споров не было даже в период обсуждения реформы электроэнергетики. Там все было понятно. Люди играли по установленным ими же правилам. В случае с образованием все было по-другому»⁶¹⁹.

⁶¹⁴ Учительская газета. 2001. 18 сентября.

⁶¹⁵ Газета РУ. 2001. 29 августа.

⁶¹⁶ Независимая газета. 2001. 26 июля.

⁶¹⁷ Независимая газета. 2001. 28 августа.

⁶¹⁸ Первое сентября. 2001. 30 октября.

⁶¹⁹ Независимая газета. 2001. 29 августа.

Очевидно, что такие стартовые условия были, мягко говоря, весьма неблагоприятны для выполнения рабочей группой Госсовета того задания, которое она имела. «Мы получили от президента указание, – говорил руководитель группы С.Л. Катанандов, – подготовить серьезный документ, а не набор мероприятий. Предполагается, что этот документ позволит найти согласие в обществе, объединить все взгляды на реформу образования». «Сейчас, – подчеркивал Катанандов, – действительно нужен документ политический... Госсовет и президент понимают особенность нынешней ситуации. Сегодня нужны шаги, которые будут позитивно восприняты не только политиками и профессионалами, но и простыми гражданами России»⁶²⁰.

Искусство С.Л. Катанандова как политика и состояло в том, что он, несмотря на все, казалось бы, непримиримые противоречия, умело находил точки согласия, добиваясь необходимых компромиссов. И при этом четко вел общую стратегическую линию модернизации образования.

И это, повторим, отражало новую, принципиальную особенность зарождавшейся общей политической линии, которая пыталась опереться на идеи общественного единения, ибо общество устало от раскола. В итоге при решении проблем образования, как точно заметил Я.И. Кузьминов, «главный компромисс был достигнут не между какими-то конкретными игроками на образовательном поле, а в общественном сознании»⁶²¹. (Но именно такой компромисс делает любую реформу «проходимой».)

При этом принципиально важным являлось то, что данный компромисс был достигнут на линии движения вперед, а не назад и – уже на определенном рубеже этого движения. Это был как раз тот трудный «срединный выбор», который, по словам точным журнала «Эксперт», и *есть «всякая вообще зрелая, мудрая политика – выбор умеренных средств для достижения радикальных целей»*⁶²².

За таким выбором коренится в конечном результате *принципиально иное*, отличное от традиционного *понимание самой сути политики – не как искусства возможного, но как искусства достижения необходимого*. И только при такой установке обеспечивается реальное продвижение вперед.

Итак, каковы же **главные итоги** деятельности рабочей группы и заседания Государственного совета РФ?

Первое. В лице Госсовета проблемы образования вновь вышли на высший государственный уровень. И это событие нельзя не считать историческим, поскольку последние акты государственной воли в данной сфере были заявлены почти десять лет назад – Указ № 1 Президента России от 11 июля 1991 года и Закон РФ «Об образовании» от 10 июля 1992 года. Это, по сути, *означало возвращение государства в образование, все эти годы отданное на откуп лишь ведомству, и позволяло надеяться на реальность проведения давно назревших изменений в образовательной системе*. До этого же, как отмечалось в «Первом сентября», «весь пакет документов по реформе

⁶²⁰ Труд. 2001. 13 июля.

⁶²¹ Учительская газета. 2001. 18 сентября.

⁶²² Эксперт. 2001. № 32.

образования, включая национальную доктрину, особенно образцово-показательные решения трескучего совещания работников образования в Кремле в 2000 году, – на самом деле серьезного влияния на развитие системы образования не имели»⁶²³.

Второе. *«Государство возвращалось в образование с деньгами»*, поскольку, по словам Я.И. Кузьмина, рабочей группе Госсовета «удалось более жестко и определенно, чем в правительственных документах, поставить вопрос о резком увеличении финансирования образования из бюджета»⁶²⁴. В итоге, как отметил президент страны, выступая 1 сентября в Московском государственном педагогическом университете, *в бюджете 2002 года впервые в истории Российской Федерации расходы на образование превысят расходы на национальную оборону*. С 2003 года государство планирует ежегодно увеличивать расходы на образование в федеральном бюджете на 25% и в региональных – на 10%.

Третье. Государственный совет одобрил предложенную его рабочей группой развернутую *программу государственной поддержки* и повышения профессионального уровня *педагогических кадров*. Первоочередная мера этой программы была объявлена как принятое решение уже на самом заседании Госсовета – повышение учительской зарплаты вдвое с 1 ноября 2001 года.

Четвертое. На фундаменте трех названных выше позиций Госсовет разработал и предложил стране *целостную, согласованную, социально ориентированную стратегию модернизации образования* – не как отраслевую акцию, а *как проект общенационального масштаба*. Он дал *реальный старт модернизации образования*. В этом плане говоря, словами депутата Государственной Думы В.А. Рыжкова, *«2001 год надо считать началом действительно серьезных реформ в образовании»*⁶²⁵.

Когда журналисты спросили у Я.И. Кузьмина, принимавшего самое активное участие в деятельности рабочей группы Госсовета, что можно будет считать ее победой, он ответил: «Победой будет, если правительство примет большой доклад рабочей группы Госсовета после доработки в качестве официального документа. Как национальную доктрину»⁶²⁶. О доктрине уже побеспокоились другие. Но вот *в качестве «Концепции модернизации российского образования» доклад рабочей группы был действительно одобрен правительством 25 октября 2001 года*. И это – уникальный случай во взаимоотношениях правительства и Госсовета за всю годичную историю последнего.

«За минувший год, – писала "Независимая газета", – при Госсовете было создано 17 рабочих групп, занимающихся каждая своим вопросом. 12 из них обсуждались на президиуме Госсовета – семерке избранных президентом губернаторов, состав которых меняется каждые полгода. До Госсовета полной комплектации дошло всего четыре»: программа десятилетнего развития страны, земельная реформа, реструктуризация жилищно-коммунального хозяйства и модернизация общего образования⁶²⁷. И только доклад рабочей группы Гос-

⁶²³ Первое сентября. 2001. 9 октября.

⁶²⁴ Коммерсантъ. 2001. 6 августа.

⁶²⁵ Независимая газета. 2001. 1 сентября.

⁶²⁶ Учительская газета. 2001. 18 сентября.

⁶²⁷ Независимая газета. 2001. 31 августа.

совета по модернизации образования был практически один к одному принят правительством как свой собственный документ. Таков результат того соглашения, которого удалось добиться в период деятельности рабочей группы Госсовета. Длительная и трудоемкая согласительная работа принесла свои плоды.

Одобренная правительством «Концепция модернизации российского образования», отмечалось в «Первом сентября», «представляет собой почти дословную копию материалов, подготовленных рабочей группой С. Катанандова и представленных 29 августа 2001 года на заседании Государственного совета»⁶²⁸. И сам С.Л. Катанандов, равно как и другие члены рабочей группы, высказали по этому поводу глубокое удовлетворение. В плане же истории взаимоотношений рабочей группы с образовательным ведомством парадокс состоял в том, что, по словам той же газеты, «яростно сопротивлялась весной против самого состава рабочей группы Госсовета, ведомство уже в конце августа взяло курс на экспроприацию материалов рабочей группы и подмену авторства. В результате разработка той самой рабочей группы, против состава которой так боролись чиновники, оказалась базовым материалом, который ведомство само вносит на рассмотрение правительства»⁶²⁹. Но это – лишь незначительный фрагмент истории рассматриваемого вопроса (каковых было немало), не помешавший благополучному, на пользу дела завершению этой истории.

Окончательное одобрение Правительством РФ «Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года» состоялось лишь через два месяца после ее первого рассмотрения – 29 декабря 2001 года (распоряжение Правительства РФ № 1756-р). За эти два месяца так называемой доработки «Концепции» и ее согласования с различными ведомствами она претерпела ряд существенных трансформаций.

Первой и главной из этих трансформаций было то, что под жестким давлением Министерства финансов правительство в своей обычной манере *устранило из текста практически все конкретные цифры* (поскольку они налагают вполне конкретную ответственность), в том числе: планируемое в ближайшее время повышение доли бюджетных расходов на образование в структуре ВВП с 3,5 до 4,5%; намеченное ежегодное увеличение финансирования образования из федерального бюджета не менее, чем на 25% в год в реальном выражении и не менее чем на 10% из бюджетов территорий и др. Кассир Российской Федерации г-н Кудрин решительно заявил, что эти и подобные цифры пройдут в «Концепцию» только «через его труп». Вместе с тем он настоял на сохранении указания на то, что в 2006–2010 годах «частные средства, поступающие в образование, могут возрасти до 2,5% ВВП».

В этой же логике урезания «Концепции» и раскрепощения правительства от ответственности были выдержаны и другие трансформации документа, в частности: устранение самой мысли о введении государственных минимальных социальных стандартов в образование; отказ от установления минимальной ставки оплаты педагогических работников на уровне не ниже прожиточного минимума; снятие всяких упоминаний о видах налоговых льгот в

⁶²⁸ Первое сентября. 2001. 27 октября.

⁶²⁹ Первое сентября. 2001. 30 октября.

сфере образования; лишение детей возможности бесплатного посещения музеев и многое, многое другое.

Подобная линия Министерства финансов с 1992 года стала уже традиционной. В образовании с того времени не было ни одного программного, стратегического документа, который бы не подвергался полному финансовому выхолащиванию со стороны Минфина. Единственное исключение составлял Закон «Об образовании» 1992 года. Но тогда ситуация и в правительстве, и в обществе, и в стране была *принципиально иной*. Однако через 12 лет убогое фискальное ведомство все же взяло «свое». Оно-таки «достало» Закон «Об образовании» и в ходе так называемой монетизации льгот устроило в нем финансово-экономический погром.

Что же касается «Концепции модернизации российского образования» 2001 года, то в целом, за исключением названных и многих других существенных изъятов, она почти полностью воспроизводила текст доклада рабочей группы Госсовета, но в несколько сокращенном, упрощенном, а местами ископленном виде. При этом, однако, она сохраняла основной идейный смысл названного доклада, его основную цель – направленность на всестороннюю модернизацию российского образования. Хоты средства на это предприятие были резко усечены.

Так завершился подготовительный этап модернизации образования. Но сама она еще практически не начиналась. Все сказанное ранее – это лишь первый, по следам событий, обзор данного подготовительного этапа, обзор процесса зарождения идей модернизации, подходов к ней, споров вокруг нее, ее утверждения «на высшем уровне». Это лишь разъяснение *платформы модернизации образования, но не сама модернизация*, коей предстояло еще только разворачиваться. Иными словами, это была история с открытым концом, где и в политическом, и в практическом плане отнюдь еще не все было ясно и просто (судя хотя бы по той весьма специфической доработке доклада рабочей группы Госсовета, которая сопутствовала его превращению в правительственную «Концепцию модернизации российского образования»).

Указывая на значимость документа, подготавливаемого рабочей группой Госсовета, газета «Первое сентября» еще в ходе этой подготовки отмечала: «В любом случае 29 августа на заседании Государственного Совета будет поставлена точка в одной главе истории нашей школы и начата другая глава»⁶³⁰. Это действительно так, но только в отношении **политической истории** нашего образования, т.е. истории борьбы различных сил и тенденций в образовательной политике, истории поисков выхода из сегодняшнего тупика и осмысления путей дальнейшего развития отечественной школы. Реальная же история образования пишется самой жизнью, и только жизнь должна была показать, началась ли на самом деле в этой истории другая, новая глава.

Жизнь в итоге показала, что новая глава действительно началась, но оказалась оборванной, очень короткой. Уже в 2004 году модернизация российского образования как перспективный социально-педагогический проект была сломлена. Образовательная политика вновь вступила на привычный псев-

⁶³⁰ Первое сентября. 2001. 14 июля.

дореформаторский путь – только в ухудшенном, откровенно реакционном, антисоциальном варианте. Впрочем, это было лишь отражением нового курса нового правительства. Курса социального дарвинизма. Но об этом – в последней части книги.

ВЫСТУПЛЕНИЯ ПРЕЗИДЕНТА РФ В.В. ПУТИНА
НА ЗАСЕДАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 29 АВГУСТА 2001 ГОДА⁶³¹

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО В.В. ПУТИНА
НА ЗАСЕДАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА

Развитие образования в стране – это вопрос далеко не только престижа нашего государства, хотя и это важно. Развитие образования – это задача общенациональной значимости. Мы всегда держали здесь высокую планку, и высота эта нужна не сама по себе. Она – залог успешного развития государства и общества. Но так будет только в том случае, если образование у нас будет отвечать общим требованиям сегодняшнего дня, если оно будет доступным и качественным.

Мы видим, что вынесение этого вопроса на Госсовет действительно открыло новый этап широкой общественной дискуссии. Дискуссии острой и открытой. Деятельность рабочей группы показала, что эта тема волнует практически всех в стране. И потому наша с вами работа впредь должна быть максимально открытой и понятной.

Хочу сразу же подчеркнуть: все, что ясно и понятно многим из присутствующих здесь профессионалам, которые занимаются этой проблемой много лет, далеко не всегда ясно каждому гражданину. А должно быть понятно всем.

Прежде чем начнется обсуждение, хотел бы сделать несколько предварительных замечаний.

В первую очередь нельзя не признать, что наша система образования демонстрирует значительные преимущества перед многими зарубежными аналогами. Это подтверждает и стабильный спрос на выпускников наших вузов за рубежом. Однако трудно отрицать и другое – мы пока так и не научились извлекать максимальную выгоду из этих наших преимуществ.

Между тем в мировой экономике образование занимает одно из ведущих мест. Оно уже давно стало дорогим и самым ценным товаром, а устойчивое развитие стран уже давно определяется не столько их ресурсами, сколько общим уровнем образования нации. Действительно, что толку в нефти, газе, металлах и другом минеральном сырье, если некому его будет добывать, обрабатывать и даже как следует продать?

Второе. Модернизация экономики настойчиво требует структурных изменений в системе профессионального образования, или, как мы раньше говорили, профессионально-технического образования. Причем профессионального в самом широком смысле этого слова.

⁶³¹ Модернизация российского образования. Документы и материалы. М., 2002. С. 8–10, 24.

Сегодня эта система еще плохо ориентирована на рынок труда. В итоге людей с высшим образованием у нас много, а настоящих современных специалистов, и вы это тоже знаете, катастрофически не хватает. В крупных компаниях уже сегодня платят огромные деньги, десятками и сотнями привлекая специалистов из-за рубежа.

Думаю, заслуживает внимания опыт некоторых отечественных корпораций, которые самостоятельно реализуют масштабные информационно-образовательные проекты. Считаю также, что предприниматели и их организации могут активнее участвовать и в реформе профессионального образования.

Третья важная проблема – обеспечение гарантий получения образования.

Люди должны четко понимать, где они могут рассчитывать на государство, да и государство должно знать, в чем и в каких объемах оно обязано действовать в сфере образования, а где граждане могут и должны опираться на собственные силы и возможности.

Хотел бы подчеркнуть при этом: основа нашей государственной политики – бесплатное образование. Но сегодня нельзя закрывать глаза и на другое. Развивается и платное образование, которое должно наконец получить адекватную правовую и организационную форму. Если уж оно и платное, то тогда это должно быть абсолютно прозрачным и понятным. Все должны знать, за что они платят, сколько они платят и что они должны с этого получить. Никаких подпольных схем не должно существовать.

При этом важно, чтобы обе эти формы – и платная, и бесплатная давали качественное, добротное образование. Просил бы правительство и рабочую группу изложить сегодня свой взгляд на эти важнейшие вопросы.

Еще одна проблема, напрямую связанная с гарантиями получения образования, – это государственные образовательные стандарты. Уже много лет мы говорим о необходимости их введения. Другими словами, речь идет о новой системе требований и к педагогам, и к выпускникам школ.

Решение этой задачи непросто затянулось. Отсутствие у нас таких стандартов означает, что государство до конца так и не определилось со своими обязательствами в этой сфере. Мы в точности не знаем, какого вида, качества и в каком объеме образовательные услуги действительно необходимы стране и ее экономике. Пока таких стандартов нет, многие дискуссии о реформе образования просто не имеют смысла, в том числе и дискуссия о двенадцатилетке, которая вот уже несколько лет будоражит и преподавателей, и родителей.

Убежден, давно пора установить разумный баланс между универсальностью знаний, их фундаментальным характером и прагматической ориентированностью образования на реальные потребности экономики государства.

Причем выработка государственных образовательных стандартов – это не только ведомственное дело. Здесь должны активно поработать и педагоги, и ученые, и, возможно, национальный совет по образованию, о котором в последнее время много говорят и предлагают обсудить саму необходимость создания такого органа, его возможные функции, направления деятельности.

Подчас главной и единственной проблемой образования называют недостаток бюджетных ассигнований. И это, конечно, важно всегда, с этим ни-

кто не спорит. Проблемы с финансированием существовали всегда, и сейчас есть и будут существовать.

Но есть и другая сторона вопроса. Эффективность использования ресурсов, которые направляются в систему образования государством, местными органами власти, гражданами и предприятиями, еще очень низка. Одно из возможных решений – переход от финансирования смет учебных заведений к нормативному финансированию в расчете на одного учащегося. При этом подходе деньги следуют за тем, кто учится, а не «размываются» в общей смете учебного заведения. Хорошее учебное заведение пользуется спросом на рынке, туда идут люди, значит – на учеников направляются государственные ресурсы. Не идут – значит, и ресурсов меньше. Ясно, что будут существовать сферы деятельности, в которых государство, условно говоря, будет главным источником существования того или иного заведения, того или иного вида деятельности. Пока этот вопрос все еще дискуссионный и требует серьезной проработки. Это также показала дискуссия в рамках рабочей группы, споров было много.

Хотел бы сегодня остановиться и на проблеме ответственности всех уровней власти за процесс образования. Оно отнесено к совместному ведению федерации и ее субъектов. Мы с вами много раз говорили в последнее время о необходимости разделения сфер и уровней ответственности. И чем меньше сфер общей деятельности, тем лучше. Но признали в то же время, что от этого не уйти. Думаю, что на примере образования мы могли бы отработать оптимальную модель разграничения полномочий, с максимальной эффективностью и пользой для всех уровней управления.

И, наконец, еще одна тема, которую считаю нужным затронуть. Это внедрение в образование современных информационных технологий. Вопрос, как вы понимаете, жизненно важный.

Но лет тридцать назад у нас уже был период «компьютеризации всей страны». Разрыв между грандиозностью этого замысла и тем, что получилось в жизни, известен. Должен сказать, что мы не имеем права на повторение этого негативного опыта.

Жизнь ставит перед сферой образования множество новых задач. Поэтому и подготовка доклада рабочей группы Госсовета, как мне известно, шла очень непросто. В процессе обсуждения звучали разные точки зрения, подчас взаимоисключающие.

Полагаю, работа над новыми, согласованными подходами должна быть продолжена, но не до бесконечности.

И убежден, нельзя относиться к образованию только как к накоплению знаний. В современных условиях это – прежде всего развитие аналитических способностей и критического мышления у учеников. Это умение учиться. Умение самому воспринимать знания, успевать за переменами.

Эту способность может привить только «новый» учитель. Все реформы образования будут обречены, если не будет меняться сам педагог, не будут меняться условия его работы и жизни. Престиж учителя – это не в последнюю очередь уровень заработной платы, материального содержания. Но не только это. Это прежде всего уважение к нему, идущее от его профессио-

нальной компетентности. Лишь в этом случае у нас сложится такое учительское сословие, которое будет иметь высокий общественно значимый статус. Так было в России всегда. Лишь тогда мы можем быть абсолютно уверены в успехе этого важнейшего государственного дела.

В своем вступительном слове я остановился лишь на некоторых аспектах, которые считал наиболее важными. Надеюсь, что наш разговор будет более широким.

В заключение еще раз хотел бы подчеркнуть: государственная политика в сфере образования должна быть понятной каждому российскому гражданину, пригодной для реализации в практическом плане. И в конечном итоге – эффективной, выполнимой и доступной.

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНОЕ СЛОВО В.В. ПУТИНА

В завершение этой части нашей работы хотелось сказать следующее.

Действительно, накопление знаний в современном мире происходит стремительно. Специалисты утверждают, что с того момента, когда человек начал пользоваться каменными орудиями труда, и до того времени, когда он научился шлифовать камень, прошли чуть ли не тысячелетия.

Сегодня человечество настолько быстро накапливает знания, причем в самых различных областях, настолько стремительно, что мы не только не успеваем научиться пользоваться этими знаниями, мы даже не знаем, что происходит в этой сфере в достаточно серьезном объеме.

И без всяких сомнений, эти изменения требуют новых подходов к образованию. Но в то же время: дважды два как было четыре, так и останется четыре. Поэтому есть вещи, на которые, думаю, мы правильно сегодня обратили внимание: базовые вещи нашего образования – это наше достояние, и мы должны помнить об этом и сохранять это.

Мне бы хотелось поблагодарить сегодня рабочую группу Госсовета, которая неформально подошла к своей работе. Действительно, С.Л. Катанандов много сделал и сам увлекся этой темой и смог создать творческую обстановку в рабочей группе.

Хочу обратить внимание правительства на слова мэра Москвы: недопустимо, чтобы мы здесь говорили об одном, а в действительности происходило нечто другое. Недопустимо, чтобы мы использовали формулировки с двойным толкованием и протаскивали вещи, которые не обсуждаем и которые бы повлекли за собой последствия, которых мы не ожидаем.

Все это необходимо учесть в окончательной редакции того документа об образовательной политике Российской Федерации на современном этапе, который мы сегодня рассматривали, и внести должные изменения и коррективы в концепцию образования – в документ, который был принят недавно правительством.

Хочу подчеркнуть, что это та сфера, которая требует постоянного нашего внимания. Хочу к вам обратиться с настоятельной просьбой, к вам как к людям, от которых в значительной степени зависит благосостояние России, к руководителям регионов. Каждый из регионов при общей политике государства требует отдельного подхода, требуется отдельный подход и внимательное отношение каждого из вас к этой проблеме.

Надеюсь на то, что эта работа нами будет, еще раз повторяю, продолжаться на постоянной основе. Сейчас, мне думается, мы неплохо расставили определенные акценты, и я очень рассчитываю на то, что и сегодняшнее наше обсуждение, и то, что будет принято в результате на заседании Правительства, даст хороший толчок к решению обозначенных нами проблем.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА
РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ.
ДОКЛАД РАБОЧЕЙ ГРУППЫ ПРЕЗИДИУМА
ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО ВОПРОСАМ РЕФОРМЫ ОБРАЗОВАНИЯ
29 АВГУСТА 2001 ГОДА⁶³²

Доступность – качество – эффективность

РОЛЬ ОБРАЗОВАНИЯ В РАЗВИТИИ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА

Роль образования на современном этапе развития страны определяется задачами перехода России к демократическому обществу, к правовому государству, рыночной экономике, задачами преодоления опасности накапливающегося отставания России от мировых тенденций экономического и об-

⁶³² Модернизация российского образования: документы и материалы. М., 2002. С. 26–50.

Доклад подготовлен экспертным коллективом рабочей группы в составе: Э.Д. Днепров (руководитель), Я.И. Кузьминов, Г.А. Разбивная, С.Ю. Степанов – и утвержден рабочей группой в ее полном составе: С.Л. Катананов – руководитель группы, председатель Правительства Республики Карелия; В.Н. Аверкин – председатель Комитета образования Новгородской области; Д.Ф. Аяцков – губернатор Саратовской области; В.А. Болотов – заместитель министра образования Российской Федерации; М.И. Вильчек – первый заместитель начальника Экспертного управления Президента Российской Федерации; В.М. Демин – президент союза директоров учреждений среднего профессионального образования; М.Э. Дмитриев – первый заместитель министра экономического развития и торговли Российской Федерации; Э.Д. Днепров – академик Российской академии образования; С.А. Зверев – президент ЗАО «Компания развития общественных связей»; В.А. Зернов – председатель Российской ассоциации негосударственных высших учебных заведений, ректор Российского нового открытого университета; О.И. Иванова – консультант отдела Главного территориального управления Президента Российской Федерации; Л.П. Кезина – председатель Московского комитета образования; Е.Я. Коган – директор департамента науки и образования администрации Самарской области; Я.И. Кузьминов – ректор Государственного университета – Высшей школы экономики; В.Б. Лившиц – секретарь ЦК профсоюза за работников науки и образования; О.Е. Лебедев – член-корреспондент Российской академии образования, сопредседатель Экспертно-аналитического центра Минобразования России; И.И. Мельников – председатель Комитета Государственной Думы по образованию и науке; Е.Э. Михайлов – глава Администрации Псковской области; В.А. Поляков – вице-президент Российской академии образования, академик; Г.А. Разбивная – министр образования и по делам молодежи Республики Карелия; В.А. Садовничий – президент Российского союза ректоров, ректор МГУ им. М.В. Ломоносова; С.Ю. Степанов – председатель Правления НОО «Институт проблем рефлексивной акмеологии»; В.М. Филиппов – министр образования Российской Федерации.

публичного развития. **Образование должно войти в состав основных приоритетов российского общества и государства.**

В современном мире увеличивается значение образования как важнейшего фактора формирования нового качества не только экономики, но и общества в целом. Его роль постоянно растет вместе с ростом влияния человеческого капитала. Российская система образования способна конкурировать с системами образования передовых стран. Однако ее преимущества могут быть быстро утрачены, если не будет сформулирована пользующаяся широкой поддержкой общественности **общенациональная образовательная политика**, если государство не восстановит свою ответственность и активную роль в этой сфере, не проведет глубокую и всестороннюю модернизацию образования с выделением необходимых для этого ресурсов и созданием механизмов их эффективного использования.

Образовательная политика – важнейшая составляющая политики государства, инструмент обеспечения фундаментальных прав и свобод личности, повышения темпов социально-экономического и научно-технического развития, гуманизации общества, роста культуры. Образовательная политика устанавливает на основе общественного согласия коренные цели и задачи развития образования, гарантирует их проведение в жизнь путем согласованных действий государства и общества.

Первейшая задача образовательной политики на современном этапе – достижение современного качества образования, его соответствия актуальным и перспективным потребностям личности, общества и государства.

Данный документ должен стать новым шагом в разработке современной образовательной политики России, общие принципы которой определены в Законах «Об образовании», «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и раскрыты в Национальной доктрине образования в Российской Федерации, охватывающей период до 2025 г., Федеральной программе развития образования на 2000–2005 гг., государственной программе «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2001–2005 годы». Этот документ тесно взаимосвязан с Основными направлениями социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу, развивая и дополняя их. Вместе с тем он раскрывает главные концептуальные основания образовательной политики на современном этапе и определяет приоритеты и меры в реализации ее генеральной, стратегической линии в среднесрочный период – **модернизации образования**.

РОССИЙСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ МИРОВОГО РАЗВИТИЯ

Образовательная политика, отражая общенациональные интересы в сфере образования и предъявляя их мировому сообществу, учитывает вместе с тем общие тенденции мирового развития.

К числу основных современных тенденций мирового развития, обуславливающих существенные изменения в системе образования, относятся:

- ускорение темпов развития общества и как следствие – необходимость подготовки людей к жизни в быстро меняющихся условиях;
- переход к постиндустриальному, информационному обществу, значительное расширение масштабов межкультурного взаимодействия, в связи с чем особую важность приобретают факторы коммуникабельности и толерантности;
- возникновение и рост глобальных проблем, которые могут быть решены лишь в результате сотрудничества в рамках международного сообщества, что требует формирования современного мышления у молодого поколения;
- демократизация общества, расширение возможностей политического и социального выбора, что вызывает необходимость повышения уровня готовности граждан к такому выбору;
- динамичное развитие экономики, рост конкуренции, сокращение сферы неквалифицированного и малоквалифицированного труда, глубокие структурные изменения в сфере занятости, определяющие постоянную потребность в повышении профессиональной квалификации и переподготовке работников, росте их профессиональной мобильности;
- рост значения человеческого капитала, который в развитых странах составляет 70–80% национального богатства, что обуславливает интенсивное, опережающее развитие образования как молодежи, так и взрослого населения.

Новые цивилизационные вызовы закономерно приводят многие страны к новому «образовательному буму», к волне глубоких реформ систем образования – это происходит в таких разных странах, как США и Великобритания, Китай, страны Восточной Европы, Юго-Восточной Азии и Южной Америки и т.п. Проводимые за рубежом образовательные реформы ориентированы на текущие и перспективные потребности общества, эффективное использование ресурсов, в том числе самих систем образования.

Россия не может и не должна оставаться в стороне от подобных общемировых тенденций. Отечественная система образования призвана поддержать место России в ряду ведущих стран мира, ее международный престиж как страны, которая всегда отличалась высоким уровнем культуры, науки, образования. Этот престиж должен найти свое выражение не только в общественном признании, но и в активном экспорте образовательных услуг.

Особое значение в этом отношении имеет развитие плодотворного сотрудничества и сохранение общего образовательного пространства со странами СНГ, образовательная поддержка соотечественников за рубежом.

В условиях России необходимость перемен в сфере образования связана также с рядом внутренних важнейших социально-экономических и социокультурных факторов.

НОВЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ

В условиях перехода России к правовому государству, к демократическому обществу, к рыночной экономике ее специфические проблемы вызваны сменой системы ценностей и социальных приоритетов, а также экономическими и политическими трудностями этого перехода. В этих условиях к образованию предъявляются принципиально новые духовно-нравственные и социально-экономические требования.

Школа – в широком смысле этого слова – должна стать важнейшим фактором гуманизации общественно-экономических отношений, формирования новых жизненных установок личности. Развивающемуся обществу нужны современно образованные, нравственные, предприимчивые люди, которые могут самостоятельно принимать решения в ситуации выбора, способны к сотрудничеству, отличаются мобильностью, динамизмом, конструктивностью, готовы к межкультурному взаимодействию, обладают чувством ответственности за судьбу страны, за ее социально-экономическое процветание. Система образования должна готовить людей, умеющих не только жить в гражданском обществе и правовом государстве, но и создавать их.

На современном этапе развития России образование, в его неразрывной, органичной связи с наукой, становится все более мощной движущей силой экономического роста, повышения эффективности и конкурентоспособности народного хозяйства, что делает его одним из ***важнейших факторов национальной безопасности и благосостояния страны, благополучия каждого гражданина.*** Образование призвано использовать свой потенциал для консолидации общества, сохранения единого социокультурного пространства страны, для преодоления этнонациональной напряженности и социальных конфликтов на началах приоритета прав личности, равноправия национальных культур и различных конфессий, ограничения социального неравенства.

Проблема образованности общества связана, однако, не только с развитием экономики, повышением ее эффективности и конкурентоспособности. В общемировой ситуации перехода к постиндустриальному обществу в условиях многонациональной и многоконфессиональной страны, становления новой российской государственности и демократического гражданского общества обновление образования выступает как решающее условие формирования у россиян системы современных социально значимых ценностей и общественных установок. Именно образование в первую очередь должно собрать воедино эти ценности и установки с передовыми отечественными традициями в новую ценностную систему общества – систему открытую, вариативную, духовно и культурно насыщенную, диалогичную, толерантную, обеспечивающую становление подлинной гражданственности и патриотизма.

Многонациональной российской школе предстоит проявить свою значимость в деле сохранения и развития национальных культур народов России, повышения ценности русского и родного языков, формирования российского самосознания и самоидентичности. Обновленное образование должно сыграть ключевую роль в обеспечении устойчивого, динамичного развития

российского общества – общества с высоким уровнем жизни, гражданско-правовой, профессиональной и бытовой культурой.

Системе образования надлежит обеспечить равный доступ молодых людей к полноценному образованию, независимо от материального достатка семьи, места проживания, национальной принадлежности и состояния здоровья, использовать свои возможности для социальной защиты детей и подростков, лишенных попечения родителей. Важными ее задачами также являются формирование профессиональной элиты, выявление и целевая поддержка наиболее одаренных, талантливых детей и молодежи.

В условиях ограниченных финансовых возможностей страны система образования должна обеспечить эффективное использование своих ресурсов – человеческих, информационных, материальных, финансовых, а государство – гарантировать приоритетную поддержку образования.

Для реализации современных социальных требований к системе образования, повышения ее социальной роли необходимы, с одной стороны, модернизация самой системы образования, а с другой – изменение отношения государства, общества и личности к образованию.

СОСТОЯНИЕ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ И НЕОБХОДИМОСТЬ ЕЕ МОДЕРНИЗАЦИИ

Государственно-политические и социально-экономические преобразования конца 1980 – начала 1990-х гг. оказали существенное влияние на российское образование. За короткий срок произошла его адаптация к принципиально новым условиям политической жизни, к свободному развитию демократического гражданского общества, удалось реализовать академическую автономию высших учебных заведений, обеспечить многообразие образовательных учреждений и вариативность образовательных программ, развитие многонациональной российской школы и негосударственного сектора образования. Эти процессы получили свое отражение и закрепление в Законе Российской Федерации «Об образовании». Однако комплексное обновление системы образования не было осуществлено, в связи с чем нынешнее состояние образования – его содержание и структура, его материальная база, организационно-экономические и управленческие механизмы, статус педагогического работника не соответствуют современным потребностям развития страны, запросам личности, общества и государства.

Произошедший в 1990-х гг. общесистемный социально-экономический кризис существенно затормозил позитивные процессы. Государство во многом ушло из образования, которое вынуждено было заняться самовывживанием, в значительной мере абстрагируясь от реальных потребностей страны. Это вызвало серьезные разрывы в системе «государство – образование – общество». В современных условиях, когда государство и общество начали достаточно отчетливо заявлять свои приоритеты, стало очевидным, что образование более не может оставаться в состоянии внутренней замкнутости и самодостаточности. Действующая система образования существенно отстает

от процессов, происходящих в обществе. Устаревшее и перегруженное содержание сегодняшнего школьного образования, его оторванность от реальных потребностей жизни заставляют многих детей расплачиваться своим здоровьем за необходимость освоения нынешних учебных программ. Вместе с тем школа еще не дает трех важнейших составляющих стандарта знания наступившего века: информатики (включая умения вести поиск и отбор информации), иностранных языков и базовых социальных дисциплин (экономики и права). Профессиональное образование, в свою очередь, еще не способно в должной мере решить проблему «кадрового голода», обусловленного новыми требованиями к уровню квалификации работников. В то же время многие выпускники учреждений профессионального образования не могут найти себе работу, определить собственную «нишу» в современной экономической жизни. В условиях экономического расслоения общества все эти недостатки системы образования усугубились неравным доступом к качественному образованию в зависимости от доходов семьи.

Сегодня образовательные учреждения обеспечены бюджетным финансированием только на 25–40% от расчетной нормативной потребности. В профессиональном образовании (особенно в высшем) это частично дополняется внебюджетными поступлениями от платных услуг, общеобразовательные же школы практически не имеют возможности привлечь дополнительные средства. Реальное недофинансирование образовательных учреждений составляет до 50–60%.

В настоящее время комплексная и глубокая модернизация системы образования – это императив образовательной политики России, ее главное стратегическое направление.

В переломный период своего развития Россия должна в полной мере использовать свой потенциал в сфере образования, науки и культуры для скорейшего возвращения в первый эшелон исторически лидирующих государств. Страна разрешит свои назревшие социальные и экономические проблемы не за счет экономии на общеобразовательной и профессиональной школе, а на основе ее опережающего развития, исходя из коренных государственно-политических целей и интересов.

Как отмечено в послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию (апрель 2001 г.), сегодня должен быть изменен сам подход к образованию. В эпоху глобализации и новых технологий – это не просто социальная сфера. Это – вложение средств в будущее страны, в котором участвуют государство и общество, предприятия, организации, граждане – все заинтересованные в качественном образовании.

Изменение отношения государства и общества к образованию должно выразиться в конкретных шагах: в увеличении объемов его финансовой поддержки, в особой заботе о работниках образования, в создании условий для использования интеллектуального потенциала образованных людей и формировании общественного мнения о ценности образования.

В этой связи необходимо уже в ближайшее время повысить долю бюджетных расходов на образование в структуре ВВП с 3,5 до 4,5%⁶³³, обеспечить опережающий рост затрат на образование по отношению к другим сферам бюджетного финансирования, конкурентоспособность образования на рынке труда, существенное увеличение заработной платы работникам образования и усиление стимулирования качества и результативности педагогического труда.

Государство должно обеспечить ресурсную привлекательность образования для вложения средств предприятий и граждан, модернизировать действующие в образовании организационно-экономические механизмы, что позволит увеличить объем внебюджетных средств в образовании с 1,5 до 2–2,2% ВВП, а также кардинально улучшить использование этих средств, направив их непосредственно в учебные заведения.

В условиях ожидаемого демографического спада контингент учащихся и нагрузка на систему образования сократится практически на одну треть. Это обстоятельство необходимо проработать как ситуационный резерв для внутрисистемного маневра ресурсами в целях рационализации сети общеобразовательных учреждений, поддержки инновационных школ и других «точек роста» в образовании.

Меры государственной поддержки образования должны сочетаться с усилением роли государства в обеспечении соответствия образовательной деятельности запросам личности и общества. Органы государственной власти и управления призваны совместно с общественностью добиваться высокого, современного качества работы образовательных учреждений и организаций, независимо от формы собственности, систематически анализировать перспективные потребности рынков труда и проводить рейтингование учебных заведений, широко распространять информацию об этом.

ЦЕЛИ И ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ МОДЕРНИЗАЦИИ ОБРАЗОВАНИЯ

Модернизация образования – это политическая и общегосударственная, общественная и общенациональная задача, она не должна и не может осуществляться как ведомственный проект.

Во всех развитых странах образовательные реформы были успешны, если проводились сильной государственной властью совместно с обществом. Интересы общества и государства в области образования далеко не всегда совпадают с отраслевыми интересами самой системы образования, а потому проработка и обсуждение направлений модернизации и развития образования не должны и не могут замыкаться в рамках образовательного сообщества и образовательного ведомства.

Активными субъектами образовательной политики должны стать все граждане России, семья и родительская общественность, государство, его федераль-

⁶³³ По новой – вводимой в 2001 г. Правительством России – методологии расчета ВВП (более увязанной с международными нормами) доля образования составляет сейчас даже не 3,5%, а только 3%.

ные и региональные институты, органы местного самоуправления, профессионально-педагогическое сообщество, научные, культурные, коммерческие и общественные институты – все, кто заинтересован в развитии образования.

Цель модернизации образования состоит в создании механизма устойчивого развития системы образования, обеспечения ее соответствия вызовам XXI века, социальным и экономическим потребностям развития страны, запросам личности, общества, государства.

Для достижения указанной цели необходимо решение в первую очередь следующих приоритетных, взаимосвязанных задач:

- обеспечение государственных гарантий доступности и равных возможностей получения полноценного образования;
- достижение нового современного качества дошкольного, общего и профессионального образования;
- формирование в системе образования эффективных нормативно-правовых и организационно-экономических механизмов привлечения и использования ресурсов;
- повышение социального статуса и профессионализма работников образования, усиление их государственной и общественной поддержки;
- развитие образования как открытой государственно-общественной системы на основе распределения ответственности между субъектами образовательной политики и повышения роли всех участников образовательного процесса – обучающегося, педагога, родителя, образовательного учреждения.

Одной из основ современной образовательной политики должна стать ***социальная адресность и сбалансированность социальных интересов***. При определении задач модернизации образования и этапов ее осуществления надо четко определить, в чьих интересах осуществляются те или иные изменения (обучающихся, семьи, педагогов, образовательных учреждений, других социальных институтов, экономики, государства, общества в целом) и каких ответных мер потребует осуществление этих шагов со стороны заинтересованных субъектов и структур.

Модернизация образования нуждается в серьезной политической, правовой и социально-экономической поддержке со стороны Президента, Правительства Российской Федерации, Федерального Собрания, полномочных представителей Президента, руководства субъектов федерации, всего российского общества.

Ориентиры и стратегические цели модернизации образования должны вырабатываться и достигаться в процессе постоянного широкого взаимодействия образовательной системы с представителями национальной экономики, науки, культуры, здравоохранения, всех заинтересованных ведомств и общественных организаций, с родителями и работодателями. Модернизацию образования, выстраивая новые образовательные модели, необходимо проводить с учетом регионального опыта и местных условий развития образования.

Разработка и осуществление модернизации образования нуждаются в широком общенациональном общественном обсуждении, поскольку это затрагивает практически каждую российскую семью. Суть изменений в образовании, их цели, направления, методы должны регулярно разъясняться насе-

лению, а результаты общественного мнения и общественной дискуссии должны пристально изучаться и учитываться при планировании и проведении модернизации образования.

ПРИОРИТЕТЫ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Обеспечение государственных гарантий доступности качественного образования

Конституция Российской Федерации гарантирует права граждан на образование. Однако в современной сложной социально-экономической ситуации эти гарантии не всегда соблюдаются. Государство должно в полной мере обеспечить их выполнение, создав **правовые и экономические условия для:**

- реально бесплатного полного среднего образования в пределах государственного стандарта и бесплатного образования других уровней в пределах предусмотренных законом;
- равного доступа всех граждан России к образованию разных уровней;
- выбора образовательного учреждения и образовательных программ вне зависимости от места жительства и уровня доходов семьи;
- получения образования в соответствии с установленными государственными стандартами, гарантирующими приемлемое для общества качество образовательных программ.

Доступность качественного образования означает также государственные гарантии: а) обучения на современной учебно-материальной базе с использованием современного оборудования и учебной литературы; б) обучения в условиях, гарантирующих защиту прав и личности обучающегося в образовательном процессе, его психологическую и физическую безопасность; в) социально-педагогической и психолого-педагогической помощи семье, ранней диагностики резервов развития ребенка (физических и психологических); г) бесплатного пользования обучающимися фондами государственных библиотек, посещения музейных и клубных государственных и муниципальных учреждений культуры.

Обучающиеся должны иметь информацию о состоянии и реальных потребностях рынков труда, о величине затрат, осуществляемых государством и обществом на их образование, о качестве получаемого образования и его соответствии государственным образовательным стандартам.

Для повышения объективности оценки результатов выпускников общего образования и обеспечения равных возможностей на получение среднего и высшего профессионального образования необходимо осуществить изменение сложившейся системы выпускных экзаменов в общеобразовательных учреждениях и вступительных испытаний в вузы и ССУЗы с учетом результатов эксперимента по введению единого государственного экзамена. При этом должен сохраниться высокий уровень требований к поступающим в вузы и ССУЗы. С целью отбора наиболее талантливых абитуриентов в определенные категории вузов могут быть также введены дополнительные требования, в

частности учитывающие результаты общероссийских и международных олимпиад.

Одновременно отрабатывается и реализуется система специализированной подготовки (профильного обучения) в старших классах общеобразовательной школы, ориентированная на индивидуализацию обучения и социализацию обучающихся, в том числе с учетом реальных потребностей рынка труда.

Для расширения доступности образования вне зависимости от места жительства и уровня доходов семьи необходимо ввести **систему государственных минимальных социальных стандартов в образование**, а также разработать и реализовать **комплекс социально-экономических мер по обеспечению доступности образования на всех его ступенях и адресной социальной помощи учащимся и студентам** из малообеспеченных семей, сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей. *В числе этих мер:*

- передача муниципальных общеобразовательных школ в ведение субъектов федерации и придание им статуса государственных образовательных учреждений, с возможностью делегирования части полномочий в этой сфере на муниципальный уровень;
- введение адресных целевых выплат сверх федеральных нормативов финансирования для малообеспеченных учащихся с целью расширения для них доступности дополнительных образовательных услуг и обучения в учреждениях образования, реализующих программы повышенного уровня, превышающего государственные образовательные стандарты;
- создание на региональном и муниципальном уровнях механизмов поддержки детей, нуждающихся в особой социальной защите, для обеспечения детям из малоимущих семей возможности получать дополнительное образование;
- создание системы государственного образовательного кредитования, субсидирования для расширения возможностей детям из малоимущих семей получать среднее и высшее профессиональное образование, предусмотрев различные формы погашения кредита, субсидии, которые могут быть полностью или частично возвратными, или безвозвратными при условии отработки определенного времени по полученной специальности; необходимо также использовать возможности государственного образовательного кредитования и субсидирования для конкурсного набора на специальности, имеющие особо важное значение для реализации государственных программ экономического и социального развития;
- четкое нормативно-правовое регулирование условий привлечения в сферу образования внебюджетных средств и их использования, обеспечение защиты прав потребителей платных образовательных услуг;
- приближение суммарной величины академической и социальной стипендии к уровню прожиточного минимума;
- обеспечение содержания студенческих общежитий из бюджета учредителя, запрет их использования не по прямому назначению;
- стимулирование создания для обучающихся фондов рабочих мест с неполным рабочим днем.

Для обеспечения конституционных гарантий на равные условия получения общего и начального профессионального образования, а также на конкурсной основе среднего и высшего профессионального образования требуется принятие закона о предоставлении отсрочки призыва в Вооруженные Силы выпускникам средней (полной) общеобразовательной школы и выпускникам образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования для реализации ими права на поступление в учебные заведения соответственно среднего или высшего профессионального образования.

В числе **организационно-педагогических мер расширения доступности общего образования** необходимо в первую очередь восстановить на современной технической основе учет детей школьного возраста и создать государственно-общественную систему обеспечения **обязательного** основного общего образования, мониторинга его реализации.

Для выяснения истинных причин оставления детьми школы необходимо детально анализировать и оценивать, в том числе и при аттестации образовательных учреждений, все случаи отсева обучающихся.

Расширение доступности образования непосредственно обусловлено также ростом его востребованности и привлекательности. **Обновление, жизненная направленность содержания школьного образования – кардинальные факторы обеспечения его доступности.**

Для обеспечения равных возможностей **сельских школьников** в получении полноценного общего образования необходимо осуществить специальные межведомственные меры по развитию сельской школы, ее модернизации, которая должна быть направлена на повышение роли школы в социальном развитии села и поселка, в подготовке трудовых ресурсов страны. Реструктуризация школы на селе не должна определяться задачей экономии бюджетных средств, поскольку во множестве сельских местностей именно школа выполняет функции основного центра социокультурной жизни.

Дети, имеющие проблемы со здоровьем (инвалиды), должны обеспечиваться государством медико-психологическим сопровождением и специальными условиями для обучения преимущественно в общеобразовательной школе по месту жительства и только в исключительных случаях – в специальных школах-интернатах.

Дети с проблемами асоциального характера должны иметь обязательное индивидуальное психолого-педагогическое сопровождение. Это особенно важно, если учесть, что количество таких детей в подростковой и молодежной среде в нынешних условиях дошло до масштабов едва ли не социального бедствия.

Необходимо принять **чрезвычайные государственные комплексные меры по борьбе с беспризорностью, асоциальным поведением детей и молодежи, социальным сиротством** с привлечением к реализации этих мер всех заинтересованных ведомств. В числе этих мер:

- создание сети учебно-воспитательных заведений по опыту А.С. Макаренко, С.Т. Шацкого и первых послевоенных лет – суворовских, нахимов-

ских училищ, кадетских школ и корпусов, казачьих школ, летных, мореходных, речных, промышленных, сельскохозяйственных и других училищ;

- создание специализированных консультативных подростковых центров, где подростки решали бы свои психолого-педагогические и медико-социальные проблемы;

- рационализация порядка и процедур усыновления детей, развитие системы приемных семей и детских домов семейного типа;

- подготовка специальных кадров – социальных педагогов и психологов – по профилактике социального сиротства и для работы с детьми группы риска;

- подготовка и переподготовка педагогических кадров, а также проведение родительского всеобуча по профилактике наркомании и алкоголизма;

- введение на федеральном и региональном уровнях специальных уполномоченных по правам ребенка.

Указанные меры могут быть эффективными при устранении или хотя бы локализации ряда причин, вызывающих рост асоциального поведения подростков и молодежи. Одна из таких причин – нерациональная организация досуговой деятельности и каникулярного времени. Социальной проблемой становится детская безнадзорность в каникулярное время. Остра необходимость увеличить педагогическое влияние на детей и подростков в период летних каникул и повысить их занятость социально полезным делом.

СОЗДАНИЕ УСЛОВИЙ ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

Базовое звено модернизации образования – общеобразовательная школа. Модернизация школы предполагает решение ряда системных задач – нормативно-правовых, экономических и содержательных. Первостепенной из них является задача достижения нового, современного качества образования. В общегосударственном плане новое качество образования – это его соответствие современным жизненным потребностям развития страны. В педагогическом плане – это ориентация образования не только на усвоение обучающимся определенной суммы знаний, но и на развитие его личности, его познавательных и созидательных способностей. Общеобразовательная школа должна формировать новую систему универсальных знаний, умений, навыков, а также опыт самостоятельной деятельности и личной ответственности обучающихся, то есть **современные ключевые компетенции**, что и определяет современное качество содержания образования. Необходимо сохранить лучшие традиции отечественного естественно-математического образования, расширить и углубить гуманитарное образование, обеспечив формирование у учащихся адекватного представления о современном мире.

Требуется переосмысление задач **воспитания как первостепенного приоритета в образовании**. Воспитание должно стать не отдельным элементом внеурочного педагогического действия, а необходимой органичной со-

ставляющей педагогической деятельности, интегрированной в общий процесс обучения и развития. Важнейшие задачи воспитания – формирование гражданской ответственности и правового самосознания, российской идентичности, духовности и культуры, инициативности, самостоятельности, толерантности.

При этом необходимо подчеркнуть исключительную значимость семьи в решении задач воспитания и социализации подрастающего поколения.

Школа должна эффективней, чем сегодня, содействовать успешной социализации молодежи в обществе, ее активной адаптации на рынке труда, освоению молодыми поколениями базовых социальных способностей и умений, воспитанию гражданского сознания. В решении этих задач важнейшую роль играет взаимодействие школы с учреждениями дополнительного образования детей, которые были и остаются одним из определяющих факторов развития склонностей, способностей и интересов, социального и профессионального самоопределения детей и молодежи.

Необходимыми условиями достижения нового, современного качества общего образования являются:

- законодательное закрепление продолжительности школьного образования, включая продолжительность обучения на каждой его ступени (при этом на перспективу необходимо разрабатывать новые модели структуры школы, в том числе с существенным увеличением продолжительности начального образования); введение рамочного государственного стандарта общего образования и вариативного базисного учебного плана, позволяющего учитывать особенности регионов и возможности образовательных учреждений;
- оптимизация учебной, психологической и физической нагрузки, создание в образовательных учреждениях условий для сохранения и укрепления здоровья обучающихся, в том числе за счет: а) реальной разгрузки содержания общего образования; б) использования эффективных методов обучения; в) повышения удельного веса и качества занятий физической культурой; г) организации мониторинга состояния здоровья детей и молодежи; д) улучшения организации питания обучающихся в образовательных учреждениях; е) рационализации досуговой деятельности, каникулярного времени и летнего отдыха обучающихся;
- личностная ориентированность, дифференциация и индивидуализация образования при обеспечении государственных образовательных стандартов – на основе многообразия образовательных учреждений и вариативности образовательных программ;
- введение профильного обучения в старшей школе, отработка гибкой системы профилей и кооперации старшей ступени школы с учреждениями начального, среднего и высшего профессионального образования;
- усиление роли дисциплин, обеспечивающих успешную социализацию учащихся и их включение в трудовые отношения – социально-гуманитарный цикл (экономика, право и др.), всеобщая компьютерная грамотность, русский, родной и иностранные языки, профессиональная ориентация и предпрофессиональная подготовка; обеспечение знания выпускниками средней школы на уровне функциональной грамотности как минимум одного

иностранного языка; введение обязательного экзамена по иностранному языку за курс средней школы и обязательного экзамена по информационным технологиям за курс основной школы;

- отработка различных механизмов реструктуризации основной и старшей ступени сельской школы (*при сохранении и поддержке малокомплектных школ и обеспечении в каждом населенном пункте условий для реализации программ дошкольного и начального образования*, создание образовательных и социокультурных комплексов, учебно-консультационных пунктов, организация системы «школьных автобусов», развитие дистанционного образования и др.);

- нормативно-правовое обеспечение развития новых типов общеобразовательных учреждений, в том числе образовательных центров и комплексов, а также учреждений для детей, оставшихся без попечения родителей;

- расширение возможностей получения бесплатного дополнительного образования, а также государственной поддержки школ для одаренных детей;

- создание эффективной государственно-общественной системы экспертизы и контроля качества учебной литературы; государственная поддержка учебного книгоиздания и школьных библиотек как центров информационной культуры;

- государственная поддержка образовательных учреждений, ведущих инновационную деятельность, как опорных площадок процесса модернизации образования;

- создание общенациональной государственно-общественной системы оценки качества образования, независимой от органов управления образованием, которая должна стать действенным и надежным инструментом повышения качества, а также эффективности и ответственности образовательной деятельности, предоставить государству и гражданам объективную информацию о достоинствах и недостатках конкретных звеньев образовательной системы.

Основная цель общего среднего образования – подготовка разносторонне развитой личности гражданина, ориентированной в традициях отечественной и мировой культуры, в современной системе ценностей и потребностях современной жизни, способной к активной социальной адаптации в обществе и самостоятельному жизненному выбору, к началу трудовой деятельности и продолжению профессионального образования, к самообразованию и самосовершенствованию.

Создание условий для повышения качества профессионального образования

Государство должно вернуться в образование как гарант качества образовательных программ и услуг, предоставленных как общеобразовательными, так и профессиональными заведениями, независимо от форм собственности.

Необходима существенная модернизация содержания и структуры профессионального образования в соответствии с требованиями основных отраслей промышленности, сферы услуг, культуры, армии, государственной

службы и др. Система профессионального образования пока недостаточно сориентирована как на федеральный, так и на территориальные рынки труда, а также на перспективные потребности их развития, что подчас делает ее неконкурентоспособной.

В качестве основного фактора обновления профессионального образования выступают запросы развития экономики и социальной сферы, науки, техники, технологий. Должна быть создана система постоянного мониторинга текущих и перспективных потребностей рынка труда в кадрах различной квалификации, в том числе с учетом международных тенденций. В соответствии с этими потребностями необходимо выстроить оптимальную систему профессионального образования, в частности реальную многоуровневую структуру высшего образования. Результаты прогнозирования потребностей рынка труда в федеральном и территориальном разрезе, а также рейтинги учреждений профессионального образования должны доводиться до населения и комментироваться в государственных СМИ.

Развитие связей между профессиональным образованием и сферой труда невозможно также без создания системы трудоустройства выпускников, в том числе путем развития целевой контрактной подготовки. Необходимо формирование у всех выпускников вузов, техникумов и ПТУ умений поиска и подбора работы, включая и создание рабочих мест, открытие собственного дела.

Наряду с созданием независимой от органов управления образованием и образовательных учреждений государственно-общественной системы аттестации оценки качества образования необходимо уже в ближайшие годы предусмотреть ряд мер, в частности: а) переаттестацию всех образовательных программ в области экономики, права и менеджмента; б) переаттестацию и при необходимости повторное лицензирование филиалов вузов. К этим процедурам должны быть привлечены ведущие вузы России, видные ученые соответствующих специальностей, органы управления образованием субъектов федерации.

В числе стратегических направлений развития профессионального образования особое место занимает укрепление и модернизация материально-технической базы и инфраструктуры образовательных учреждений. Разветвленная инфраструктура должна вписать учебные заведения в глобальную сеть Интернет и локальные информационные сети. Она должна сомкнуть образование с предпринимательством через научно-технологические парки и венчурные предприятия.

В условиях становления экономики знаний настоятельно необходимо обеспечить укрепление и развитие российской высшей школы и как ведущего звена системы профессионального образования, определяющего ее качественный уровень, и как важнейшей сферы подготовки специалистов, выполнения научных исследований и разработок, определяющих кадровый и технологический уровень народного хозяйства. На основе практического решения этой задачи должно быть обеспечено освоение и опережающее развитие новых направлений подготовки кадров и выполнения научных исследований, отвечающих перспективным тенденциям научно-технологического прогресса, роста производительных сил страны. Главное внимание необходимо уде-

лить укреплению ведущих вузов, созданию на их основе федеральных научно-образовательных центров, реализующих общенациональные задачи.

В системе профессионального образования опережающее развитие должны получить начальное и среднее профессиональное образование, поскольку на современном этапе резко возрастает потребность народного хозяйства в высококвалифицированных рабочих и специалистах среднего звена. Надлежит существенно актуализировать содержание и повысить качество профессиональной подготовки на этих уровнях образования с ориентацией ее на международные стандарты качества, интенсифицировать деятельность по укрупнению, интеграции профессий, решительно повернуть учреждения начального и среднего образования к потребностям местного рынка труда. Предусмотреть увеличение их финансирования, в частности, для создания современной учебно-методической и информационной базы обучения, расширения НИР, издания учебной литературы для этих уровней образования. Одновременно предстоит отработать и провести в жизнь оптимальную концепцию реализации общего среднего образования в начальных и средних профессиональных учебных заведениях, обеспечить взаимосвязь их профессиональных образовательных программ, вертикальную мобильность их учащихся. При наличии необходимых условий возможно преобразование отдельных средних профессиональных учебных заведений в высшие учебные заведения, осуществляющие подготовку бакалавров, а также их включение в состав профильных вузов.

Нуждается в серьезном реформировании система управления профессиональным образованием. Необходимо качественное изменение во взаимодействии регионов и федерального центра в вопросах функционирования и развития профессионального образования всех уровней. В целях повышения эффективности деятельности учреждений начального и среднего профессионального образования следует разделить их на два уровня – федерального и регионального подчинения, предусмотрев возможность передачи части полномочий в этой сфере на муниципальный уровень.

Необходимыми условиями достижения нового качества профессионального образования являются:

- прогнозирование потребностей рынка труда и создание кооперации сети профессиональных образовательных учреждений, рекрутинговых и информационных агентств, служб занятости; приближение профессионального образования к потребностям территорий и региональным рынкам труда;
- повышение эффективности рынка профессионального образования, устранение его сегментации, неоправданного монополизма и слабой информированности потребителей;
- устранение диспропорций и излишнего дублирования в подготовке кадров, оптимизация перечней профессий и специальностей, по которым осуществляется подготовка кадров;
- структурная и институциональная перестройка профессионального образования, оптимизация сети его учреждений, отработка различных моделей интеграции начального и среднего, среднего и высшего профессионального образования, обеспечение реальной многоуровневости высшего образо-

вания, создание университетских комплексов, профессионально-корпоративных образовательных комплексов (ассоциаций), учебно-научно-производственных объединений;

- стимулирование соучредительства и многоканального финансирования учреждений профессионального образования; переход к конкурентным и контрактным механизмам финансирования учреждений профессионального образования; полная реализация положений Закона Российской Федерации «Об образовании» об автономии учебных заведений;

- радикальное улучшение материально-технической базы профессиональных учебных заведений, дающих фундаментальное и инженерно-техническое образование;

- активное использование технологий «открытого образования»; информатизация образования и оптимизация методов обучения, расширение веса тех из них, которые формируют практические навыки анализа информации и самообучения, увеличение роли самостоятельной работы студентов;

- углубление в высшей школе интеграционных и междисциплинарных программ, соединение их с прорывными высокими технологиями;

- повышение статуса вузовской науки как одного из основных факторов обеспечения высокого качества подготовки специалистов, развития производительных сил общества и механизма непрерывного обновления содержания профессионального образования; интеграция университетской, академической и отраслевой науки;

- принятие президентской программы «Университеты России», а также осуществление государственной поддержки ведущих научных школ с определением порядка и форм такой поддержки;

- формирование условий для непрерывного профессионального роста кадров, обеспечение преемственности различных уровней профессионального образования и создание эффективной системы дополнительного профессионального образования;

- нормативно-правовое обеспечение активного участия работодателей и других социальных партнеров в решении проблем профессионального образования, в том числе: в выработке его стандартов, в формировании заказа учреждениям профессионального образования, в контрактной подготовке кадров и проведении кадровой политики на уровне субъектов федерации;

- реформирование системы военного образования, организация общепрофессиональной подготовки офицеров по специальностям инженерного, социально-экономического и гуманитарного профиля преимущественно на базе гражданских учебных заведений высшего и среднего профессионального образования; создание межвузовских военных факультетов подготовки офицеров запаса.

Для стимулирования научно-исследовательской деятельности преподавателей высшей школы необходимо расширить масштабы ее финансовой государственной поддержки, в том числе в форме грантов на конкурсной основе.

Основная цель профессионального образования – подготовка квалифицированного специалиста соответствующего уровня и профиля, конкурентоспособного на рынке труда, свободно владеющего своей профессией и ориентиру-

ванного в смежных областях деятельности, способного к эффективной работе по специальности на уровне мировых стандартов, готового к постоянному профессиональному росту, социальной и профессиональной мобильности.

Задача коренного улучшения системы профессионального образования, качества подготовки специалистов имеет фундаментальное значение для будущего страны. Она требует совместных усилий академического и педагогического сообщества, государства, предпринимательских кругов.

Формирование эффективных экономических отношений в образовании

В ходе модернизации образования государство будет последовательно наращивать его финансовую поддержку до нормативной потребности. В ближайшее время предстоит решить на государственном уровне проблему погашения накопившейся задолженности учреждениям образования, возникшей в связи с их недофинансированием из бюджетов.

Вместе с тем очевидно, что в образовании невозможно добиться высокого качества и эффективности без построения таких экономических механизмов, которые должны обеспечить фактически новые принципы и систему финансирования отрасли. *В целях формирования эффективных экономических механизмов модернизации и развития образования необходимы:*

- введение нормативного бюджетного финансирования общего среднего и начального профессионального образования с учетом обеспечения государственных образовательных стандартов и необходимых условий образовательного процесса;
- осуществление бюджетного финансирования учреждений (организаций) высшего и в перспективе среднего профессионального образования на базе дифференцированных нормативов, отражающих характер образовательных программ и уровень подготовки абитуриентов, показанный на государственных испытаниях;
- создание системы государственного образовательного кредитования, субсидирования граждан для получения профессионального образования с целью обеспечения государственных приоритетов и поддержки студентов из малообеспеченных семей и отдаленных территорий;
- выделение средств на развитие образования в бюджетах всех уровней, включающих средства на приобретение оборудования и информационно-вычислительной техники, развитие библиотек и информационных ресурсов, а также централизованные средства на повышение квалификации преподавателей;
- достижение прозрачности межбюджетных отношений в сфере образования; изменение системы финансирования из центра расходов дотационных регионов на нужды образования, перевод соответствующих средств из трансфертов в целевые субвенции (субсидии), направляемые на места через органы казначейства;
- нормативно-правовое обеспечение экономической самостоятельности, в том числе на основе увеличения разнообразия организационно-

правовых форм образовательных учреждений и организаций (путем внесения соответствующих поправок в Гражданский и Бюджетный кодексы Российской Федерации и в другие нормативно-правовые акты);

- последовательная реализация принципа экономической автономии учебных заведений, включая свободу ценообразования и распоряжение собственными средствами; обеспечение прозрачности финансовой деятельности образовательных учреждений, повышение их финансово-экономической ответственности;

- создание условий для привлечения дополнительных средств в учреждения образования; широкое использование льгот, в том числе налоговых, на частные вложения в образование (по подоходному налогу; освобождение от налогообложения благотворительных пожертвований; предоставление права предприятиям и организациям при исчислении налога на прибыль включать расходы на подготовку и переподготовку кадров в затраты на производство и реализацию товаров и услуг);

- расширение на базе образовательных учреждений дополнительных платных образовательных услуг, в том числе для населения, как средства удовлетворения повышенного образовательного спроса и как внутреннего ресурса финансирования образовательных учреждений, развития содержания и структуры образования, разнообразия рынка образовательных услуг, стимулирования инновационных образовательных процессов;

- сосредоточение переподготовки высвобождающегося и незанятого населения в учреждениях начального и среднего профессионального образования;

- создание на базе образовательных учреждений (особенно в сельской местности) культурно-образовательных, учебно-производственных, детских медико-оздоровительных центров;

- разработка и принятие комплекса мер по обновлению материально-технической базы системы образования;

- поддержка профильного учебного производства на базе образовательных учреждений;

- предоставление возможности использовать средства федеральной программы развития образования для финансирования программ развития всех типов и видов государственных и муниципальных образовательных учреждений, направленность этой программы строго на цели развития образования.

Система образования должна быть ориентирована не только на заказ со стороны государства, но и на постоянно возрастающий общественный образовательный спрос, на конкретные интересы семей, местных сообществ, предприятий. Именно ***ориентация на реальные потребности конкретных потребителей образовательных услуг должна создать основу для привлечения в систему образования дополнительных финансовых и материально-технических ресурсов.***

Последнее особенно актуально, поскольку в ближайшее историческое время Россия должна будет сохранять и развивать высокий образовательный потенциал, сопоставимый с потенциалом образования развитых стран, в ус-

ловиях относительно низкого среднедушевого уровня ВВП и бюджетных доходов. В этих условиях особенно необходимо сочетание бюджетных и внебюджетных средств в образовании, что было отчетливо обозначено в Послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию (2001).

Следует при этом учитывать, что призывы к инвесторам и благотворителям о поддержке образования не получают адекватного ответа без введения системы разумных налоговых льгот и преференций, без создания механизма влияния тех, кто вкладывает средства в образование (от крупных инвесторов до родителей школьников), на принимаемые здесь решения, в частности, – через систему попечительских и иных общественных советов. По отношению же к самим образовательным учреждениям следует принять дополнения и изменения в бюджетное и налоговое законодательство России в части реализации налоговых льгот, необходимых для ресурсного обеспечения образования.

*Обеспечение системы образования
высококвалифицированными кадрами,
их поддержка государством и обществом*

Государство рассматривает улучшение материального положения и повышение социального статуса работников образования как одну из приоритетных задач образовательной политики. Решение этой задачи предполагает существенные изменения в оплате труда педагогических и управленческих работников образования, в системе педагогического образования и повышения квалификации работников образования.

Повышение профессионализма педагогов, подготовка и формирование педагогического корпуса, соответствующего запросам современной жизни, – первостепенная задача, необходимое условие модернизации системы образования России.

Для преодоления негативных тенденций в кадровом обеспечении образования, повышения социального статуса и профессионализма педагогических работников, мер их государственной поддержки должна быть разработана и реализована федеральная межведомственная программа «Педагогические кадры России», включающая *три основных направления*:

1. Повышение статуса педагогического работника.

Все педагогические работники должны иметь право на:

- свободное получение профессиональной информации, связанной с образованием; предоставление субсидий для приобретения персонального компьютера и пользования Интернетом;
- свободное создание профессиональных педагогических сообществ (ассоциаций, объединений, союзов и др.) и их участие в управлении образованием, в выработке принципов и направлений образовательной политики;
- бесплатное пользование фондами государственных библиотек, льготное посещение музейных и клубных государственных и муниципальных учреждений культуры и бесплатное их посещение с группой детей;

- льготное первоочередное обеспечение жилой площадью в пределах социальных норм в случае признания их нуждающимися в улучшении жилищных условий в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- получение льготных путевок в санаторно-курортные и оздоровительные учреждения с полной или частичной оплатой проезда (для работников образования, имеющих тяжелые и хронические заболевания).

2. Усиление государственной поддержки и стимулирования труда педагогических и управленческих работников образования:

- переход на оплату труда работников общего образования на уровне субъектов федерации; при этом за счет введения наднормативного финансирования должен быть зафиксирован обязательный надтарифный фонд, дающий возможность образовательному учреждению гибко устанавливать надбавки и доплаты в целях стимулирования качества работы и привлечения кадров, пользующихся повышенным спросом на рынке труда;
- повышение в ближайший период минимальной тарифной ставки педагогических работников до уровня не ниже прожиточного минимума, доведение к 2004 г. средней заработной платы учителя до уровня средней по промышленности;
- отказ от ЕТС в сфере образования, переход на систему оплаты труда педагогических работников с учетом специфики образовательной отрасли;
- введение целевых надбавок молодым специалистам на первые три года педагогической деятельности, надбавок за продолжительность непрерывной работы в образовательных учреждениях, а также надбавок, стимулирующих высокие результаты педагогической деятельности;
- принятие закона об отсрочке призыва в ряды Вооруженных Сил для выпускников учреждений высшего и среднего профессионального образования, получивших педагогическую специальность, на время их работы на штатных должностях с полной учебной нагрузкой педагога, воспитателя, мастера производственного обучения в учреждениях общего и начального профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию, детских домах и интернатах;
- создание отраслевой пенсионной системы работников образования и совершенствование системы пенсионного обеспечения различных категорий педагогических работников;
- создание отраслевой системы медицинского и социального страхования работников образования на современной страховой основе;
- формирование отраслевой системы ипотечного кредитования приобретения жилья;
- закрепление нормативно-правовыми актами Российской Федерации льгот педагогических работников в области оплаты жилья и коммунальных услуг в сельской местности.

3. Повышение профессионализма педагогических кадров:

- преодоление ситуации, при которой сегодняшние педагогические учебные заведения готовят учителя для школы вчерашнего дня; разработка и

экспериментальная апробация нескольких моделей всестороннего реформирования системы подготовки педагогических кадров – ее организации, структуры, содержания, принципов взаимосвязи с образовательной практикой и инновационными процессами в образовании; увеличение объема и повышение качества подготовки педагогических кадров для системы начального и среднего профессионального образования;

- реорганизация и придание динамизма системе повышения квалификации работников образования за счет перевода финансирования их образовательных программ на конкурсную основу и персонализированного финансирования повышения квалификации педагога на основе его собственного выбора места дополнительного педагогического образования;
- оплачиваемое государством повышение квалификации или переподготовка в установленных государством объемах не реже чем один раз в пять лет;
- организация и проведение всеобща по информационным технологиям для управленческих и педагогических кадров, среди которых в настоящее время не более четверти имеют только ознакомительный уровень подготовки в области информатики;
- реорганизация методической службы органов управления образованием; построение ее деятельности на принципах сетевой организации и маркетинга распространения передовых образовательных практик; создание разветвленной инфраструктуры методических служб в форме творческих площадок, лабораторий перспективного опыта, педагогических мастерских на базе инновационных образовательных учреждений и педагогических практик;
- создание эффективной системы подготовки и повышения квалификации руководителей образования и общеобразовательных учреждений; введение единой системы их аттестации и порядка замещения ими руководящих должностей при наличии соответствующей квалификации;
- существенное увеличение количества целевых президентских стипендий (грантов) для поддержки молодых талантливых педагогов.

Крупной задачей для преодоления серьезного отставания педагогического образования и педагогической науки от реальных потребностей образовательной деятельности является всестороннее реформирование системы научно-методического обеспечения образования и глубокое, качественное обновление педагогической науки, предусматривающее прежде всего: а) кардинальную перестройку организации педагогической науки, преодоление разрыва, а также неоправданного дублирования ведомственных институтов и научных учреждений Российской академии образования, оторванности тех и других от запросов современной образовательной практики; б) возрождение ориентированных на практику научных школ и построение принципиально новых моделей научно-практических проектов, выводящих педагогическую науку на передний край изучения закономерностей развития человека, образовательной деятельности, тенденций изменения образовательных и педагогических систем, распространения образовательных инноваций; в) целевое финансирование перспективных научно-практических исследований и социально-образовательных проектов.

Образование может быть обеспечено высококвалифицированными кадрами только тогда, когда педагогическое образование и педагогическая наука смогут занять опережающую позицию по отношению к образовательной практике.

*Управление развитием образования на основе
распределения ответственности между
субъектами образовательной политики*

В процессе модернизации образования предстоит обеспечить, *во-первых*, открытость образования как государственно-общественной системы и, *во-вторых*, переход от патерналистской модели к модели взаимной ответственности в сфере образования, к усилению роли всех субъектов образовательной политики и их взаимодействия.

В настоящее время обучающиеся, их родители, представители науки, культуры, здравоохранения, деловых кругов, общественности по-прежнему в малой мере включены в решение проблем образования, конкретных образовательных учреждений.

Развитие образования должно идти в режиме плодотворного диалога всех субъектов образовательной политики, четкого распределения и координации их полномочий и ответственности в этой сфере. ***Необходимо неуклонно расширять участие общества в выработке, принятии и реализации политико-правовых и управленческих решений в образовании***. Это должно обеспечиваться как соответствующей нормативно-правовой базой, так и реальными механизмами действенного общественного участия в развитии образования (расширение функций и полномочий попечительских советов, общественных советов, ассоциаций и др.).

Вместе с тем ***важнейшая задача и одно из приоритетных направлений модернизации системы образования – модернизация самой существующей отраслевой модели управления этой системой***. В современных условиях управление образованием – это прежде всего управление процессом его развития, а не только учреждениями и людьми. Необходимо перейти от административных рычагов управления образовательными учреждениями к нормативным и экономическим методам, создать отсутствующую до настоящего времени единую систему образовательной статистики и показателей качества образования, сопоставимую с мировой практикой, а также систему мониторинга образования, без чего не может быть качественного управления развитием системы образования.

Важнейшей целью модернизации управления отраслью должно стать создание системы постоянного обновления образования.

Ближайшая цель – формирование оптимальной отраслевой модели управления, в которой будут четко распределены и согласованы компетенция и полномочия, функции и ответственность всех субъектов образовательной политики, прежде всего образовательных учреждений и органов местного самоуправления, региональных и федеральных управленческих структур. В связи с приданием общеобразовательным учреждениям статуса государст-

венных и соответствующим перераспределением полномочий регионов и муниципалитетов предстоит разработать адекватную систему управления образованием на этих уровнях, в том числе с учетом опыта деятельности в ряде регионов межмуниципальных управленческих структур.

Необходимо четко выделить и согласовать государственную и общественную составляющие в деятельности всех управленческих структур в сфере образования, определить компетенцию общественных и экспертных советов, обеспечить гласность и прозрачность обсуждения и принятия управленческих решений.

Одним из перспективных путей формирования новой модели государственно-общественного управления образовательной отраслью может стать воссоздание на качественно новом уровне плодотворного опыта дореволюционной России, где региональный образовательный потенциал различных территорий объединялся в учебные округа. На современном этапе задачи подобных округов, создаваемых в различных организационно-правовых формах, могут состоять во взаимообогащении региональным и местным опытом, в повышении эффективности горизонтального образовательного взаимодействия территорий, в концентрации их образовательных, экономических, материально-технических, кадровых, интеллектуальных и прочих ресурсов, в выработке новой системы управленческого мышления и деятельности в образовании – системы сотрудничества и координации. При этом очевидно, что в условиях образовательных округов и вертикальная составляющая управления (именно как управления процессом развития образования) должна становиться более действенной и эффективной.

Ориентируясь на тенденции рынков труда, большинство гражданских ведомственных учреждений среднего и высшего профессионального образования в настоящее время перешли к удовлетворению межотраслевых потребностей в кадрах и специалистах. Однако этот позитивный процесс осуществлялся во многом стихийно и не сопровождался адекватными изменениями в системе управления образованием. В результате возникли глубокие структурные диспропорции, в ряде случаев появились образовательные программы недостаточно высокого качества. ***В целях реализации единой государственной образовательной политики, повышения качества образования и эффективного использования его ресурсов необходимо осуществить передачу ведомственных гражданских учреждений профессионального образования федерального подчинения в ведение Министерства образования Российской Федерации.*** При этом целесообразно предусмотреть возможность участия заинтересованных в управлении передаваемыми учебными заведениями федеральных ведомств и субъектов федерации в качестве соучредителей.

Средства массовой информации, имея чрезвычайно сильное влияние на общественное сознание, являются существенным ресурсом реализации образовательной политики России. Сегодня значительную и все возрастающую часть информации учащиеся получают самостоятельно, в первую очередь через СМИ. Образовательная функция СМИ не должна существовать и развиваться стихийно, вне внимания и направляющей роли государства и общества. Необходимо подчеркнуть образовательную миссию СМИ, поднять их

роль в формировании культуры, воспитании гражданских качеств, равно как и ответственность за демонстрацию и пропаганду насилия, порнографии, расовой и национальной розни, религиозной нетерпимости. Надлежит увеличить число и повысить качество образовательных программ на государственных радио- и телеканалах.

Важно расширить возможности свободного и оперативного получения информации, в частности, через создание общедоступных электронных библиотек в рамках Федеральных целевых программ «Электронная Россия» и «Единая образовательная информационная среда».

Необходимо осуществить следующие меры, направленные на развитие образования как открытой и единой государственно-общественной системы, которые обеспечат эффективное распределение ответственности между субъектами образовательной политики, участниками образовательного процесса:

- введение государственных минимальных требований нормативной обеспеченности учебных заведений (методической, кадровой, информационной, материально-технической), за исполнение которых несут ответственность учредители и несоблюдение которых может служить основанием для прекращения деятельности учебных заведений;
- создание нормативно-правовой базы для обеспечения широкого развития многообразных договорных отношений в сфере образования (между гражданами и образовательным учреждением, между образовательным учреждением и его учредителями, между соучредителями образовательного учреждения; между образовательными учреждениями и работодателями);
- отработка правовых и экономических механизмов соучредительства и софинансирования образовательных учреждений органами государственной власти федерального и регионального уровня и органами местного самоуправления;
- обязательная публикация ежегодных отчетов образовательных учреждений и органов управления образованием о своей деятельности, в том числе и об использовании бюджетных и внебюджетных средств;
- расширение прав попечительских советов в сфере образовательной и финансово-хозяйственной деятельности, в том числе в привлечении внебюджетных средств и контроле за их использованием;
- поддержка инновационной деятельности образовательных учреждений путем финансирования и софинансирования наиболее значимых образовательных проектов;
- развитие негосударственного образования при одновременном усилении контроля за качеством реализации им образовательных программ;
- осуществление в системе дошкольного образования постепенного перехода к долевого финансированию дошкольных образовательных учреждений (оплата образовательных услуг за счет государства, расходы на содержание и укрепление материальной базы за счет учредителя, оплата содержания детей в дошкольных образовательных учреждениях за счет родителей, при одновременной адресной социальной поддержке малообеспеченных семей);

- упорядочение форм оплаты дополнительных образовательных услуг (сверх образовательного стандарта) в общем и профессиональном образовании и контроля за их использованием со стороны попечительских и родительских советов: в тех случаях, когда добровольные родительские взносы компенсируют разницу между реальным и нормативным бюджетным финансированием образовательного процесса, они должны рассматриваться как расходы семьи на образование, вычитаемые из налогооблагаемой базы подоходного налога;

- введение персональных счетов для детей-инвалидов с целью аккумуляции государственных, корпоративных, спонсорских и родительских средств на образование и оздоровление каждого ребенка;

- повышение ответственности образовательного учреждения за невыполнение своих функций, определенных уставом, нормативных условий образовательного процесса, государственного образовательного стандарта.

Система образования является сферой взаимодействия интересов государства и общества в лице их институтов и граждан. Каждый из субъектов образовательных правоотношений должен иметь возможность влиять на функционирование и развитие системы образования, но вместе с тем нести свою долю ответственности за создание условий, необходимых для выполнения системой образования своих социальных и образовательных функций.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ, ЭТАПЫ И МЕРЫ РЕАЛИЗАЦИИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Модернизация образования – это масштабная акция государства, осуществляемая при активном содействии общества. Она должна привести к достижению нового качества российского образования, которое определяется прежде всего его соответствием актуальным и перспективным запросам современной жизни страны.

На первом этапе – в 2001–2003 гг. – происходит восстановление ответственности государства в сфере образования, государство выступает как инициатор и главная движущая сила реальных изменений в образовании. Государство обеспечивает запуск процесса модернизации образовательной отрасли, создавая при этом необходимые условия для широкого участия общества в этом процессе. Модернизация образования разворачивается и происходит в контексте общего современного процесса реформирования различных сторон российской жизни, в тесном взаимодействии с другими реформами, одновременно являясь для них источником обеспечения необходимого кадрового ресурса.

На этом этапе модернизация образовательной системы тесно связана с процессом ее стабилизации, с выходом на минимальные необходимые бюджетные нормативы. Государство в первую очередь должно заняться решением социально значимых проблем.

Основные направления и первоочередные меры образовательной политики этого этапа следующие.

1. Придание муниципальным учреждениям общего образования статуса государственного образовательного учреждения путем передачи их в ведение субъектов Российской Федерации, предусмотрев возможность делегирования государственных полномочий в этой сфере на муниципальный уровень, а также:

- осуществление мер по постепенному переходу к долевному финансированию дошкольных образовательных учреждений и передаче в ведение субъектов федерации финансирования и реализации программ дошкольного образования;
- разработку нормативно-правовой базы для соучредительства образовательных учреждений субъектами федерации и органами местного самоуправления, в том числе образовательных комплексов «школа – детский сад».

2. Обновление содержания образования и совершенствование механизмов контроля за его качеством:

- принятие государственных стандартов общего образования;
- обновление содержания общего образования, его разгрузка, ориентация на потребности личности и современной жизни страны; экспериментальная отработка нового содержания общего образования;
- введение профильного обучения в старшей ступени общеобразовательной школы;
- формирование и приведение в действие прозрачной и эффективной независимой от органов управления образованием государственно-общественной системы аттестации и контроля качества образования;
- экспериментальная отработка форм единого государственного экзамена и других форм контроля качества образования.

3. Совершенствование структуры и увеличение бюджетного финансирования образования:

- увеличение финансирования образования из федерального бюджета не менее чем на 25% в год в реальном выражении и не менее чем на 10% из бюджетов территорий;
- выделение и последовательное увеличение доли бюджетных средств, направляемых на развитие образования (приобретение оборудования и информационных ресурсов, повышение квалификации преподавателей, финансирование научных исследований и экспериментальных инновационных площадок). Эти средства должны составлять не менее 15% от объема соответствующего бюджета на уровне профессионального образования и не менее 7,5% – на уровне общего образования;
- поэтапный переход на нормативное финансирование образовательных учреждений. Экспериментальная отработка моделей нормативного финансирования и других организационно-экономических механизмов, обеспечивающих доступность и качество образования, эффективное использование средств, направляемых в образование;

- ликвидация задолженностей государственных и муниципальных образовательных учреждений, накопившихся в результате неисполнения бюджетных обязательств и недофинансирования обязательств по платежам за коммунальные услуги.

4. Усиление социальной направленности системы образования:

- введение государственных минимальных социальных стандартов в образовании;
- принятие чрезвычайных государственных мер по борьбе с беспризорностью, асоциальным поведением детей и молодежи, социальным сиротством;
- обеспечение адресной социальной поддержки обучающихся из малообеспеченных семей, из числа инвалидов, сирот и оставшихся без попечения родителей;
- создание системы государственного образовательного кредитования, субсидирования для расширения возможностей получения детьми из малообеспеченных семей среднего и высшего профессионального образования;
- расширение доступности дошкольного образования, с адресной поддержкой малообеспеченных семей;
- принятие системы мер, направленных на обеспечение равного доступа к качественному образованию;
- разработка и реализация целевой межведомственной программы «Образование и здоровье».

5. Всесторонняя поддержка сельских и поселковых школ, их приоритетная информатизация и обеспечение учебным оборудованием, совершенствование их образовательного процесса и материально-технической базы, оптимизация их сетевой координации на базе образовательно-производственных и социально-культурных комплексов.

6. Структурная и институциональная перестройка профессионального образования, усиление его ориентации на федеральный и местные рынки труда:

- обеспечение приоритетной государственной поддержки ведущих вузов и научных школ, в том числе через создание федеральных научно-образовательных центров; обеспечение интеграции академической, вузовской и отраслевой науки;
- создание многоуровневых и многопрофильных учреждений начального и среднего профессионального образования; развитие системы профессиональных колледжей, выполняющих функции первой ступени высшего образования, как основы профессионального образования в малых городах;
- развитие системы образования взрослых и непрерывного профессионального образования, концентрация переподготовки высвобождающегося и незанятого населения в учреждениях начального и среднего профессионального образования;

- введение системы мер, обеспечивающих реализацию государственных приоритетов в профессиональном образовании (целевой госзаказ, целевые возвратные субсидии);
- создание системы прогнозирования перспективной потребности в квалифицированных кадрах в разрезе профессий и территорий, совершенствование на этой основе формирования государственных заказов учреждениям профессионального образования.

7. Обеспечение экономической самостоятельности и разнообразия форм образовательных учреждений (организаций), ресурсной привлекательности системы образования путем внесения поправок в Гражданский, Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации и другие нормативные акты; налоговое стимулирование юридических лиц и граждан, инвестирующих в образование или оказывающих ему безвозмездную поддержку.

8. Повышение социального статуса, государственной поддержки и профессионального уровня работников образования:

- введение системы оплаты труда работников общеобразовательных учреждений на уровне субъектов федерации;
- установление минимальной ставки оплаты педагогических работников на уровне не ниже прожиточного минимума;
- введение надбавок, стимулирующих высокие результаты педагогической работы, а также надбавок молодым специалистам и надбавок за продолжительность непрерывной работы в образовательных учреждениях;
- отказ от единой тарифной сетки и переход на отраслевую систему оплаты труда работников образования;
- создание отраслевой пенсионной системы работников образования и совершенствование системы пенсионного обеспечения различных категорий педагогических работников;
- предоставление отсрочки от призыва на действительную военную службу молодым специалистам-педагогам на время их работы в учреждениях общего и начального профессионального образования, детских домах и интернатах;
- разработка и принятие федеральной межведомственной программы «Педагогические кадры России»; интенсивная переподготовка педагогических и управленческих кадров за счет средств бюджетов по направлениям модернизации образования.

9. Принципиальное обновление системы научно-методического обеспечения образования:

- разработка и экспериментальная апробация моделей всестороннего реформирования системы подготовки и повышения квалификации педагогических кадров;
- перестройка организации педагогической науки, преодоление ее оторванности от запросов современного общества и передовой образовательной практики, повышение ее роли в поддержке, проектировании, экспертизе об-

разовательных инноваций, в обеспечении непрерывности процессов обновления образования.

10. Приведение нормативно-правовой базы сферы образования в соответствие с задачами ее модернизации.

На втором этапе – в 2004–2005 гг. – предстоит в полном масштабе реализовать изложенные ранее меры, в частности те, которые проходили экспериментальную проверку на первом этапе, развернуть новые модели содержания образования, его организации и финансирования. Все это должно быть основано на детальном анализе регионального опыта и специфики местных условий, должно обеспечивать достижение основных задач модернизации образования, в первую очередь современное качество образования и его реальную доступность для населения.

Проведенные ранее эксперименты позволят четко определить социальные риски новых форм и выработать соответствующие компенсирующие механизмы. В ходе второго этапа будет проведено последовательное расширение ресурсного обеспечения образования, в первую очередь со стороны бюджетов всех уровней.

Особое значение на этом этапе приобретает разработка механизмов управления инновационными проектами, выстроенными с целью реализации новых моделей в образовании. Эти модели также должны разрабатываться и внедряться с учетом региональной специфики.

Вместе с тем на данном этапе значительно более важную роль в развитии образования должно играть общество: предприятия, семьи, местное самоуправление, общественные организации. Это будет обеспечиваться двумя факторами. *Во-первых*, доходы семей и предприятий (и прямо зависящие от них возможности местных бюджетов) позволят существенно увеличить платежеспособный спрос на образование, в первую очередь – профессиональное, и расширить поддержку образовательных организаций как в форме бюджетного финансирования, так и в виде спонсорской помощи. *Во-вторых*, формирование прозрачных механизмов управления образованием и образовательными учреждениями сделает возможными и эффективными различные формы общественной поддержки и контроля.

В целом образование будет более ориентировано на рынок труда и требования социально-экономического развития страны. Контракты с конечными потребителями частично вытеснят форму государственного заказа (особенно в начальном и среднем профессиональном образовании). Это позволит снизить темпы роста бюджетного финансирования профессионального образования, доведя их к концу периода до уровня, соответствующего росту ВВП (4–5% в год в реальном выражении). В то же время бюджетное финансирование общего образования из региональных и местных бюджетов должно сохранять высокие темпы роста до конца десятилетия.

Во второй половине десятилетия – **в 2006–2010 гг.** – общество может ощутить первые результаты модернизации образования:

- рост его ресурсообеспеченности в результате эффективного перенаправления сложившихся финансовых потоков (при этом частные средства, поступающие в образование, могут возрасти с 1,3 до 2,5% ВВП);
- повышение качества общего и профессионального образования, выход массовой общеобразовательной школы на уровень современных требований и массовой профессиональной школы на уровень международной конкурентоспособности, на этой основе экспорт образовательных услуг России может составить от 2 до 3 млрд. дол.;
- снижение социальной напряженности в обществе, ликвидация наиболее одиозных очагов социального неблагополучия в виде детской беспризорности и преступности;
- на основе повышения заработной платы работников образования до конкурентоспособного уровня будут обеспечены рост социального статуса и улучшение качественного состава педагогического корпуса, в частности, его омоложение;
- повышение конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности российской экономики в результате опережающего обновления материально-технической базы начального и среднего профессионального образования, их адаптации к рынкам труда.

Стартовым этапом для реализации всего, что изложено ранее, должны стать уже ближайшие месяцы, в течение которых необходимо завершить разработку механизмов запуска модернизации образования и обновления образовательной политики в целом.

Доступность, качество и эффективность – *ключевые слова* образовательной политики России на современном этапе ее социально-экономического развития.

20. ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ СТАНДАРТ – ИНСТРУМЕНТ ОБНОВЛЕНИЯ СОДЕРЖАНИЯ ШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Мы валим в детскую голову всякий ни к чему не годный хлам, с которым потом человек не знает, что делать, тогда как в то же самое время самые образованные люди не знают того, что необходимо было бы им знать и за незнание чего они часто расплачиваются дорогой ценой... Давно пора серьезно подумать о том, чтобы оставить в наших учебниках только то, что действительно необходимо и полезно для человека, и выбросить все, что держится только по рутине и учится для того, чтобы быть впоследствии позабытым.

ПРОПОЗИЦИИ

Для начала выскажем некоторые соображения, предваряющие данную главу.

Первое. Почему данная глава вошла в общий корпус проблем политической истории образования последнего десятилетия? Ответ достаточно прост – по трем причинам.

а) В принципе *именно состав содержания образования в первую очередь определяет политические цели, политическую сущность, политическую направленность образования в любой стране. Содержание образования – это проблема макрополитики государства и его национальной политики.*

б) Вопрос о содержании образования в нашей школе, как уже отмечалось и как будет подчеркнуто далее, давно уже вышел из плоскости только педагогической. Он стал проблемой и в политическом, и в социальном, и в экономическом плане. Ибо *нынешнее содержание школьного образования резко тормозит развитие страны, делает ее неконкурентоспособной, разрушает генофонд нации – здоровье детей.*

в) И в реальной образовательной жизни, и в образовательной политике разработка содержания образования все эти годы отождествлялась с проблемой образовательных стандартов. Можно бесконечно спорить – хорошо это или плохо. Но отрицать нельзя. Ибо так есть в жизни, так есть в Конституции РФ и в Законе «Об образовании». И потому *от того, как будут выстроены эти стандарты, зависит либо обновление, либо дальнейшее омертвление содержания школьного образования.* Хотят того противники стандартов или нет.

Второе. Я всегда считал, что стандарты общего образования должны именоваться *не «государственными», а «национальными» или «общенациональными».* Ибо стандарты – это продукт общественного договора, плод национального согласия. В этом случае, во-первых, у многих противников стандарта («многих» – здесь условно, так как этих противников не так много) отпадет аллергия на государственно-чиновническое навязывание стандарта и, во-вторых, исчезнет воистину негативная ассоциация с ГОСТами. Поскольку ГОСТы – вещь сугубо технократическая, и создавались они не для духовной, в том числе образовательной материи.

Так названы были стандарты – «общенациональные» – в том проекте Закона «Об образовании», который был написан автором этих строк в апреле 1991 года. Изменение названия – это решение депутатов бывшего Верховного Совета РФ.

Полагаю, что нет нужды разъяснять, почему я начал «от печки» – с названия. Это не «лейбл», а существенный смысл стандарта.

Третье. По моему глубокому убеждению, введению образовательных стандартов в школу должно предшествовать утверждение **государственных минимальных социальных стандартов (или нормативов обеспечения образовательного процесса)**, по меньшей мере – нормативного финансирования в образовании. Я писал и говорил об этом 20 лет. Это записано в «Программе стабилизации и развития российского образования в переходный период» 1991 года. Это было записано также в Законе «Об образовании» и снято депутатами Верховного Совета РФ. Это записано, наконец, в докладе Государственного совета РФ от 29 августа 2001 года.

Только в короткий период премьерства Е.М. Примакова государственные минимальные социальные стандарты обрели дыхание. Но после него они вновь были задушены.

Любому нормальному политику очевидно, государство, прежде, чем навязывать школе обязательства перед собой – в виде образовательных стандартов, должно взять на себя обязательства перед школой – в виде государственных минимальных социальных стандартов или, по меньшей мере, нормативного финансирования образовательных учреждений. Но, как мы убедились, для нашего государства существует только «одностороннее движение» – в свою пользу.

Поэтому любому реальному политику ясно, что школа ничего не дожидется от такого государства. По крайней мере до тех пор, пока у него столь скудоумное правительство, унаследовавшее привычку эксплуатировать народ, а не работать для народа. Пока в правительстве правят бал рыночные экстремисты, и в частности кассир в ранге министра финансов, патологическая скаредность которого равна только его политической слепоте.

В этой связи мне, извините, наплевать на «чистоту принципов» «педагогического максимализма». Я не хочу, чтобы дети, ради слабоумия г-на Кудрина с сотоварищами, хлебали помой из корыта содержания школьного образования, как они это делают уже не одно десятилетие и могут далее делать не меньший срок.

Посему я считаю, что далее ждать с введением стандартов школьного образования бессмысленно. И хотя стандарты и нормативное финансирование разорвали в законе, я уверен, что наличные силы здравых экономистов пробьют-таки идею нормативного финансирования в жизнь. Тем более, что это дело взяли в свои руки уже многие регионы.

Четвертое и самое главное. Введение стандартов общего образования в школу может быть осуществлено только при соблюдении **одного условия – при смене, как теперь говорят, парадигмы этих стандартов, их целевой функции.** (Об их составе и содержании речь должна идти особо, поскольку это вопросы *педагогической технологии, а не образовательной политики.*)

Вот это условие. Стандарты должны быть не способом консервации существующего омертвевшего содержания школьного образования, а инструментом его обновления. РАО вот уже более десяти лет пытается с помощью стандартов **именно законсервировать** нынешнее содержание общего образования (придумав, в частности для этого 12-летку, для которой

оно и готовило все последние стандарты, вплоть до «фирсовского»). В сегодняшних условиях засилия РАО и прочих методических лобби на поле содержания школьного образования **новые стандарты, по существу, представляют собой единственный реальный инструмент реального массового обновления содержания образования.**

Щадя слух максималистов-инноваторов, я готов сказать иначе: единственный реальный инструмент обновления содержания образования в **массовой школе**. Но, согласитесь, в любом случае это будет **массовое обновление**. Ибо пока еще крайне узок круг подвижников-инноваторов (5–7, максимум 10% от всех школ), способных самостоятельно двигаться в этом направлении (причем двигаться без тех злоупотреблений, в частности здоровьем и правами детей, которые, увы, получают все большее распространение).

И, наконец, пятое – об инноваторах и массовой школе. Излишне говорить, что я всегда относился с глубочайшим уважением, если не с восхищением, к тем, кто создавал и развивал у нас инновационную школу. Ибо это – действительно единственный реальный мотор развития отечественного образования. Особенно при беспробудной спячке подавляющей части нашей педагогической науки и педагогических вузов. И всегда считал, что надо всемерно помогать инновационным школам.

Когда еще в 1989 году покойный Владимир Федорович Матвеев, главный редактор «Учительской газеты» и лидер общественно-педагогического движения той поры, спросил у «вниковцев», как бы мы разделили между инновационной и массовой школой «пять золотых», мое мнение было: 2 «золотых» – инновационной школе и 3 – массовой. (Хотя некоторые инноваторы-максималисты предлагали все отдать инновационной школе.)

Мой мотив: одним помочь обеспечить прорыв, у других пробудить педагогическое и гражданское самосознание.

Когда в 1993 году Дж. Сорос спросил меня (как советника Президента РФ по образовательной политике и гуманитарным реформам), как бы я предложил распределить выделенные им в помощь российской школе 250 млн. долларов, я ответил: необходимо все средства сконцентрировать на поддержке инновационных школ, что и было сделано блестящей командой педагогов-инноваторов во главе с Анатолием Каспаржаком.

Мой мотив: в условиях начинавшегося отката от реформаторского курса, в том числе и в образовании, необходимо было не только закрепить, но и продвинуть вперед то, чего удалось добиться в ходе реформы образования 1992 года. И сделать это могли **только инновационные школы.**

Когда в 1997 году в период подготовки «очередного этапа» образовательной реформы, зная, что никаких денег от правительства не будет, но тем не менее сверяя образовательную стратегию, мы с лидером инновационного движения в образовании Александром Адамским решили повторить вопрос В.Ф. Матвеева о «пяти золотых», мой ответ был: 1 «золотой» – инновационной школе и 4 – массовой. А.И. Адамский согласился со мной, отметив, что инновационная школа уже прочно стала на ноги.

Мой мотив: в отличие от нынешних управителей, в частности в образовании, с явным синдромом социального дарвинизма, я принципиально считаю, что поддерживать в основном надо не «сильных» (что плодит социальную селекцию), а тех, кто действительно нуждается в поддержке (чтобы работать по возможности на выравнивание, в данном случае, образовательного старта). «Сильный» пробьет дорогу сам. И если к тому же (что у нас большая редкость) у него есть проблески нравственности, он поможет тем, кому должно помочь. Впрочем, слова «сильный» и «слабый» – не из моего лексикона. Это лексикон рыночных носорогов.

Меня трудно упрекнуть в непонимании или недооценке *элитарного образования*. Поскольку это словосочетание именно я, при диком сопротивлении депутатов Верховного Совета, ввел в Закон РФ «Об образовании», чего прежде не было в образовательном праве. Нам позарез нужна подлинная интеллектуальная, культурная, духовная (а не «кошельковая» или так называемая властная) элита. Только она обеспечит прорыв в возрождении и развитии страны.

Но эта элита уходит своими корнями в народ и живет для народа. Она, в отличие от псевдоэлиты, не выползает из бюджетных и властных нор, не живет добытыми оттуда деньгами или разворованными богатствами страны. Эта антиэлита только кичится (по сути, бандитской) силой. Но она глубоко ущербна нравственно и духовно.

Чтобы обеспечить расширенное воспроизводство истинной элиты, надо поддерживать **массовую школу. Ибо это – народная школа**. Сегодня, говоря словами Симона Соловейчика, это уже «школа проснувшейся мысли». И чем более мы будем поддерживать эту «проснувшуюся мысль», тем будет выше потенциал такой школы. И соответственно – выше потенциал народа, тем шире поле произрастания элиты.

А для этого надо прежде всего обновить содержание образования в массовой школе. И сделать это можно только с помощью нового образовательного стандарта, который защитит ребенка от нынешнего школьного мусора и его адептов, поможет учителям массовой школы, которым и должен помочь. А их абсолютное большинство.

Другое дело, как сделать этот стандарт пространством выбора и свободы? Как установить его взаимоотношения с инновационными школами? Как создать механизмы постоянного обновления содержания? Но это, повторю, уже дело социально-педагогической технологии и педагогической техники.

Одна из попыток создания переходного стандарта, которая описывается далее, и была предпринята в 2002–2003 годах. Естественно, она далека от совершенства. **Но главное, что нужно иметь в виду, – это сверхзадачу данной попытки, которая лежала в плоскости образовательной политики: превратить стандарт из средства консервации в инструмент обновления и развития содержания школьного образования.**

ОБНОВЛЕНИЕ СОДЕРЖАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ –
ГЛАВНАЯ ЗАДАЧА МОДЕРНИЗАЦИИ ШКОЛЫ

Любая **реформа образования** – это прежде всего **реформа содержания образования**. Все остальное – изменения в *системе* образования, в его инфраструктуре. Более того, как это ни покажется парадоксальным, всякие изменения *только* в экономике образования, как и всякие *только* технологические изменения, мало того, что недостаточны, они в определенной мере даже опасны. Ибо при застывшем и во многом изжившем себя содержании образования любые технологические, организационные, экономические и прочие усовершенствования, если не вредны, то во многом бесполезны. Поскольку они будут лишь более интенсивно воспроизводить застой. Эта очевидная истина, **базовая** для осмысленной образовательной политики, все еще отнюдь не является всеобщим достоянием и политического и педагогического сознания.

Всесторонний пересмотр и кардинальное обновление содержания образования – извечная, масштабная педагогическая проблема, которая всегда встает перед школой (и общеобразовательной, и профессиональной) в периоды крупных цивилизационных и социальных сдвигов. В этом плане сегодня мы переживаем ситуацию, во многом сходную с эпохой «великих реформ» середины XIX столетия, когда Россия с традиционным запозданием входила в новый «индустриальный мир». К.Д. Ушинский был первым, кто еще задолго до этих реформ, в 1848 г., заявил, что «индустриальное направление века требует и науки индустриальной», что «перемена в направлении века требует, чтобы и образование юношества переменило свое направление»⁶³⁴.

На рубеже XX–XXI веков эта ситуация повторяется снова. Россия вновь в своем пока еще непреодоленном «догоняющем развитии» сталкивается со сменой эпох. Она с большим запозданием делает шаг уже из индустриальной в постиндустриальную эпоху. Шаг, который развитые страны сделали, по меньшей мере, четверть века назад. И соответственно, также как эти страны, но опять же с запозданием, она переживает то состояние, которое американский ученый, лауреат Нобелевской премии Алвин Тоффлер в своей известной книге «Футуршок» (1970) назвал **«ударом о будущее»**.

В сфере образования это состояние, по мнению Тоффлера, выражается не «совершенствованием» и даже не «реформой», а «новой революцией в образовании». Хлебнувшие горечь реформ и революций, мы сегодня назвали это состояние **модернизацией образования**. Но это название отнюдь не уменьшает масштаб тех глубинных (*по своей цивилизационной сути революционных*) задач, которые стоят перед нашим образованием. Наиболее сложны эти задачи в сфере **содержания образования, ибо именно оно определяет, какую школу мы имеем – школу прошлого или школу будущего**.

Массовое образование, пишет Тоффлер, было гениальным изобретением, сконструированным индустриализмом для создания того типа взрослых, который ему требовался. Сама идея собирания масс учащихся (сырья) для

⁶³⁴ Ушинский К.Д. Собр. соч. Т. 1. М.; Л., 1948. С. 231.

воздействия на них учителей (работников) в централизованно расположенных школах (фабриках) была достижением индустриального гения. В итоге «молодые люди, проходившие через эту образовательную машину, вливались в общество взрослых, структура которого в области работы, ролей и учреждений имела сходство со школой. Ученик не просто запоминал факты, которые он мог использовать позже, он жил, участь тому образу жизни, в котором ему предстояло жить в будущем». Таким образом, продолжает Тоффлер, «внутренняя жизнь школы становилась зеркалом, отражением индустриального общества». И самым совершенным ее инструментом были «самые критикуемые черты сегодняшнего образования – строгая регламентация жизни, пренебрежение индивидуальностью, жесткие схемы принадлежности к какому-либо месту, группе, рангу или сорту, авторитарная роль учителя» и т.п.

Эпоха изменилась, но школа, в силу своей инерционности, осталась прежней. И она, прежде всего в целях самосохранения, стремится развернуть жизнь в прошлое. «Наши школы, – пишет об этом Тоффлер, – поворачиваются назад, к исчезающей системе, а не движутся вперед к возникающему новому обществу. Их значительная энергия направлена на подготовку людей прошедшей индустриальной эпохи, экипированных для выживания в системе, которая перестанет существовать раньше, чем они сами. Чтобы избежать удара о будущее, мы должны создать постиндустриальную систему образования. И чтобы сделать это, мы должны искать цели и методы в будущем, а не в прошлом».

Современная жизнь обнажила банкротство старой образовательной системы и требует создания новой, соответствующей сути и скорости происходящих изменений. В современном мире, замечает Тоффлер, «знание становится все более смертным. Сегодняшний факт становится завтрашним заблуждением. Это не возражение против изучения фактов или данных – вовсе нет. Однако общество, в котором индивидуум меняет работу, место жительства, социальные связи и т.д., придает огромное значение эффективности образования. Школа завтрашнего дня должна давать не только информацию, но и способы работы с ней. Школьники и студенты должны учиться отбрасывать старые идеи, знать, когда и как их заменять. Короче говоря, они должны научиться учиться, отучиваться и переучиваться... Неграмотным человеком завтрашнего дня будет не тот, кто не умеет читать, а тот, кто не научился учиться»⁶³⁵.

Мы потому столь подробно остановились на образовательном прогнозе А. Тоффлера тридцатилетней давности, что именно сегодня наша школа с наибольшей остротой переживает этот *«удар о будущее»* и именно сегодня понимание данного обстоятельства все более проникает и во властное, и в массовое педагогическое сознание, что и выдвинуло на повестку дня задачи всесторонней модернизации российского образования, в частности кардинального обновления содержания образования. Однако в то время, когда писалась книга А. Тоффлера, наша образовательная власть не только не видела это будущее, но упорно разворачивала школу в прошлое в ходе очередного реформирования образования 1964–1966 годов.

⁶³⁵ Тоффлер А. Футуршок. М., 1973. С. 304–310.

Сегодня некоторые не очень обремененные историческим знанием деятели образования нередко говорят, что это была *последняя* в XX столетии реформа отечественного образования. На самом же деле это была пятая в советское время школьная реформа (после реформ 1918–1920, 1930-х, 1944–1946 и 1958 гг.) и уже позже нее были реформы образования 1984 и 1992 года. Однако специфика **реформы 1964–1966 годов** состояла в том, что это действительно была *последняя* на сегодняшний день *попытка широкого пересмотра содержания школьного образования*. Вместе с тем эту попытку предпринимали, стоя спиной не только к будущему, к тому направлению развития образования, о котором писал А. Тоффлер, но и к актуальным задачам отечественного образования.

В принципе это была контрреформа по отношению к хрущевской школьной реформе 1958 года – «Закону об укреплении связи школы с жизнью и о дальнейшем развитии системы народного образования в СССР». Ибо меры, предпринятые в середине 1960-х годов, по существу, отрывали содержание школьного образования от жизни и направляли его взоры к вузовской кафедре, цементируя обнажившийся с 1930-х годов вузоцентризм нашей системы образования.

В философско-педагогическом плане в фундаменте школьной реформы 1964–1966 годов лежала предельно устаревшая сциентистская установка, восходящая к рационализму XVIII века и рассматривающая содержание школьного образования как изучение «основ наук». При этом, как справедливо отмечает один из наиболее известных теоретиков содержания школьного образования В.В. Краевский, сциентизм не только «абсолютизировал роль науки в системе культуры человеческого общества», но и считал «наивысшей ценностью... стиль и общие методы построения знания, свойственные естественным и точным наукам, которые рассматриваются в качестве образца научного знания вообще»⁶³⁶.

В социально-педагогическом плане эта реформа, направленная якобы на повышение теоретического уровня учебных курсов», вступала в глубинное противоречие с задачами начавшегося тогда в стране введения всеобщего среднего образования, которые в первую очередь требовали обеспечения и расширения *доступности* этого образования. Но этим демократическим задачам, по сути, противостояли и сциентизм, и вузоцентризм реформы, толкавшие школьное образование в сторону *элитарности*. Академики, ученые преимущественно естественнонаучного профиля, составлявшие костяк созданной 15 декабря 1964 года комиссии по разработке содержания среднего образования, фактически подменили истинные цели, суть общеобразовательной школы локальными, своеобразными задачами физматшкол. То есть, говоря иными словами, *подменили* физическую культуру спортом высоких достижений. Что на порядок затруднило обучение в обычных школах. И эта подмена до сих пор остается истоком изматывающей школьной жизни.

Парадокс при этом состоял еще и в том, что с 1 сентября 1964 года на год сокращался срок обучения. Введенная в 1958 году 11-летка (одиннадцатый год

⁶³⁶ Краевский В.В. Содержание образования. Вперед к прошлому. М., 2000. С. 8.

предназначался тогда не только для решения усложнявшихся общеобразовательных задач, но для профессионального самоопределения выпускников школы) вновь становилась 10-летней. Это, в свою очередь, резко увеличивало учебную нагрузку, которая с введением среднего всеобуча возросла на 54 часа в неделю (11-летка была восстановлена только школьной реформой 1984 г.).

В собственно педагогическом плане ученые, авторы реформы 1964–1966 годов, пренебрегли той непреложной аксиоматической педагогической процедурой, которую К.Д. Ушинский назвал *«педагогической переработкой наук»*, считая ее «делом очень и очень нелегким».

«Научное и педагогическое изложение науки, – писал он, – две вещи разные... Иное дело наука в своей системе, а иное – педагогическое развитие детей и передача им необходимых и полезных для жизни сведений», причем передача «сообразно возрасту и закономерностям развития ребенка». «Не науки должны схоластически укладываться в голову ученика, а знания и идеи, сообщаемые какими бы то ни было науками, должны органически строиться в светлый и, по возможности, обширный взгляд на мир и его жизнь»⁶³⁷.

Авторам реформы эти педагогические аксиомы были чужды. Их устремления были направлены лишь к одному – сохранению «основ наук», при бескрайнем расширении самих этих «основ» по каждому школьному предмету. Отсюда – предельно избыточный «академизм» школьных программ и учебников, ставших для большинства учащихся попросту недоступными.

Данное обстоятельство уже вскоре после реформы вызвало не только серьезную обеспокоенность общества, но и жесткую критику со стороны здравомыслящих ученых. В 1980 году в ведущем партийном журнале «Коммунист» вышла статья известного математика, академика Л.С. Понтрягина, получившая большой общественный резонанс. В статье автор приводил фрагмент из письма тридцати старшеклассниц, в котором, по его словам, «было настоящее отчаяние»: «Нам никак не одолеть программу по математике... Многого не понимаем, зубрежкой не все возьмешь... Такие заумные учебники... Вот мы и ходим в дебилах, как нас называют учителя». Но не только ученики, замечал Понтрягин, «родители обеспокоились тем, что, имея даже инженерное образование, они не понимают излагаемого в школе материала и не могут помочь своим детям в приготовлении уроков». «Зачем же детям, – задавал вопрос академик, – такая математика в средней школе, что в ней не могут разобраться даже специалисты с высшим техническим образованием?»⁶³⁸

Эта установка математической элиты на воспроизводство себе подобных, на отбраковку в дебилы, в социальный навоз большей части молодого поколения, увы, работает и сегодня. В ее основе – воинствующий антидемократизм, большевистская интерпретация известного гегелевского тезиса, что «народ – навоз истории».

⁶³⁷ Ушинский К.Д. Избранные труды. В 4 кн. М., 2005. Кн. 1. С. 388. Кн. 4. С. 172.

⁶³⁸ Коммунист. 1980. № 14. С. 104–105.

Таков был результат того пересмотра содержания школьного образования, который предприняла реформа середины 1960-х годов. С этим результатом школа «расхлебывается» до сих пор. Сциентизм и вузоцентризм этой, по сути, антидемократической реформы делали школьное образование *фактически неподъемным для большинства учащихся*. И не только в отношении школьной математики. «Академические дебри» других школьных предметов не более проходимы.

Повторим: то, что мы имеем сегодня в школе, произрастает в преобладающей мере оттуда. Поэтому можно с полной определенностью сказать, что наша школа испытывает сейчас на себе *двойной удар* – «удар о будущее» (по Тоффлеру) и «удар о прошлое», о «брежневскую» школу. Не говоря уже «о двойном ударе о настоящее», связанном со сменой социально-политического строя в России и мощным информационным взрывом: ведь каждое десятилетие информация удваивается и каждые семь лет обновляется на 50%. Отсюда – особая сложность и особый драматизм процесса модернизации содержания школьного образования.

В настоящее время, как многократно подчеркивалось в педагогической прессе, содержание школьного образования представляет собой «механический набор сведений, предназначенный для формального экзамена, а не для того, чтобы стать основой благополучной жизни»⁶³⁹. «Школьное знание, приобретаемое в самом драгоценном возрасте в течение 10–12 лет, – отмечал один из наиболее дальновидных деятелей современного образования В.К. Бацын, – более чем на 90% остается невостребованным»⁶⁴⁰. И это понимают уже не только педагогическая пресса и передовые деятели образования. Выступая на заседании Госсовета 29 августа 2001 года, спикер Совета Федерации Е.С. Строев также констатировал, что 90% знаний дается ребенку только «для того, чтобы сдать экзамен в вуз».

Резко критикуя отжившую «зуновскую парадигму» нашего образования, один из наиболее известных российских педагогов Е.А. Ямбург писал: «Ни в одной стране мира никто не ставит перед собой задачи такое количество знаний, умений, навыков ногами впихнуть в голову ребенка». И ни в одной стране мира «так не учат, как мы – жестко, мощно, против шерсти», получая в итоге все «большее количество больных детей и дидактогенных неврозов»⁶⁴¹. При том, повторим, что 90% вбиваемых в школе знаний не нужны для жизни.

Судите сами. Вот образчик из «обязательного минимума» по географии, изготовленного в Российской академии образования. Каждый ученик должен знать, что такое: *образование и движение литосферных плит; четвертичное оледенение; зональная и азональная ландшафтная дифференциация; аналитическое применение моделей изучения геосистем* и т.д.

И так по всем предметам. Недавнее международное сравнение школьных программ показало, что, к примеру, по физике наши учебники для 5–11-х классов содержат 1300 понятий, тогда как английские – 600, а американские –

⁶³⁹ Первое сентября. 2001. 24 марта.

⁶⁴⁰ Управление школой. 2001. 8–15 сентября.

⁶⁴¹ Частная школа. 1996. № 6. С. 24–27.

всего 300⁶⁴². Между тем Нобелевских лауреатов по физике в США – 61, в Англии – 20, в России – всего 7⁶⁴³. В итоге выходит весьма специфическая зависимость, наглядно обнажающая никчемность нашего школьного сциентизма. Действительно, как верно отметил Е.Ф. Сабуров, наше образование не самое лучшее в мире, а «самое емкое по объему ненужной и сильно устаревшей научной информации»⁶⁴⁴.

То же фактически вынужден был признать и министр образования В.М. Филиппов, указав на два очевидные обстоятельства: 1) что «объем знаний, который мы даем нашему ребенку, например, по химии, физике, биологии, в два раза больше, чем в американской школе» и 2) что в нашей школе «50% детей не усваивают дисциплины естественнонаучно-технического цикла (химии, физики, биологии)»⁶⁴⁵. Но абсолютно ясно, что обстоятельства эти напрямую взаимосвязаны. Ведь дети – они и в России дети. И существуют естественные возрастные, психофизические ограничения возможностей усвоения учебного материала.

Наши ваятели этого материала из Российской академии образования, так же, как и их предшественники, пренебрегают данной педагогической аксиомой. И это пренебрежение очень дорого обходится не только детям и их родителям, вызывая нескончаемые стрессы. Оно дорого обходится стране – и в социальном, и в прямом экономическом смысле. «Государство, – как отмечается в «Программе модернизации российского образования», – впустую расходует деньги налогоплательщиков, а молодежь впустую тратит время на получение ненужных знаний»⁶⁴⁶. Воистину *мертвое содержание образования – черная дыра и школьной жизни, и школьного бюджета*.

Красноречивым свидетельством того, что нынешнее содержание школьного образования и неусвояемо в принципе, и не нужно для жизни, стал опрос, организованный в 2000 году. Общественным институтом развития школы среди 100 директоров и учителей Санкт-петербургских школ. Опрос был проведен по экзаменационным билетам девяти школьных предметов, всего было отобрано 90 вопросов. Результат: «Ни один из участников опроса не был готов ответить полностью или частично на все вопросы из предложенного списка... Полностью или частично большинство респондентов готовы были ответить лишь на 40 или менее вопросов». По мнению большинства опрошенных, «каждому культурному человеку необходимо знать менее половины вопросов, предложенных для оценки». Остальные вопросы были поставлены респондентами в рубрику *«трудно сказать, зачем это нужно знать»*. К примеру: *теоремы о непрерывности рациональных и дробно-рациональных функций на области их применения; правило вычисления первообразных; аллотропия неорганических веществ; гетерозис, полиплоидия, леутагенез, их использование в селекции и т.п.*⁶⁴⁷.

⁶⁴² Московский комсомолец. 1999. 16 февраля.

⁶⁴³ Учительская газета. 2001. 11 сентября.

⁶⁴⁴ Первое сентября. 2001. 16 июня.

⁶⁴⁵ Независимая газета. 2001. 13 апреля.

⁶⁴⁶ Коммерсантъ. 2000. 30 мая.

⁶⁴⁷ Отсроченные результаты школьного образования // Вестник ОИРШ. 2000. № 1(5). С. 3–17.

Итак, даже учителя не знают более половины того, чему учат. Примерно столько же по официальным признаниям, как мы видели, не усваивают и сами школьники. Вывод очевиден: более половины нынешнего устаревшего и ненужного школьного содержания образования может быть вынесено в мусорном ведре на школьный двор.

Каковы же последствия нынешнего состояния содержания школьного образования?

Первое – мануфактурная модель школы в постиндустриальном обществе, с ее бесперспективной погоней за информацией, почти тотальной унификацией и авторитарной педагогикой. В результате – разрушение физического и психического здоровья детей.

Длительное время мы шли и до сих пор идем по пути *экстенсивного* наращивания содержания школьного образования. Переходя от одной социально-педагогической ступени к другой – от всеобщего начального к неполному среднему и далее к всеобщему полному среднему образованию, – мы не меняли ни внутреннее устройство школы, ни принципы построения и организацию содержания образования. Мы *механически* надстраивали школьные этажи и учебные предметы друг над другом, безгранично расширяя эти учебные предметы, что и привело к сбоям школьного механизма и нарастающей перегрузке детей. Только за последние десять лет нагрузка школьников возросла в полтора раза, а число учебных предметов увеличилось на треть.

Сегодня *школьная перегрузка* достигла уже катастрофических размеров, *стала основной внутренней бедой школы*. В анекдотической форме это, как уже отмечалось, неоднократно подтверждали руководители и правительства, и министерства образования, сообщая, что нагрузка старшеклассников, с учетом всех видов работ и заданий, составляет 167 часов в неделю, при том, что в неделе всего 168 часов.

Реальные подсчеты школьных гигиенистов показывают, что рабочая неделя детей доходит до 65–70 часов, при законодательно утвержденной рабочей неделе взрослого человека 40 часов. В то время как средняя недельная нагрузка студентов (с учетом всех видов и аудиторных, и внеаудиторных работ) – всего 41 час. Вот вам – перевернутая модель системы образования, не имеющая аналогов в современном цивилизованном мире. Модель, представляющая собой мясорубку детства, переводящая молодое поколение в стружку.

Нельзя вместе с тем не отметить и другой важнейший *социально-охранительный смысл перегрузки*. Учебная перегрузка школьников – один из наиболее эффективных способов их унификации, обезличивания, выравнивания под школьным прессом. Это очень хорошо понимают и этим очень успешно пользуются до сих пор наследники тоталитарной педагогики.

Второе – разрушение здоровья детей.

Известно, что сегодняшняя ситуация со здоровьем российских детей крайне неблагоприятна, и это в последнее время вызывает в обществе все более возрастающую тревогу. Причины такой ситуации коренятся, однако, не только в неблагоприятных социально-экономических и экологических усло-

виях. По данным Института возрастной физиологии РАО, «сама школа является причиной до 40% всех факторов, ухудшающих условия существования детей». За годы обучения в школе в пять раз возрастает число нарушений зрения и осанки, в три раза увеличивается количество детей с заболеваниями органов пищеварения, в четыре раза – число нарушений психического здоровья детей. В школу, отмечают физиологи, «приходят около 20% детей с нарушениями психического здоровья пограничного характера, а уже к концу первого класса их оказывается 60–70%»⁶⁴⁸.

И это разрушающее воздействие школы понимают сегодня не только физиологи. На заседании Госсовета 29 августа 2001 года президент Татарстана М.Ш. Шаймиев вынужден был констатировать, что, по официальным данным, «в 1-м классе нездоровыми считаются 19% детей, а в 11-м классе здоровыми считаются 20%. Вот какой по сути дела получается перекося». И этот перекося – прямое следствие учебной перегрузки детей.

Даже руководитель образовательного ведомства сегодня вынужден признать, что «мы жутчайшим образом перегрузили детей в школе». «В итоге, – говорит В.М. Филиппов, – такие страшные цифры: 40% студентов просто запрещено заниматься физкультурой. Можно только... лечебной». То есть мы за годы обучения «делаем детей больными»⁶⁴⁹. Иными словами, как отмечалось в «Первом сентября», мы попросту *«превратили школу в фабрику, разрушающую здоровье нации»*⁶⁵⁰.

Выделяя такие школьные факторы, подрывающие здоровье детей, как запредельная перегрузка, необузданная интенсификация учебного процесса, все возрастающее несоответствие методик и технологий обучения возрастным и функциональным возможностям детей, крайне нерациональная организация учебной деятельности и др., физиологи отмечают особую пагубность того, что они называют «стрессовой тактикой авторитарной педагогики». Это – педагогика диктата и унижения. Она держит ребенка в постоянном страхе и напряжении, подавляя в нем личность и все живое. Авторитарная педагогика, сохраняющая свое доминирующее положение в школе, ежедневно убеждает, что *самая страшная из всех властей – это власть педагогическая*. От любой власти можно уйти. От этой же ребенку уйти некуда. Только – во взрослый мир инвалидом детства.

Третье – социальная ложь и развращающее влияние школы.

Сегодня ситуация в школьном образовании откровенно лживая или, говоря мягче, имитационная. Дети делают вид, что учатся, учителя – что учат, управленцы – что управляют. И это имеет разлагающие последствия не только в образовательном, но и в социальном, плане. «Если 60–80% детей, – отмечал известный директор одной из московских школ А.А. Пинский, – годами занимаются тем, что им ненужно и непосильно, а потом должны делать

⁶⁴⁸ Первое сентября. 2001. 5 июня.

⁶⁴⁹ Аргументы и факты. 2000. 24 марта.

⁶⁵⁰ Первое сентября. 2001. 24 марта.

вид, что они это знают, сдают, – это развращающе действует на одно поколение за другим»⁶⁵¹.

О том же писал и депутат Московской городской Думы, заслуженный учитель Российской Федерации Е.А. Бунимович: «Заметьте, даже репетиторов ищут сегодня не как прежде – опытных, квалифицированных, а просто и недвусмысленно: из данного вуза. Видимо, в каждом вузе своя особая теорема Пифагора и ни на кого не похожее основное тригонометрическое тождество. Приучив школьника и абитуриента к двойной экзаменационной морали, к элементарному вранью и утаиванию истинных результатов обучения, мы потом шумно требуем от того же налогоплательщика заплатить налоги, от бизнесмена – не утаивать прибыль, мы хотим видеть честных политиков, не продажных журналистов, независимых судей»⁶⁵².

Таковы, пользуясь словами цитированного выше санктпетербургского исследования, «отсроченные результаты школьного образования».

Четвертое – торможение развития школы.

Если говорить честно, то «торможение» – это еще очень мягкое слово. Нынешнее содержание школьного образования попросту парализует развитие школы, превращает любые прогрессивные школьные начинания в профанацию. «Все идеи о раскрепощении учителя или о личностной педагогике, – замечает А.А. Пинский, – о школьном самоуправлении и о функционале гуманистического психолога в школе суть полный обман или, называя вещи своими именами, маразм, – когда от каждого российского ученика требуют ответов на вопросы о получении катиона в виде аквакомплекса с дальнейшим переходом к гидрокомплексам и с определением соответствующего координатного числа геометрическим фактором; о том, какое влияние оказал Каприви на русско-французские отношения; о цитологических основах скрещивания особей, отличающихся по двум парам аллелей; о лесорубочном билете, лесном билете, лесном ордере и научно обоснованной расчетной лесосеке в новом Лесном кодексе» и т.д.

В этих псевдонаучных джунглях нет пространства для развития школы. «Знаниевая педагогика» душит, вытесняет «педагогику развития».

Наконец, пятое – катастрофический отрыв школы от жизни.

«Всякое не мертвое, не бесцельное ученье, – писал К.Д. Ушинский, – имеет в виду готовить дитя к жизни... Пора же, наконец, согласиться, что детей учат не для того только, чтобы учить, а для того, чтоб сообщать им *знания, необходимые для жизни*, т.е. такие знания, обладая которыми можно быть полезным и себе, и обществу». Отвернуться от запросов и потребностей жизни, отмечал Ушинский, значит «сделать школу учреждением бессильным и бесполезным»⁶⁵³.

⁶⁵¹ Московские новости. 2000. 20–26 июня 2000 г.

⁶⁵² Новая газета. 2000. 4 декабря.

⁶⁵³ Ушинский К.Д. Избранные труды. В 4 кн. М., 2005. Кн. 2. С. 248. Кн. 3. С. 299.

Наша школа отвернулась от жизни и потому стала и бессильной, и во многом бесполезной.

В педагогической печати многократно подчеркивалось, что «школа сегодня катастрофически оторвана от жизни»⁶⁵⁴. В более мягкой форме это не раз признавал и руководитель образовательного ведомства В.М. Филиппов, отмечая, что «мы лишили ребенка практической ориентации в жизни»⁶⁵⁵, что «наше нынешнее образование очень плохое в его практической направленности»⁶⁵⁶. Но спросим себя еще раз: может ли быть «лучшим в мире» такое образование? Говоря о результатах международного исследования «по поводу практической ориентации знаний», В.М. Филиппов сокрушался: «Мы были поражены, что наши дети оказались в хвосте»⁶⁵⁷.

Может ли устраивать общество такое образование? И может ли рассчитывать такое образование на общественную поддержку? Отвечая на эти вопросы, А.И. Адамский писал: «Нужно сказать себе честно: система образования не вправе рассчитывать на то, что у общества возникнет желание ее поддерживать, потому что она пытается навязать обществу некачественный с точки зрения человеческой жизни продукт». Иными словами, система образования работает не на общество, а «воспроизводит сама себя, *делая не только невозможной свою приоритетность в общественной и государственной жизни, но наоборот, жестко закрепляя свою отчужденность от реальной жизни человека*. Может, этим и обусловлено нынешнее плачевное состояние системы»⁶⁵⁸. «За такую школу, какая у нас сейчас есть, общество инстинктивно не хочет платить»⁶⁵⁹.

И не только общество. Государство тоже постепенно приходит к убеждению, что увеличивать финансовую поддержку образования можно только при условии, если само образование начнет меняться. По крайней мере именно так ставит вопрос «Программа модернизации образования».

Это здравая постановка вопроса – и не только в прагматическом, но и в социокультурном, а шире в цивилизационном смысле. Образование может работать либо на воспроизводство, либо на развитие общества. Но сегодня оно не способно работать на развитие. Воспроизводство же старого – это стагнация, это воспроизводство и наращивание отставания. В этом плане вопрос о состоянии нынешнего содержания школьного образования давно уже перешел из педагогической в *политическую и социальную плоскость*. Консервация этого содержания образования имеет *два фундаментальных социальных последствия: она, во-первых, заведомо закладывает неконкурентоспособность и социально-экономическое отставание страны; во-вторых, разрушает генофонд нации – здоровье подрастающих поколений*. «Мы прямо утверждаем, – написано в декларации Красноярской ассоциации

⁶⁵⁴ Управление школой. 2001. 16–22 сентября.

⁶⁵⁵ Независимая газета. 2001. 13 апреля.

⁶⁵⁶ Аргументы и факты. 2001. № 16.

⁶⁵⁷ Аргументы и факты. 2001. № 16.

⁶⁵⁸ Первое сентября. 1998. 19 февраля.

⁶⁵⁹ То же. 1999. 23 января.

педагогов, – наши перегруженные и захламленные учебные программы – *преступление против детства*»⁶⁶⁰.

Такова цена педагогической косности, цена агрессивного кланового эгоизма стоящего за этими программами предметно-методического лобби, штабом которого является Российская академия образования и которое любой ценой стремится сохранить, забетонировать нынешнее замшелое содержание школьного образования. Ибо за этим в конечном итоге стоят его статусные и экономические интересы, монопольное положение на рынке учебной и методической литературы.

Предметные гильдии, составляющие это лобби, говоря словами К.Д. Ушинского, смотрят на мир «сквозь очки своей специальности... и требуют, чтобы и другие люди надели те же самые очки»⁶⁶¹. Потребностей жизни, интересов ребенка и общества для них не существует. Существует лишь корыстный, кастовый интерес – отстоять неприкосновенность своего предмета, нетленность своих программ и учебников. Всякие попытки что-либо сократить в каком-либо из этих предметов, вымести мусор из учебников они встречают в штыки, воспринимают ни больше ни меньше как покушение на национальную безопасность страны. «Посягни, к примеру, – отмечали "Московские новости", – на обязательность изучения всеми школьниками России формулы связи средней кинетической энергии поступательного движения частиц вещества с температурой для расчета одного из параметров газа при известных остальных параметрах, – и предметно-академическое лобби развернет полный джентльменский набор обвинений в посягательстве на интеллектуальный потенциал нации, на единство образовательного пространства России и т.п.»⁶⁶².

Предметно-академическое лобби монополизировало все пространство содержания школьного образования и приватизировало права на его разработку. Стремлением отстоять все, как есть, сохранить за собой эти права обусловлена и рожденная данным лобби осенью 1988 года пресловутая идея введения *двенадцатилетки*. Лишний год обучения понадобился методистам-предметникам для того, чтобы, как отмечалось в официальных документах РАО, «*сохранить сложившееся содержание общего образования*», растянув его на 12 лет, что якобы «снизит недельную учебную нагрузку учащихся»⁶⁶³. Ключевое слово здесь – «*сохранить*», т.е. никакого пересмотра и обновления учебных курсов. Что же касается «снижения нагрузки», то это – блеф. Чтобы убедиться в этом, достаточно взять в руки калькулятор: если сегодня на освоение «сложившегося содержания общего образования» требуется, по официальному признанию, 167 часов в неделю, то при двенадцатилетке потребуется 153 часа, или 21 час 50 минут в сутки. И это разгрузка?

Итак, приходится констатировать, что затянувшееся противостояние предметно-академического лобби и требований жизни по вопросу карди-

⁶⁶⁰ Управление школой. 1997. № 21.

⁶⁶¹ Ушинский К.Д. Избранные труды. В 4 кн. М., 2005. Кн. 3. С. 407, 456.

⁶⁶² Московские новости. 2000. 20–26 июня.

⁶⁶³ Материалы коллегии Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации от 2 марта 1999 г. С. 7.

нального обновления содержания школьного образования, увы, *не имеет педагогического решения. Это уже острая социальная проблема, и она неразрешима только педагогическими средствами.* Она может быть решена лишь общественным мнением и политической волей. Как справедливо отмечалось в «Московских новостях», «тому, кто всю жизнь изучал и излагал 7 основных спектральных классов звезд О–М, у каждого из которых 10 подклассов от F0 до F10, невозможно доказать, что эти знания нормальному человеку не нужны. Ему, однако, можно сказать: "Хватит! Довольно!"»⁶⁶⁴.

В этой связи нелишне напомнить свидетельство очевидцев посещения В.В. Путиным школы в селе Кузькино Самарской области 1 сентября 2000 года. Случайно раскрыв учебник биологии для 6-го класса, президент увидел «учебное задание» – описать и сравнить строение дождевого червя и ланцетника. Задумавшись, он спросил у сопровождавшего его министра образования, может ли тот выполнить это задание. В.М. Филиппов честно ответил – нет. Министру – двойка, резюмировал В.В. Путин, впрочем, и президенту тоже, поскольку и ему это задание не по силам.

Может быть, действительно, пора сказать: «Хватит! Довольно!»? И найти способ привести предметно-академическое лобби в состояние социальной вменяемости. Что, естественно, не исключает необходимость собственно педагогического решения проблемы всестороннего обновления содержания образования.

Магистральное направление этого обновления очевидно. И указано оно еще К.Д. Ушинским: *«подвергнуть генеральному смотру* все науки и все сведения, в них полагаемые», с тем, чтобы решить главный в содержании образования вопрос – что *«заслуживает великой чести сделаться предметом ученья для детей»*. «Мы валим в детскую голову, – писал Ушинский в "Педагогической антропологии", – всякий ни к чему не годный хлам, с которым потом человек не знает, что делать, тогда как в то же самое время самые образованные люди не знают того, что необходимо было бы им знать и за незнание чего они часто расплачиваются дорогой ценой... Давно пора серьезно подумать о том, чтобы оставить в наших учебниках только то, что действительно необходимо и полезно для человека, и выбросить все, что держится только по рутине и учится для того, чтобы быть впоследствии позабытым, а между тем отнимает много часов из короткого драгоценного периода жизни и заграждает память, также имеющую свои пределы»⁶⁶⁵.

Это магистральное направление и положено в основу модернизации содержания образования, в частности, в основу разработки стандарта общего образования, проведенной созданным Министерством образования РФ весной 2002 года Временным научным коллективом «Образовательный стандарт». Соруководителями коллектива были академик РАО В.Д. Шадриков и автор данных строк.

⁶⁶⁴ Московские новости. 2000. 20–26 июня

⁶⁶⁵ Ушинский К.Д. Избранные труды. В 4 кн. М., 2005. Кн. 3. С. 173, 174, 176, 177.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

Государственные образовательные стандарты с момента их введения в Закон РФ «Об образовании» в 1992 году остаются одной из проблем, вызывающих наиболее острые споры в педагогической среде. Споры затрагивают различные аспекты стандартов: от самой идеи и необходимости этого педагогического инструмента до его теоретико-концептуальных и методологических оснований, правового статуса и т.д.

Полемика вокруг стандартов идет не только в России, но и за рубежом. Она отражает различное понимание образовательного стандарта в зависимости от:

- доминирования тех или иных его сторон в образовательной политике («унификация», «норма» или «свобода выбора»);
- типа самого стандарта – регламентация преподаваемого материала (стандарты «на входе»), образовательного процесса («процессуальные» стандарты) или качества результатов обучения (стандарты «на выходе»);
- акцента на «государственном» или «общенациональном» характере стандарта (в период своего президентства Б. Клинтон призывал народ США к необходимости «общенационального крестового похода за новые стандарты в области образования – *стандарты не федерального правительства, а общенациональные...*»);
- готовности общества к их восприятию и т.д.

Тем не менее при любом ракурсе обсуждения образовательного стандарта сегодня уже нельзя не учитывать следующие фундаментальные моменты.

Первое. Исторически инициатива создания стандартов исходила *от учителей*, о чем речь пойдет чуть позже.

Второе. В последние годы процесс стандартизации содержания образования *нарастает исключительно быстрыми темпами*, как нарастает и всеобщее внимание к этой проблематике. (Доклад международной комиссии ЮНЕСКО по образованию в XXI веке включает раздел «Поиск стандартов», хотя там же констатируется отсутствие точного определения термина «стандарт» в международных документах применительно к сфере образования.)

Третье. Обозначилось *«встречное движение»* к образовательным стандартам в странах с самыми различными школьными традициями. Стандарты стали полюсом сближения как от крайностей «централизации» (Нидерланды, Франция), так и от крайностей «децентрализации» (США, Великобритания).

Четвертое. Существуют *разные подходы* к образовательным стандартам, значимые различия в их структуре и содержании. К примеру, путь, по которому вот уже десять лет идет Российская академия образования, – это фиксация в качестве стандарта не так называемого *минимума содержания обучения*, а фактически *подробного перечня предметных тем* (своеобразного свода предметных программ), что влечет за собой *жесткую регламентацию содержания школьного образования*. В образовательных же стандартах большинства стран (США, Великобритания, Канада, Австралия и др.) *пред-*

метные темы вообще не упоминаются. В них делается акцент лишь на общие цели образования, разделы учебных дисциплин, требования к результатам обучения, при этом четко фиксируются деятельностные характеристики образовательного процесса, обеспечивающие необходимые компетенции детей «на выходе».

Не нужно обладать большой прозорливостью, чтобы понять: именно регламентация, навязываемая российской школе вопреки мировому опыту в качестве «стандартов», и вызывает в нашей стране общественную изжогу на эти «стандарты», их жесткое неприятие. Но тем не менее, повторим, было бы крайне неосмотрительно судить, исходя из посконного опыта РАО, о таком **новом социально-педагогическом явлении, как образовательные стандарты**, о мировой практике их разработки и реализации.

История образовательных стандартов не слишком продолжительна – впервые о них широко заговорили в конце 1980-х годов. Однако опыт накоплен уже немалый, и сегодня они вызывают очень большой интерес во всех развитых странах мира.

В ряду примеров использования стандарта первой следует указать Францию. Термин «стандарт» там не используется (термин, кстати, не очень удачный). Вместе с тем по всем основным признакам совокупность французских единых требований к содержанию обучения, совершенного набора измерителей и независимых экзаменационных процедур вполне может быть определена как образовательный стандарт, причем достаточно жесткий и эффективный.

В середине 80-х годов американский Национальный совет учителей математики «NCTM» в инициативном порядке приступил к созданию стандарта школьного математического образования (здесь впервые и появился этот термин). Главные цели работы – повышение качества обучения, защита учителей, противодействие неквалифицированным административным воздействиям. Вскоре данная работа была замечена и поддержана на правительственном уровне – Совет получил значительные федеральные гранты в рамках национальной образовательной программы «Америка на пути в XXI век». Первые стандарты по математике появились в США к концу 80-х годов, а уже в начале 90-х началась разработка стандарта естественного (*science study*) образования (в США оно по традиции объединяет физику, химию и, частично, биологию и географию). Одновременно в целом ряде штатов, графств (так у них называют районы), городов также начали создавать местные, региональные образовательные стандарты. Особо в этой работе преуспели штаты Калифорния, Кентукки, Нью-Йорк и Пенсильвания.

Обобщая американский опыт, следует отметить, что введение образовательных стандартов совершенно не обязательно должно быть исключительной прерогативой государства. С не меньшей, а подчас и большей эффективностью их могут разрабатывать и принимать в качестве **общепризнанных** профессиональные педагогические сообщества.

Одновременно в конце 80-х годов серьезная работа по стандартизации образования, но сразу на государственном, отраслевом уровне началась в Ве-

ликобритании, а чуть позже – в Нидерландах. Сегодня эта страна – безусловный лидер в данном направлении, а очень грамотно разработанный стандарт по математике дал просто блестящие результаты: за несколько лет Нидерланды буквально ворвались в группу мировых лидеров по качеству естественно-математического образования.

Вместе с тем в деле стандартизации образования есть уже и негативный опыт. Так, настойчивая попытка разработки и лобового введения образовательных стандартов правительством консерваторов в Великобритании обернулась полным провалом: школы восстали против посягательства на их академическую свободу, и из-за реальной угрозы всеобщей национальной забастовки школьных учителей работы были свернуты. Правительство лейбористов выступило с кардинально новыми политическими взглядами на стандарты и подходы к их разработке. Стандарты перестали рассматриваться только как требования к школе и учителю, а стали конструироваться как **общественно-образовательный договор, как система взаимных обязательств всех участников образовательного процесса** (в том числе органов государственной власти перед школой и учителем) во имя интересов национального развития. Немаловажно, что к разработке были привлечены представители широкой педагогической общественности, профсоюзы учителей и т.д. В результате процесс введения образовательных стандартов в Великобритании сегодня продвигается весьма успешно.

В середине 90-х годов особое внимание к проблеме стандартизации содержания образования было приковано в связи с усилиями по укреплению единства образовательного пространства на территории Единой Европы. В частности, под эгидой Совета Европы были разработаны очень тонкие и изящные общеевропейские стандарты по английскому языку (как основному средству коммуникации) и новейшей истории (для преодоления отчуждения и исторических обид между народами). Для решения подобных политических задач, имеющих значимые социально-экономические последствия, образовательные стандарты, очевидно, наилучший педагогический инструмент.

К настоящему моменту уже десятки продвинутых в школьном образовании стран работают над созданием национальных образовательных стандартов. Что же представляют собой в историко-педагогическом и технологическом плане эти стандарты?

В историческом плане стандарт по своему существу являет собой **качественно новый этап** в эволюции способов проектирования и нормирования содержания образования. Если все предшествующие способы этого нормирования («единый учебник», «единые программы» и др.) жестко фиксировали **состав и объем преподаваемого материала**, то стандарт принципиально меняет сам **объект** нормирования. Он выдвигает требования к **результатам** образования. Тем самым вводятся по меньшей мере **четыре фундаментальные идейные и технологические новации**:

1. Стандарт делает акцент не на том, **что надо учить**, а на том, **что надо знать** ребенку, т.е. внешнее для него *содержание обучения* (преподавания) трансформируется в личностно усвоенное *содержание образования*.

2. Поскольку личностное усвоение возможно только в процессе самостоятельной *деятельности* ребенка, стандарт выстраивает сами требования к образованию в *деятельностном* ключе, т.е. придает образованию *лично-отно-деятельностный* характер.

3. Акцентируя **результаты**, которые должны быть достигнуты в ходе обучения, стандарт оставляет школе, учителю, ученику *свободу в выборе путей, средств, способов их достижения*. Это тем более значимо, что *главной задачей образования* на современном этапе развития человеческой цивилизации должно стать, как отмечается в Докладе международной комиссии ЮНЕСКО по образованию в XXI веке, «создание условий для самостоятельного выбора человека, формирования готовности и способности действовать на основе постоянного выбора и умение выходить из ситуации выбора без стрессов».

4. Наконец, вводя систему объективных (независимых от субъективной воли) **измерителей** результатов образования, стандарт выступает и для ребенка, и для учителя, и для школы как *защитный механизм* от произвола разного рода инспекторов и контролеров образовательного процесса.

Так понимают и так выстраивают образовательные стандарты передовые зарубежные педагоги, и в таком виде эти стандарты входят в образовательную практику развитых стран. В нашем же благословенном Отечестве, благодаря усилиям Российской академии образования, давно отгородившейся и от мировых тенденций развития образования, и от запросов образовательной жизни страны, разработки в сфере квазистандартов, повторим, **не имели и не имеют ничего общего** с образовательными стандартами, действующими сегодня в ведущих странах мира.

ДЕСЯТЬ ЛЕТ ПО ЛОЖНОМУ ПУТИ,
ИЛИ О РАЗРАБОТКЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО СТАНДАРТА В РОССИИ

Наше отставание и его причины

Элементарное сравнение положения дел с образовательными стандартами в России и в мире говорит о резком нашем отставании в данной сфере. Это отставание имеет свои *объективные* и *субъективные* причины.

Основные объективные причины состоят в следующем:

- объективная трудность выработки стандарта общего образования как новой цивилизационной модели образования в условиях длительной политической и социально-экономической нестабильности, нарастания кризисных явлений в образовании, где в течение 1993–1999 годов явно доминировала задача «выживания»;

- не устоявшиеся в этот период целевые и ценностные силовые линии в российской общественной, в том числе педагогической, мысли и не прекращавшиеся здесь острые столкновения этих линий;
- традиционная склонность российской ментальности к централизации и регламентации при очевидном недоверии к свободе и самостоятельности личности, в том числе в выборе своего образовательного пути;
- наконец, сама масштабность, огромная философская, концептуально-методологическая, теоретическая трудность решения проблемы стандарта в необъятном культурном пространстве общего образования при фундаментальной значимости этой сферы. В отличие, к примеру, от сферы профессионального образования, где это решение имело преимущественно технологический характер и потому продвигалось опережающими темпами.

Впрочем, и здесь, в профессиональном образовании, все обстояло не так просто. По сути, проспав свой «звездный час», когда профессиональное образование могло оказать существенное влияние на структурные сдвиги в экономике, оно вскоре вынуждено было вприпрыжку бежать за этими структурными сдвигами. В таких условиях пришлось спешно изготавливать стандарты профобразования, которые в своем первом поколении оказались весьма убогими.

Не менее, если не более важны *субъективные причины* нашей арьергардной позиции. **Основные из них:**

- давление на общественное и общественно-педагогическое сознание традиционного технократического образа советского ГОСТа с его железной, непререкаемой, мелочной регламентацией всего и вся;
- сохраняющееся в массовом педагогическом сознании преобладание установок традиционной, воинствующе консервативной авторитарной педагогической системы с ее имманентным недемократизмом, неизбывной склонностью к унификации, централизму и неприятием вариативной, плюралистической образовательной практики;
- господство предметно-методического лобби в сфере содержания образования, сконцентрировавшего в своих руках всю работу по подготовке образовательного стандарта и направившего эту работу *по ложному, тупиковому пути*, без малейшей теоретической проработки проблемы, без всякой оглядки на опыт зарубежной деятельности в данной сфере.

Истоком этого ложного пути, о котором мы скромно умалчивали все последние десять лет, *стала перелицовка депутатами* профильного комитета бывшего Верховного Совета РФ **статьи 7** «Государственные образовательные стандарты» **Закона РФ «Об образовании» при утверждении этого закона в 1992 году.**

В редакции, предложенной разработчиками закона 1992 года, образовательный стандарт, точнее его федеральный компонент, состоял из пяти элементов:

1. **Цели образования на каждой ступени обучения.**

2. **Требования к базовому содержанию** основных образовательных программ.
3. Предельно допустимый объем **аудиторной** учебной нагрузки.
4. **Требования к уровню подготовки** учащихся, оканчивающих различные ступени школы.
5. **Требования к условиям образовательного процесса.**

Под давлением предметно-методического лобби эта редакция была деформирована депутатами профильного комитета и редуцирована до известной «трехчленки»: «обязательный минимум содержания основных образовательных программ, максимальный объем учебной нагрузки обучающихся, требования к уровню подготовки выпускников» (в число коих неправомерно включались и оканчивающие начальную школу).

В результате данной «перелицовки» статьи 7 закона:

во-первых, из стандартов исчезал целевой блок;

во-вторых, требования к базовому содержанию основных образовательных программ заменялись «обязательным минимумом», то есть все тем же традиционным перечнем предметных тем; в итоге в руках РАО стандарт превращался в обычный набор предметных программ;

в-третьих, исчезало понятие предельно допустимой **аудиторной** нагрузки, что отнюдь не адекватно понятию максимальной нагрузки вообще;

в-четвертых, что крайне важно – **из стандарта исчезли требования к условиям образовательного процесса.** Тем самым волонтаристски устанавливалась улица с односторонним движением, где каждый от школы мог требовать стандарт, не давая ей ничего взамен.

При этом следует отметить, что нищенская установка на **«обязательный минимум», на минималистский подход**

в социальном плане:

– во-первых, объективно отражала неизжитую «совковую» уравнилельно-распределительную идеологию, исповедующую равенство в нищете;

– и, во-вторых, свидетельствовала о скудости нового властного сознания и его весьма убогой социальной политике, стратегической линией которой во многом до сих пор остается «жизнь по минимуму».

В образовательном плане эта установка на «минимум»:

а) явно противоречила самой логике и образования, и образовательного стандарта, его стимулирующей роли, ибо в подлинном образовании речь может идти об **оптимуме**, но никак не о минимуме;

б) содержала в себе очевидную опасность ущемления прав личности на полноценное образование, запросов общества и государства на такое образование;

в) наконец, в корне противоречила настойчиво заявлявшей себя и в стране, и в мире потребности в постоянном росте качества и уровня образования, составляющей сегодня **стержень модернизации российского образования.**

Оставшаяся в законе под влиянием депутатов профильного комитета узкая трехмерность федерального компонента образовательного стандарта уже вскоре оказалась явно недостаточной, не адекватной ни потребностям образовательной практики, ни запросам развития самого законодательства об образовании. Именно поэтому уже при принятии в 1996 году Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» произошел слом этой узкой законодательной нормы и частичный возврат к исходному замыслу Закона РФ «Об образовании».

В пункте 2 статьи 5 вузовского закона вновь появились «**требования** к обязательному минимуму содержания основных образовательных программ» и «**условия** их реализации». Таким образом, возвращаясь к истокам, этот закон делал *два существенных шага вперед* в трактовке образовательного стандарта. Вновь обращалось внимание на *условия реализации* образовательных программ и вводились *требования* к их обязательному минимуму, что уже не позволяло свести этот минимум к банальному перечню предметных тем.

Но, напомним, тогда еще существовало не одно, а два образовательных ведомства. И в отличие от Госкомвуза Министерство образования продолжало исповедовать свою пресловутую «трехчленку», что в итоге и определило тот ложный, бесперспективный путь, по которому оно пошло совместно с академически-методическим лобби, создавая, по сути, *псевдостандарт* или суррогат стандарта – жалкое подобие того, что в мире принято было называть образовательным стандартом.

Суррогат образовательного стандарта

Смысл этого суррогата и его насильственного внедрения был достаточно очевиден.

В политико-педагогическом плане этот «стандарт» имел сугубо охранительный характер, жестко проводя линию на тотальную унификацию, регламентацию и контроль. И в этом своем качестве навязываемый стандарт играл роль явного тормоза начавшихся в образовании реформаторских процессов.

В социально-педагогическом плане он вытеснял из проблемы образовательных стандартов ее социальную и финансово-экономическую составляющие, чем толкал школу на путь нещадной эксплуатации и превращал стандарты в обычный административный хлыст.

В собственно педагогическом плане он являл собой консервацию старого, изжившего себя содержания школьного образования. Как справедливо отмечал один из руководителей Ассоциации инновационных школ и центров А.Г. Каспаржак, стандарт – «это плод пятнадцатилетней работы академического института в дореформенном обществе. Принять его – значит откатиться в образовании назад более чем на двадцать лет»⁶⁶⁶.

В философско-методологическом плане он закреплял традиционную «знаниевую» идеологию, навязывая перечень предметных тем и делая вместе

⁶⁶⁶ Первое сентября. 1995. 26 августа.

с этим методологически крайне порочную попытку подменить проблему качества образования «на выходе» контролем его «количества» «на входе» и одновременно мелочной регламентацией образовательного процесса.

На это обстоятельство особое внимание обращали эксперты Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), рассматривавшие в 1997 году качество разработки проектов наших образовательных стандартов. Они вынуждены были констатировать: «Стандарты в их нынешней форме не являются стандартами результатов учеников и не описаны в терминах демонстрации учениками определенных умений и компетенций. *Поэтому они являются входными и процессуальными, а не стандартами результатов...* Стандарты, – подчеркивали эксперты, – все еще понимаются, описываются и представляются в форме показателей на входе (количество часов в расписании, содержание передаваемой информации) и характеристик процесса (например, нагрузки учеников), а контроль на выходе почти не представлен (только минимально допустимый уровень знаний учащихся). Но даже этот минимальный уровень описан не в виде успеваемости учащихся (что именно ученик способен делать)». Однако, утверждали эксперты, «необходимы построенные именно таким образом стандарты качества на выходе»⁶⁶⁷.

В процедурно-процессуальном плане вся эта эпопея со стандартами представляла собой прямое антидемократическое действо. Охранительные мотивы внедрения стандартов обусловили и охранительный характер способов деятельности по их подготовке. Педагогическая общественность фактически была отстранена от этой подготовки, что вызвало ее резко негативную реакцию. На это обстоятельство также обратили особое внимание эксперты ОЭСР.

В своем обзоре образовательной политики в России они писали: «Метод разработки стандартов сам по себе *не предполагал совместной работы и привлечения представителей всех заинтересованных кругов, чтобы в итоге работы они считали эти стандарты своими... Для эффективного внедрения стандартов*, – подчеркивалось в обзоре, – *нужно, чтобы под ними подписались представители самых различных групп. Нужны поиски консенсуса...* Более того, группа авторов обзора попыталась выяснить, кто именно в каждом из посещенных ими регионов принимал участие в разработке региональных стандартов (или формулировке региональных соглашений). Однако не обнаружилось никаких признаков участия в этом процессе школьных администраторов и учителей»⁶⁶⁸.

Эта подпольная ведомственная работа и погубила в итоге свое детище – стандарты. В общественном мнении вопрос о качестве этих стандартов стал даже как бы вторичным. На первое место вышел протест против воинственно антидемократической процедуры их подготовки. Так расплатились охранители за свое самомнение, за ставку на безответность и бессловесность образовательного сообщества.

⁶⁶⁷ Обзор национальной образовательной политики Российской Федерации. Доклад экспертов. 1997. ОЭСР. С. 104, 109.

⁶⁶⁸ Там же. С. 109.

Каковы же были основные черты и вехи разработки нашего «домотканого» стандарта?

Эта, с позволения сказать, разработка с 1993 года проводилась в режиме *трех «Э»: эмпиризм, эклектичность, экстенсивность*. Ноги в этой работе шли далеко впереди головы, невольно отражая происходившую в последние годы в руководстве РАО педагогическую усушку мозгов. Никакой сколько-нибудь серьезной теоретической разработки проблемы образовательных стандартов до последнего времени не предпринималось. Стандарт в 1993–1998 годах гипертрофированно представлял лишь в одном своем элементе – как «обязательный минимум», то есть все тот же традиционный перечень предметных тем.

Пока во главе Российской Академии образования стояло думающее, прогрессивное руководство, оно, естественно, не выпускало подобный «стандарт» из ее стен. Однако после реваншистского академического переворота, произошедшего осенью 1997 года, этот стандарт прорвался в свет. Профильный комитет Думы начал его усиленно лоббировать. Хотя, надо сказать, этому препятствовало к тому времени уже объединенное Министерство общего и профессионального образования и при В.Г. Кинелеве и при А.Н. Тихонове, призывая, как было отмечено на коллегии 31 марта 1998 года, «спешить медленно».

Тем не менее думский комитет, опираясь на новое руководство РАО, делал свое. В декабре 1998 г. руководители комитета официально внесли в Госдуму законопроект «О государственном образовательном стандарте основного общего образования» с приложением к нему изготовленного в РАО тысячестраничного «обязательного минимума», а проще говоря, – сборника предельно устаревших предметных программ. Депутатам предстояло утвердить весь этот педагогический мусор, в котором они ничего не понимали. (К примеру, *«реакцию восстановления металлов из их оксидов водородом и оксидом углерода II; механизм образования ковалентной неполярной и полярной связи (а также ионной, водородной и металлической), характер среды растворов при гидролизе карбоната натрия и калия; уравнения окислительно-восстановительных процессов, возникающих на катоде и аноде при прохождении тока через расплав натрия и хлорида меди II»* и т.д.) А школе после этого – вбивать его на правах закона в головы российских детей.

Последствия этого шага были шокирующими для инициаторов законопроекта. Он вызвал столь бурный взрыв общественного и учительского недовольства, выплеснувшийся на страницы практически всей прессы, что пришлось незамедлительно давать задний ход и затормозить прохождение данного законопроекта в Госдуме. Более того, руководитель думского комитета, представитель КПРФ И.И. Мельников вынужден был заверить в печати образовательное сообщество, что «без вашего участия, без вашего согласия этот закон принят не будет», что «еще не наступила даже пора вынести этот проект на широкое обсуждение педагогической общественности». Но спрашивается, каким же чувством ответственности надо обладать, чтобы внести в Думу проект, который еще даже не может быть представлен на обсуждение общественности?

Итак, 1998 год стал апогеем заскорузлого понимания и административного протаскивания образовательного стандарта как примитивного сборника предметных тем. Общество решительно не приняло такой *суррогат в качестве образовательного стандарта*. Поражение РАО и лоббирующих ее в Думе депутатов стало предельно очевидно. Наступило временное затишье с перегруппировкой сил. Вызревал очередной этап «битвы за стандарт».

Попытка выхода из тупика

Чтобы выбраться из порочного круга, очерченного РАО, нужно было пересматривать само навязываемое академией и профильным комитетом Думы понимание стандарта, разрабатывать его новую концепцию и структуру. Попытку решения этой задачи предпринял в начале 1999 года форум «Российская школа».

Весной того же года специалисты форума разработали инициированный и поддержанный общественным объединением «Яблоко» законопроект «Об обеспечении конституционных прав граждан на общее образование». Первая часть данного законопроекта была посвящена проблеме образовательных стандартов, которая решалась с принципиально иных и педагогических, и социальных позиций. Вторая часть – рассматривала вопросы обеспечения стандартов путем введения нормативного финансирования. После ряда парламентских слушаний проекта было решено выделить эту вторую часть как самостоятельный законопроект.

Основные идеи законопроекта «Об обеспечении конституционных прав граждан на общее образование»:

рамочная концепция стандарта, сводящая к минимуму законодательную регламентацию и оставляющая необходимое пространство для многообразия, вариативности образования;

введение в стандарт, кроме федерального и регионального (национально-регионального) компонентов, *компонента, находящегося в ведении образовательного учреждения*;

непосредственное увязывание образовательного стандарта с требованиями *обеспечения условий образовательного процесса*, в частности с *нормативным бюджетным финансированием*;

возврат к нормированию предельно допустимой *аудиторной* нагрузки;

введение профильного обучения в старшей ступени школы;

законодательное закрепление *11-летнего срока обучения в школе* и т.д.

В начале 2000 года данный законопроект был готов к внесению в Государственную думу, что подтолкнуло профильный комитет к реанимации и трансформации своего прежнего проекта. Далее, как обычно, последовало длительное противостояние двух законотворческих актов. И только весной 2001 г. была достигнута договоренность об их интеграции с помощью тогда же созданной согласительной комиссии. Первый плод работы этой комиссии был внесен в Госдуму 18 июля 2001 года. О его достоинствах и коренных недостатках нам уже приходилось писать (Стандарт без выбора // Первое сен-

тября. 2001. 13 ноября). Справедливости ради надо сказать, что часть этих недостатков была устранена согласительной комиссией.

Между тем, начиная с весны 2001 года, в ходе работы над образовательными стандартами наметилось новое явление. Эта работа пошла по двум руслам.

Одно – разработка концепции и текста законопроекта о стандарте общего образования, о чем абзацем выше и шла речь.

Другое – конкретное наполнение содержания стандарта, то есть подновление все того же «обязательного минимума», на этот раз, правда, соединенное с попыткой разработки требований к уровню подготовки оканчивающих различные ступени школы.

Эта попытка только внешне выглядела как шаг вперед. На самом же деле происходил элементарный подлог. В качестве «Требований» выступали кратко изложенные цели (задачи) преподавания того или иного предмета. В них по-прежнему господствовали «знаниевые» установки, деятельностные же – лишь изредка проговаривались. «Требования» были лишены каких-либо единых оснований, не согласовывались ни с общими целями образования, ни с возрастными особенностями его отдельных ступеней; не имели качественных различий на уровне основной школы, а также на базовом и профильном уровнях старшей школы, как не имели вообще формы, потенциально подлежащей измерению, и т.д.

Данная работа по «содержательному наполнению» стандарта проводилась, как всегда, методистами РАО, но под руководством назначенного министерством «варяга» – В.В. Фирсова, одного из наиболее крупных специалистов в данной сфере. Перед ним была поставлена практически неподъемная для него задача – концептуально переориентировать академическо-методическое лобби (из которого он был родом) и укоротить его предметные аппетиты.

В.В. Фирсов имел некоторый опыт подобной работы в Московском Комитете образования в 1994–1995 годах (в тот период московский проект стандарта был много лучше федерального) и еще ранее – в 1988 году под руководством заместителя председателя Госкомитета СССР по народному образованию академика РАО **В.Д. Шадрикова** (лучшего российского специалиста в области образования, блестяще работающего на всем поле психолого-педагогических проблем). Тогда в лице коллектива В.Д. Шадрикова, разработавшего *«Требования к уровню подготовки учащихся»*, Россия по существу сделала первую реальную попытку вписаться в общемировое движение по разработке образовательных стандартов. Эта попытка, увы, не имела продолжения. Руководство РАО пошло, как всегда, своим особым, замороченным путем.

Задача, поставленная перед В.В. Фирсовым, действительно оказалась невыполнимой. Ибо, во-первых, академические «авгиевы конюшни» при нынешнем руководстве РАО в принципе не разгрებაемы. Во-вторых, сам Фирсов как представитель одного крыла предметно-методического лобби, ломал (и не всегда разумно) другое его крыло на традиционной узко методической площадке. Он рассматривал проблему стандарта предельно утилитарно – не

как философско-педагогическую, социально-педагогическую, а как сугубо методическую и соответственно использовал для ее решения тривиальные, неадекватные, неэффективные средства. И в-третьих, к работе над стандартом не были привлечены новые силы, в том числе ученые-педагоги, стоящие на альтернативной позиции, и лучшие представители учительского корпуса.

Первые итоги работы группы В.В. Фирсова, озаглавленные «Минимально. Но обязательно», были опубликованы в «Учительской газете» 13 ноября 2001 года. **Основной концептуальный недостаток данной работы** – консервация устаревших, экстенсивных, механистических подходов к формированию содержания школьного образования. **Капитальный же организационный ее порок** – все та же **закрытость, безальтернативность** разработки содержания образования.

Естественно, встает сакраментальный вопрос: кому это выгодно? Надо ли отвечать? Очевидно, что не стране и не образованию, а все тому же замшелому предметно-методическому лобби, отстаивающему не на живот, а на смерть свои статусные и финансовые интересы, свою монополию на рынке учебной литературы.

Итак, десятилетнее движение РАО по ложному пути в разработке стандарта общего образования практически не дало никаких результатов. Работу предстояло начинать заново. И прежде всего начинать разработку новых концептуальных оснований построения стандарта. Не менее актуальной была задача **обеспечение общественного участия** в его создании и реализации, чтобы этот стандарт стал тем, чем он и должен быть, – **общественно-образовательным договором** относительно социально значимого содержания образования, **системой взаимных обязательств** всех участников образовательного процесса во имя интересов национального развития. Без этой работы все могло вновь обернуться очередным фарсом, очередным провалом.

Чтобы этого не произошло, необходимо было в кратчайшее время обеспечить реализацию **трех краеугольных принципов подготовки стандарта: общественное участие, общественную экспертизу, публичность разработки стандарта.**

Только при непременном выполнении этих условий можно было добиться реального приближения к нормальному содержательному наполнению стандарта общего образования. Можно было поставить точку в бесплодных десятилетних блужданиях вокруг него. Можно было перестать наконец сгорать от стыда при упоминании самого слова «стандарт».

СУТЬ И НАЗНАЧЕНИЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО СТАНДАРТА

Но вернемся в цивилизованный мир и зададимся вопросом: почему же стандарты как новое явление образовательной жизни, новая педагогическая **идеология и технология** получили за такой короткий срок столь широкое распространение? У этого процесса две группы истоков.

Объективные общецивилизационные, социокультурные истоки:

1. Увеличение роли образования в современном постиндустриальном мире, необходимость повышения уровня и качества образования в связи с потребностями социально-экономического развития и задачами роста человеческого капитала.

2. Связанная с этим задача выравнивания образовательных возможностей населения, защиты прав человека на образование, ибо личностный образовательный капитал – фундамент общенационального.

3. Необходимость преодоления одной из глубинных, отмеченных еще Ф.Г. Кумбсом причин кризиса образования – отсутствия взаимной адаптации общества и образования. В этой связи **образовательный стандарт выступает как своеобразный вид общественно-образовательного договора.**

4. Развитие идеи непрерывного образования – «через всю жизнь» и необходимость обеспечения горизонтальной и вертикальной преемственности содержания образования.

5. «Сужение объемов» мира до «общепланетарной деревни» (Жак Делор) и объективное развитие процессов *глобализации*: интернационализация образования, образование как общий метакультурный язык, как мировоззрение, как способ человеческой жизни в современном мире.

Внутрисистемные, социально-педагогические истоки:

1. Смена образовательной эпохи и парадигмы образования:

- от всеобщего адаптирующего образования – к образованию деятельностному и личностно ориентированному;
- от образования «для всех» – к качественному образованию «для каждого»;
- от «учить всех всему» – к «учить учиться»;
- от тотального унифицированного образования – к образованию по выбору.

2. Высочайший динамизм обновления содержания образования, обусловленный:

- в *мировом контексте* – информационной революцией и общецивилизационными сдвигами;
- в *российском контексте* – кардинальными политическими и социально-экономическими трансформациями.

3. Вызванный этим переход:

- от экстенсивного к интенсивному развитию содержания образования с его ориентацией на новое качество;
- от старых к новым задачам, средствам и способам (моделям) нормирования содержания образования в его проектных формах; усложнение этих форм и самого процесса нормирования – как проектирования целей, ценностей, содержания и результатов образования;
- от планирования различных элементов учебно-воспитательной работы к целостному проектированию образовательного процесса, т.е. переход от эпохи стихийной эволюции образования (от достигнутого) к эпохе его проектирования и программирования, проектного типа развития образования.

4. Необходимость адекватного ответа на развитие образовательной практики, стремительно наращивающей свое многообразие: «мягкое» ее нормирование, упорядочение вместо жесткой регламентации; целенаправленность стандартов на решение образованием общих цивилизационных и социокультурных задач, в том числе указанных выше.

Таким образом, в современной мировой практике образовательные стандарты предстают как *новая социально-педагогическая реальность*, как *новый социально-педагогический феномен*, рожденный в процессе социогенеза образования. Имея синтетическую, системную природу, этот феномен вряд ли может быть охарактеризован одной дефиницией (определением). Он имеет многогранную сущность, которую необходимо рассматривать в разных планах.

В философско-педагогическом плане:

- как отражение нового «образа», «духа» образования – информационного, деятельностного, мотивационного;
- как новый тип педагогического мировоззрения, педагогического сознания, отвечающего новым цивилизационным, социокультурным, социально-педагогическим вызовам эпохи и отражающего основные целевые, ценностные, смысловые, культурно-исторические параметры современного образования.

В политико-педагогическом плане:

- как социальную мета-норму, в которой в концентрированном виде выражены установки нации (государства и общества) в сфере образования, т.е. суть образовательной политики;
- как выражение возрастающей ответственности государства за уровень образования нации и соблюдение гарантий права каждого человека на образование;
- как общественно-образовательный договор и достижение консенсуса (согласия) относительно общественно значимого содержания образования.

В социально-педагогическом плане:

- как путь создания равных возможностей (и условий) для образования учащихся из разных социальных слоев, различных территорий, разных видов и типов образовательных учреждений;
- как средство преодоления и профилактики различных форм дискриминации в образовании;
- как фактор динамического повышения образовательного уровня граждан и механизм проектирования образовательного потенциала страны.

В организационно-педагогическом (управленческом) плане:

- как новый способ нормирования образования и проектирования национального образовательного продукта, стратегических целей и направлений развития образования;

- как нормативную, диагностическую и информационную модель образования;
- как основу оценки качества и эффективности образования;
- как механизм программного развития образования и динамичного обновления образовательного процесса;
- как вектор смещения акцента управленческих усилий от руководства образовательными учреждениями к управлению качеством образования.

В собственно педагогическом (образовательном) плане:

- как средство переосмысления целей и содержания образования на современном этапе его развития;
- как механизм обеспечения равновесия между правом на образование для всех и правом каждого на выбор собственной образовательной траектории, между раскрепощением образовательного процесса, его многообразием и гарантированным качеством образовательного продукта;
- как модель целостного образовательного процесса в его триединстве (воспитание + обучение + развитие), реализующую «горизонтальную» и «вертикальную» преемственность образования и его личностно-деятельностную направленность;
- как механизм опережающего образования, обеспечивающий ближайший горизонт его развития и имеющий прогностические функции.

В целом в мировой практике за последние годы отчетливо прослеживаются ***три основные тенденции*** в эволюции образовательных стандартов:

- углубление теоретической разработки проблемы образовательного стандарта и усложнение способов проектирования образования;
- направленность стандарта на расширение пространства для личности и ее возможностей для интегрирования в общество;
- увеличение степени участия учителей и обучающихся (по мере их становления как субъектов образовательного процесса) в проектировании и нормировании образования.

Таким образом, в современной мировой образовательной практике (в отличие, повторим, от нашей традиционной регламентирующей трактовки понятия «стандарт», которая неизбежно накладывает отпечаток и на его общественное восприятие) образовательные стандарты предстают прежде всего как ***развивающий, прогностический и диагностический инструмент***, а также, что особенно важно, как ***предохранительный механизм***, выполняющий функции защиты:

ребенка – от некачественного образования, дискриминации в сфере образования, недобросовестного и неквалифицированного педагогического воздействия;

учителя – от административного произвола;

школы – от отсутствия преемственности ее ступеней и провалов на стыках с дошкольным и послешкольным образованием;

образования – от агрессивного консерватизма предметно-методических лобби и не менее агрессивного образовательного псевдоавангардизма;

образовательного пространства страны – от распада;

образовательного потенциала нации – от стагнации и регресса.

БАЗОВЫЕ ПРИНЦИПЫ И НОВЫЕ КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВАНИЯ РАЗРАБОТКИ СТАНДАРТА ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

В фундамент разработки нового стандарта общего образования, проведенной в 2002– 2003 годах. Временным научным коллективом «Образовательный стандарт» Министерства образования РФ, были положены **десять базовых принципов**, составивших в совокупности **принципиально новые концептуальные основания** построения образовательного стандарта. Именно эти основания позволили сделать кардинальный шаг на пути превращения стандарта из **механизма консервации содержания школьного образования** (каким его в течение десяти лет выстраивало РАО) в **механизм обновления, развития этого содержания**.

Рассмотрим кратко указанные базовые принципы создания нового стандарта общего образования.

1. Модернизация содержания образования в соответствии с требованиями современности при сохранении лучших традиций российской школы.

Сверхзадача модернизации содержания школьного образования – устранение всех тех его пороков, о которых речь шла в начале главы: предельной устарелости, неусвояемости, оторванности от потребностей современной жизни страны и т.д. В стандарте *сделан первый шаг к решению этой задачи*, причем различные предметные группы сделали этот шаг с разным успехом. В целом проведена значительная работа по фронтальному пересмотру и реальному обновлению содержания образования при соблюдении необходимой его преемственности, необходимого баланса новизны и традиционности, фундаментального и прикладного характера образования.

2. Разгрузка содержания образования и обеспечение психического и физического здоровья учащихся.

Министерство образования Российской Федерации выдвинуло задачу разгрузить содержание образования в основной школе не менее чем на 20%. При этом следует подчеркнуть, что *несколько десятилетий не было даже каких-либо подступов к решению задач разгрузки школьного образования*. Напротив, как уже отмечалось, шло экстенсивное его наращивание.

Разработчики стандарта отказались от механического подхода к проблеме разгрузки – с помощью ножниц и клея. Эта проблема потребовала качест-

венного содержательного решения, а подчас и нетривиальных ходов. Один из наиболее ярких примеров таких ходов продемонстрировали географы, отказавшиеся от традиционных разрозненных курсов физической и социально-экономической географии и давшие единый синтезированный курс на основе страноведческого подхода. Это позволило разгрузить содержание географического образования в основной школе на 30–40%.

Тремя основными направлениями разгрузки содержания образования были:

а) разведение «обязательного минимума» (*то, что преподается*) и «требований к уровню подготовки» (*то, что обязательно должен освоить учащийся*);

б) перенос знаний специального характера из основной в старшую профильную школу;

в) устранение избыточных знаний, не имеющих большой значимости ни для освоения учебного предмета, ни для жизни. Здесь также имелись существенные резервы.

В стандарте по физике, как отмечали его авторы, «доля материала, не включенного в требования к уровню подготовки выпускников, составляет около 30%». Если же сравнивать *действующие программы по физике* с объемом предложенных в стандарте требований, то они в 2–2,5 раза превосходят этот объем.

Не менее продуктивными оказались второе и третье направления разгрузки. Следуя им, биологи, например, смогли разгрузить содержание своего предмета примерно на 40% в основной школе и на 37% на базовом уровне старшей школы.

Вместе с тем для разгрузки использовались и следующие пути, указанные в Техническом задании на разработку проекта стандарта, утвержденном Министерством образования РФ:

– систематизация и укрупнение компонентов содержания образования (где это возможно и целесообразно) на основе теоретического и содержательного обобщения и их представление в виде укрупненных модулей предметных тем (дидактических единиц);

– преобладание в стандарте таких содержательных компонентов, которые являются особо значимыми с позиций целостного развития личности и формирования мировоззрения современного человека;

– сохранение в стандарте содержательных компонентов, являющихся необходимой основой как для получения последующих знаний, умений, навыков, обобщенных способов деятельности (в том числе и по другим учебным предметам), так и для практической деятельности, активного участия в повседневной жизни;

– увеличение доли материала, данного в стандарте курсивом, – то есть материала, который подлежит изучению, но не включается в требования к обязательному уровню подготовки выпускников.

В этой связи следует отметить, что ключевая *проблема разгрузки* содержания школьного образования *все еще остается предельно актуальной*, что далеко не всем предметным группам удалось должным образом решить

эту проблему. Некоторые разработчики стандарта поначалу вообще заявляли, что перед ними были поставлены три несовместимые задачи: 1) разгрузить содержание образования; 2) ввести новые учебные предметы, расширив ряд традиционных; 3) при этом не только сохранить, но повысить качество образования. Эти задачи действительно трудны, но несовместимы они лишь в рамках механистического подхода к отбору и конструированию содержания школьного образования. Однако механицизм противопоказан науке. Конкретная работа над стандартом убедительно показала, что при методологически грамотном и умелом обращении с учебным материалом и разгрузка от устаревших его компонентов, и введение его новых элементов, востребованных жизнью, существенно повышает качество школьного образования.

3. Соответствие образовательного стандарта возрастным закономерностям развития учащихся, их особенностям и возможностям на каждой ступени образования.

Соответствие содержания образования возрасту учащихся – актуальнейшая проблема, которая учитывалась разработчиками стандарта на всех ступенях образования. Но особенно остро эта проблема проявляется в основной школе, которая традиционно выстраивалась без учета особенностей младшего и старшего подросткового возраста. Именно поэтому внимание разработчиков при решении названной проблемы было сконцентрировано на данном звене школы.

Основная школа – наиболее трудное для модернизации звено общего образования. Именно здесь наблюдаются наибольшая перегрузка, многопредметность, снижение учебной мотивации учащихся. Сегодняшняя практика сформировала господствующую точку зрения на подростковый возрастной период как на трудный и непродуктивный для решения образовательных задач.

Традиционно данное звено школы было нацелено на передачу детям «основ наук». Сегодня становится очевидной явная ограниченность такой ориентации. На современном этапе деятельность основной школы должна быть направлена на достижение **следующих целей (результатов):**

- **овладение** опытом самопознания, самореализации, индивидуального и коллективного действия, на основе которого может быть, осуществлено предварительное личностное, социальное, профессиональное самоопределение учащегося;
- **формирование** познавательной мотивации, определяющей установку на продолжение образования;
- **приобретение** как общих умений и способов интеллектуальной и практической деятельности (компетентностей), так и специфических для изучаемых образовательных областей;
- **обеспечение** функциональной грамотности.

Отправной позицией при реализации названных целей-результатов является то не всеми осознаваемое обстоятельство, что собственно **педагогические цели основной школы в большей степени связаны с личностным развитием детей, чем с учебными успехами.** Отсюда – ориентация на разра-

ботку образовательного стандарта, включающего все типы деятельности подростков, а не только учебные.

Вместе с тем этот стандарт должен быть направлен на формирование у подростка способности к осуществлению *ответственного выбора*, *во-первых*, собственной жизненной позиции и, *во-вторых*, индивидуальной образовательной траектории (или профессиональной траектории, если основная школа становится последним этапом школьного образования). В этом отношении предметными группами была проделана существенная работа по четкому отнесению учебного материала к младшей или старшей подростковой группе.

Под углом зрения соотносительности с возрастными особенностями учащихся был серьезно пересмотрен и материал начальной школы, где нашей педагогикой традиционно акцентируются задачи теоретического познания при явном пренебрежении к чувственному и эмоциональному опыту ребенка. (За что Ушинский в свое время резко критиковал германскую педагогику и нашу склонность подражать ей.)

4. Личностная ориентация образования, востребованность его результатов в жизни, обеспечение вариативности и свободы выбора в образовании.

Три названных принципа тесно, органически взаимосвязаны. Образование не может быть личностно значимо, если его результаты не востребованы в жизни, если человек сам не выбрал интересующее его образование, равно как и пути, способы получения этого образования. Соответственно технологические механизмы реализации названных принципов фактически одинаковы или близки по своей сути.

В отличие от образовательных технологий, которые в последние годы все более приобретают личностную направленность, содержание школьного образования по-прежнему остается преимущественно *безличностным*. Именно это делает его мало эффективным.

В разработанном стандарте поле выбора, дифференциации и индивидуализации образования задает уже само пространство между «обязательным минимумом содержания основных образовательных программ» (то, что ученик **может** усвоить) и «требованиями к уровню подготовки выпускников» (то, что ученик **должен** усвоить). Это поле очерчивается также путем разноразличного представления содержания образования, выделения курсивом тех его элементов, которые не обязательны для усвоения учащимися.

В основной школе поле выбора расширяется введением предпрофильной подготовки, и в старшей школе оно становится максимальным за счет *впервые вводимого в нашей школе профильного обучения*, соответствующего интересам, склонностям и способностям учащихся. Таким образом, с возрастом, от ступени к ступени школы поле выбора и личностная направленность образования возрастают.

Что же касается жизненной, практической ориентации образования, без чего, повторим, оно попросту не может иметь личностного смысла, то эта ориентация реализуется в стандарте как выделением фактически в каждом

учебном предмете практико-ориентированных блоков, так и деятельностным характером изучения этих предметов.

5. Деятельностный характер образования, ориентация стандарта на формирование обобщенных способов учебной, познавательной, коммуникативной, практической, творческой деятельности, на получение учащимися опыта этой деятельности.

Традиционно школьное образование выстраивалось в «знаниевой» форме, в так называемой знаниевоцентрической парадигме. Сегодня это стало особенно заметным. В силу экстенсивного накачивания содержания образования различными знаниями из привычных ЗУНов (знаний, умений, навыков) уже давно выпали «УНы» (умения и навыки). В вербальной «знаниевой» гонке для них не осталось ни временного, ни смыслового пространства. Как не осталось пространства и для деятельности учащихся, в том числе для самостоятельной познавательной деятельности.

Этот перекокс чреват выхолащиванием самой сути образования. Ибо подлинным образованием становится лишь то, что добывается (приобретается) в процессе разнообразной познавательной, коммуникативной, практической, творческой деятельности учащихся. Именно поэтому предлагаемый стандарт нацелен на получение учащимися опыта такой деятельности, на придание самому образованию *деятельностного характера*. И в этом отношении *почти всем предметным группам удалось сделать существенный шаг вперед*. В стандартах практически по всем учебным предметам обязательный минимум основных образовательных программ завершается блоком «Опыт познавательной и практической деятельности».

Более того, в процессе подготовки стандарта была убедительно доказана явная несостоятельность утверждения прежних его разработчиков, что «обязательный минимум основных образовательных программ» принципиально не может быть задан в деятельностной форме. Авторы нового стандарта в значительной мере изменили традиционное понимание «дидактических единиц», включив в качестве оных в «обязательный минимум» многообразные виды деятельности учащихся.

Что же касается требований к уровню подготовки, то они, повторим, представлены в стандарте непосредственно в деятельностном ключе, что в значительной мере определяет *деятельностный характер* и предложенного *стандарта, и самого школьного образования*.

6. Усиление социально-гуманитарной направленности образования, способствующей утверждению ценностей гражданского общества, становлению и социализации личности ученика в условиях современного мира.

Данный аспект разработки стандарта чрезвычайно важен в настоящее время – время смены социально-политического устройства страны и быстрых изменений, происходящих в обществе. Образование, с одной стороны, должно подготовить человека к жизни в условиях этих изменений и, с другой – что крайне важно – восполнить длительно существовавший в обществе ценностный вакуум.

В этом, втором, плане стандарт существенно обогащает ценностное содержание таких предметов, как История, Литература, Искусство и особенно Обществоведение. Два последних предмета *впервые* изучаются на протяжении всего школьного курса. Вместе с тем, стремясь одновременно решить задачу успешной социализации учащихся, стандарт также *впервые* вводит такие новые учебные предметы, как Экономика и Право, расширяет сферу изучения Иностранных языков и Информационных технологий, начиная это изучение со 2-го класса начальной школы.

Есть еще одна глубинная, важнейшая сторона установки стандарта на усиление социально-гуманитарной направленности образования, а именно – преодоление традиционного *технократизма* нашего образования, усилившегося в советское время с 1930-х годов. Этот технократизм, уможенный в 1960-х годах воинствующим сциентизмом, произрастал *из двух начал*:

1) *из глубокого излома в российском властном сознании* – как отражение «вторичности» человека в этом техно-бюрократическом сознании, для которого человек – лишь винтик, машина, «производительная сила»;

2) *из столь же глубокого излома в самом образовании* – как оборотная сторона, во-первых, «знаниевой», бездуховной парадигмы этого образования и, во-вторых, превращения общего образования в упрощенное специальное, профессиональное образование, в основе которого лежат технические знания и навыки.

Этот технократизм, увы, имел глубокие корни и в дореволюционном отечественном образовании, пренебрегавшем, по словам К.Д. Ушинского, гуманитарными знаниями и задачами «общего гуманного развития современного человека». Ушинский неоднократно высказывал весьма саркастическое отношение к тому культу математики, который господствовал в отечественной школе. Он отмечал, что «нередко с глубоким знанием математики уживаются в голове самые дикие, уродливые фантазии и упорнейшие, ограниченнейшие предрассудки»⁶⁶⁹, что «исключительное занятие математикой кладет иногда особенно вредный в жизни отпечаток на человека, сообщает его мыслям... математическую прямолинейность, делает его взгляды на жизнь односторонними, придает им какую-то особенную сухость и безжизненность»⁶⁷⁰.

Этот явный технократически-математический крен российского образования имел и имеет весьма очевидные негативные последствия в реальной жизни, в том числе и сфере нашего государственного управления. «Недостаток общего гуманного образования, – писал Ушинский, – недостаток знакомства со специальными общественными науками и преобладание математического и технического направления составляют, без сомнения, одну не из последних причин замечательного бессилия и бесплодия нашей администрации, которая, несмотря на свою громадность, математическую рассчитанность и вечное движение своих бесчисленных колес, дает так мало положительных результатов»⁶⁷¹.

⁶⁶⁹ Ушинский К.Д. Избранные труды. В 4 кн. М., 2005. Кн. 1. С. 253, 158, 159.

⁶⁷⁰ Там же. С. 159.

⁶⁷¹ Там же.

Эти слова из «Писем о воспитании наследника русского престола» (1859) – своеобразный ответ на прозвучавший в «Независимой газете» вопрос Н. Долбилина: «Почему при лучшем математическом образовании Россией управляют неграмотные люди?»⁶⁷²

Отсюда же, из этого технократизма – и традиционная **«вненациональность»** нашей школы, не дающей ни человеку, ни обществу национальной самоидентификации. В немалой степени поэтому мы со времен Петра, по верному замечанию известного экономиста Е.Ф. Сабурова, «колонисты в своей собственной стране»⁶⁷³. И также более столетия назад об этом писал К.Д. Ушинский в одной из статей, которая так и называлась «О необходимости сделать русские школы русскими» (1867).

Стандарт попытался преодолеть это небрежение гуманитарным основанием образования и его национальной направленностью, составляющее сегодня один из коренных пороков нашей школы. Ярчайшее подтверждение тому – существовавший до последнего времени Базисный план (БУП), который сбрасывал по сути все предметы гуманитарного профиля с федерального на региональный уровень, оставляя в федеральном компоненте фактически лишь естественнонаучные дисциплины. Но можно ли сохранить не только общероссийское образовательное пространство, но и общероссийское национальное сознание, рассеивая его гуманитарный цемент по регионам? Можно ли лишь с помощью математики и естественных наук цементировать нацию, страну?

7. Ориентация на обеспечение компетентностного подхода к содержанию образования – то есть на формирование способности и готовности учащихся использовать усвоенные знания, умения, навыки и способы деятельности в реальной жизни для решения практических задач.

Этот подход приобретает сегодня особую актуальность в связи с его превращением, *во-первых*, в одну из ведущих тенденций мировой образовательной практики и, *во-вторых*, в меру отсчета качества и эффективности образования. Именно в данной системе координат стала особенно заметна в последнее время утрата нашим образованием своих прежних ведущих позиций, измеряемых по «знаниевой» шкале. По данным исследования, недавно проведенного Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСД), в котором приведены результаты контроля уровня подготовки 265 тыс. школьников в возрасте 15 лет из 31 страны мира (практически все развитые страны), Российская Федерация заняла общее **25-е место** (!), в том числе 27-е место по владению родным языком, 22-е по математике и 26-е по естественным наукам.

Причина этих неудач в изменении ракурса измерения качества и эффективности образования. Вот, например, как формулировались задачи исследования по математике, где мы прежде гордились своими достижениями: «Изучение способности школьника распознавать в повседневной жизни пробле-

⁶⁷² Независимая газета. 2001. 18 апреля.

⁶⁷³ Первое сентября. 2001. 16 июня.

мы, требующие практического применения математических знаний, а также умения перевести эти проблемы в математический контекст, решить их математическим путем и проанализировать результаты».

Ракурсы целей языкового и естественнонаучного исследований аналогичны. Совокупность данных требований и называется **компетентностным подходом**. Выяснилось, что наши школьники не умеют: а) распознавать практические задачи; б) формулировать их; в) переводить проблемы в формат задач; г) соотносить их с контекстом полученных знаний; д) анализировать и оценивать результаты. Они обучены лишь воспроизводить заученное и решать готовые задачи на репродуктивном уровне, «по образцу».

В предложенном стандарте **впервые сделан серьезный шаг по реализации компетентностного подхода**, то есть по переходу на новую педагогическую парадигму и новые ценностные педагогические ориентиры, вне контекста которых мы оказались. И это **важное обретение стандарта**, которое должно способствовать повышению качества и эффективности отечественного образования, востребованности его результатов в жизни и совершенствованию умения практически пользоваться этими результатами. Не случайно в каждом предметном стандарте специальный раздел Требований к уровню подготовки выпускников назван – «Использовать приобретенные знания и умения в практической деятельности и повседневной жизни». (К слову сказать, компетентностный компонент стандарта пришлось резко сокращать под мощным натиском руководства РАО, которое заявило, что оно не понимает, что такое компетентностный подход.)

8. Развивающий потенциал стандарта. Этот потенциал проявляется в стандарте в двух основных аспектах:

1) направленность стандарта на развитие личности – через придание образованию личностного смысла, деятельностной ориентации, компетентностного характера;

2) направленность стандарта на развитие самого образования – через обновление, реструктурирование традиционных и введение новых учебных предметов: начало изучения Иностранных языков со 2-го класса, сквозное изучение на всех ступенях школы Обществоведения и Искусства, введение Экономики и Права, вариативное введение Природоведения для младшего подросткового возраста (5–6 классы) и установка на такое же введение Естествознания на базовом уровне старшей ступени школы и т.д. Все это – так называемые фьючерные элементы стандарта, то есть элементы, нацеленные на будущее.

Естественно, что сегодня многие из этих элементов не имеют необходимого кадрового, научно-методического, а подчас и материально-технического обеспечения. Но за тем они и вносятся в федеральный компонент государственного стандарта общего образования, чтобы такое обеспечение появилось.

С появлением этого обеспечения и начнется широкое введение названных элементов стандарта, что, как это и принято в подобного рода государственных документах, специально оговорено в особом приложении под названием «Порядок введения стандарта».

Поэтому только неприятием самой идеи стандарта на клеточном уровне можно объяснить бред одного из уважаемых журналистов в одной из уважаемых педагогических газет о том, что иностранный язык вводится стандартом со 2-го класса с целью закрыть сельские школы. Это уже предел журналистской некорректности, более того – извращенности, которую некоторые (в том числе и автор этих строк) по неразумению (или из уважения к конкретным личностям) все еще именуют «педагогическим максимализмом». На деле это скорее слепой педагогический экстремизм.

Стандарт рассчитан на мягкое и взвешенное введение. В этой связи для другой когорты «педагогических максималистов» еще раз поясним, что, например, невозможно (и не нужно!) одновременно переводить все старшие школы на профильное обучение. Это постепенно сделает сама жизнь, которая умнее всех нас. Пока же значительный объем вариативного компонента на базовом уровне старшей школы позволяет образовательным учреждениям: а) работать в рамках действующего Базисного учебного плана; б) отрабатывать приемлемые для них варианты выбора профиля обучения.

9. Воспитывающий потенциал стандарта, его направленность на формирование духовно-нравственной сферы личности, позитивных общественно-значимых установок и ориентиров.

Эта характеристика стандарта является *основополагающей*. В «Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года» подчеркивается, что «воспитание как первостепенный приоритет в образовании должно стать органической составляющей педагогической деятельности, интегрированной в общий процесс обучения и развития». Реализуя эту установку Концепции, предлагаемый стандарт направлен на формирование у учащихся гражданской ответственности и правового самосознания, духовности и культуры, инициативности, самостоятельности, толерантности, способности к успешной социализации в обществе и активной адаптации на рынке труда.

10. Целостность содержания образования и его преемственность на разных ступенях школы.

Традиционно методисты, равно как и учителя-предметники, озабочены преимущественно только своим предметом, забывая, что этих предметов много, а ребенок один. Между тем еще Ушинский писал, что «при распределении предметов преподавания в общеобразовательных заведениях должно иметь в виду *не науки в их отдельности, а душу учащегося в ее целостности и ее органическое, постепенное и всестороннее развитие*». Из такого преподавания, отмечал он, «где одна наука идет вслед за другой, нигде не сталкиваясь, хоть это и очень стройно в программе, выходит хаос в голове ученика, или еще хуже: то мертвое состояние идей, когда они лежат в голове, как на кладбище, не зная о существовании друг друга»⁶⁷⁴.

Это кладбищенское состояние мертвых, разрозненных знаний – и сегодня один из основных пороков нашего образования. И, пожалуй, следует при-

⁶⁷⁴ Ушинский К.Д. Избранные труды. В 4 кн. М., 2005. Кн. 1. С. 388.

знать, что в его преодолении, в обеспечении целостности содержания образования, в частности межпредметных связей предложенный стандарт сделал лишь первые шаги. Центробежные усилия методистов-предметников пока все еще преобладают над центростремительными устремлениями педагогов и психологов, озабоченных целостным развитием личности ребенка. Эту ситуацию удалось изменить только в стандарте для начальной школы, где, однако, предметники также отчасти все еще пытаются взять «свое».

Небезынтересно отметить, что руководители предметных групп, составившие Концептуальную группу ВНК «Образовательный стандарт», которая проводила итоговую приемку всех предметных стандартов, были во многом ошеломлены тем обилием бессвязных школьных знаний, которое обрушивается на голову ребенка. Выйдя из предметно-методической в общепедагогическую позицию, они стали активнейшими поборниками сокращения и взаимосвязи учебного материала.

Заметный и необходимый шаг к обеспечению целостности содержания школьного образования был сделан при введении в стандарт (*впервые в нашей практике*) на *всех* ступенях обучения *общеучебных умений и навыков, а также способов деятельности*, с соответствующей возрастной их модификацией на каждой ступени школы. Это, надо признать, весьма крупный успех стандарта.

В значительно большей степени удалось обеспечить в стандарте и преемственность содержания образования и воспитательных задач на разных ступенях школы. Основные трудности здесь возникли на старшей ступени школы при распределении содержания образования между *базовым* и *профильным* уровнем.

Эти трудности объективны. Они обусловлены тем, что в настоящее время в педагогической науке по сути нет сколько-нибудь серьезных теоретических и практических разработок, где рассматривались бы принципиальные и технологические отличия подачи и интерпретации учебного материала на базовом и профильном уровнях старшей ступени общеобразовательной школы.

Впрочем, таких разработок и не могло быть, поскольку существующие до настоящего времени школы с углубленным изучением предметов принципиально отличаются от школ, где содержание образования должно быть представлено на двух уровнях – базовом и профильном.

В данной ситуации, когда по существу в ходе подготовки стандарта *впервые* шла *проектная работа по формированию содержания образования в новом типе старшей школы с профильным обучением*, Временному научному коллективу «Образовательный стандарт» в целом и каждой его предметной группе в отдельности приходилось вести самостоятельный теоретический и практический поиск решения названной задачи применительно к различным образовательным областям и учебным предметам. Вполне естественно, что разные предметные группы разработчиков имели подчас и разный вектор этого поиска, и различные его результаты.

ПРЕПЯТСТВИЯ НА ПУТИ РАЗРАБОТКИ СТАНДАРТА

Работа над проектом федерального компонента государственного стандарта общего образования прошла **четыре этапа**:

– **первый этап** – январь – март 2002 года – выработка новых концептуальных оснований создания государственного стандарта общего образования;

– **второй этап** – март – июль 2002 года – разработка проекта стандарта для начальной, основной и старшей школы;

– **третий этап** – июль – декабрь 2002 года – широкое общественное обсуждение и профессиональная экспертиза проекта стандарта;

– **четвертый этап** – декабрь 2002 – декабрь 2003 года – доработка проекта стандарта по поступившим замечаниям, продолжением непрерывного общественного обсуждения и профессиональной экспертизы как отдельных элементов проекта стандарта, так и стандарта в целом.

Первый этап разработки был организован силами инициативной Концептуальной группы, созданной 3 января 2002 года в рамках Московского комитета образования. На основе проведенных этой группой разработок Министр образования РФ В.М. Филиппов 18 февраля принял решение о создании федерального проекта «Образовательный стандарт» и Временного научного коллектива (ВНК) с тем же названием для реализации указанного проекта. Вскоре коллектив был сформирован и началось интенсивное освоение его участниками рассмотренных выше новых базовых принципов и концептуальных оснований разработки и построения образовательного стандарта. Данный этап завершился в середине марта 2002 года коллективной работой ВНК по подготовке «Технического задания на разработку проекта федерального компонента государственного образовательного стандарта общего образования», которое было утверждено Министерством образования РФ.

Итогом первого этапа работы стало отчетливое понимание участниками ВНК «Образовательный стандарт» того обстоятельства, что необходимо свернуть с тупикового пути разработки стандарта общего образования, что дальше «красить по ржавчине» нельзя, что нужны принципиально новые подходы к созданию стандарта, которые и были изложены в названном «Техническом задании».

На **втором этапе** основное внимание было сконцентрировано на реализации новых концептуальных установок при разработке стандарта начальной, основной и старшей школы, с учетом специфики данных звеньев школы и особенностей построения для них образовательных стандартов.

Положение со стандартом для старшей ступени школы существенно осложнилось: *во-первых*, в силу весьма запоздалой разработки в Министерстве образования и РАО «Концепции профильного обучения на старшей ступени общеобразовательной школы» и, *во-вторых*, из-за крупных недостатков этой концепции, которые были указаны в предшествующей главе.

Указанные изъяны в «Концепции профильного обучения на старшей ступени школы» побудили ВНК предпринять действия в двух направлениях. *Во-первых*, сконцентрировать внимание на подготовке стандартов для на-

чальной и основной школы, в силу чего первые два рабочих издания проекта федерального компонента государственного стандарта общего образования вышли для обсуждения (в середине мая и в середине июня 2002 г.) без стандарта для старшей школы. И *во-вторых*, начать самостоятельно динамичную теоретическую проработку проблем профильного обучения в старшей школе и, соответственно, основ создания для нее предметных стандартов на базовом и профильном уровнях. В силу отсутствия подобных разработок деятельность ВНК в указанном направлении проводилась, по существу, с чистого листа.

Как и было обещано Министерству образования РФ, ВНК до середины августа 2002 года, т.е. до начала августовских педагогических совещаний, опубликовал в «Учительской газете» «Проект федерального компонента государственного образовательного стандарта общего образования», охватывающий все ступени школы. И, кроме того, издал его в двух частях (Ч. I. Начальная школа. Основная школа; Ч. II. Старшая школа) тиражом 20 тыс. экземпляров.

Так было положено начало *третьего общественного этапа* работы над стандартом общего образования – этапа его широкого обсуждения и профессиональной экспертизы, который продолжался четыре месяца – с середины августа до середины декабря 2002 года. В рамках этого обсуждения 22 октября 2002 года прошли парламентские слушания по проекту стандарта.

В ходе общественного обсуждения и профессиональной экспертизы поступило *около ста тысяч отзывов из 84 регионов страны*. Преобладающая часть отзывов (85%) поддержала проект стандарта и отметила, что он соответствует задачам модернизации образования. *В 97% отзывов высказывалась необходимость его неотложного введения.*

Вместе с тем было высказано множество чрезвычайно ценных замечаний и пожеланий, *каждое* из которых было рассмотрено как Концептуальной группой ВНК, так и соответствующими предметными группами. Более того, предметными группами ВНК были составлены перечни всех замечаний и пожеланий по соответствующему предмету по схеме: раздел стандарта; автор отзыва; суть замечания или предложения; принято и, если не принято, – причины отклонения. Таким образом, *ни одно* замечание и предложение не осталось без внимания.

После внимательного изучения отзывов на проект стандарта были определены основные задачи и направления его доработки, которые получили отражение в утвержденной Министерством образования РФ «Памятке по доработке проекта федерального компонента государственного стандарта общего образования». Одновременно под эти задачи и направления был переформирован и Временный коллектив «Образовательный стандарт», с включением в него большего числа представителей Российской академии наук и высшей школы. Запуск работы переформированного коллектива произошел на выездном установочном семинаре 16–19 декабря 2002 года.

Доработка проекта стандарта в целом была завершена к маю 2003 года. Но по отдельным направлениям, преимущественно по математике и литературе, она велась вплоть до ноября 2003 года. Все это время продолжалось

общественное и профессиональное обсуждение как проекта стандарта в целом, так и отдельных его элементов.

В ходе этого обсуждения проявилось немало весьма агрессивных сил и негативных тенденций, тормозивших или пытавшихся сорвать подготовку стандарта. Назову некоторые из них.

1. Значительное число сторонников консервации устаревшего образования, исповедующих изживший себя тезис «советское – значит отличное» и нежелающих признать, что даже «самое лучшее образование» имеет свойство стареть. Впрочем, тезис о «самом лучшем» весьма спорен, особенно в свете приведенных ранее данных о способности наших учащихся применять полученные знания в жизни. Эти данные свидетельствуют, что реально мы имеем весьма посредственное школьное образование.

Силы, настаивающие на том, чтобы оставить в образовании все, как было, обрекают страну на непреодолимое отставание и полную потерю конкурентоспособности.

2. Другая крайность – либерал-радикалы и младореформаторы от педагогики, стремящиеся переписать все школьное образование от противного, создать объективистскую историю и бездуховную, позитивистскую литературу. По их мнению, литература не имеет нравственно-духовного смысла, смысл ее – только эстетический. Отсюда попытки сделать школьную литературу абстрактным литературоведением, т.е. превратить ее по сути в литературоведческий морг. Отсюда же и попытки второго запрета Чаадаева, Герцена, народников, секвестр Чернышевского, Горького, Шолохова, в частности замена «Тихого Дона» произведениями Хармса, и т.д. Верх абсурда – суждение младореформаторов, что «Песня о буре» Горького – это прославление террористов Бен Ладана.

3. Радикал-инноваторы, или педагогические максималисты, у которых прежний тупиковый путь разработки стандарта породил отрицание стандарта вообще.

Их ведущий тезис о «принципиальной нестандартности» содержания образования не выдерживает даже прикосновения научной критики. Он свидетельствует о полном незнании или непонимании традиций передовой отечественной педагогики, в частности идей К.Д. Ушинского о необходимости конструирования, формирования содержания общего образования на единых концептуальных основаниях в соответствии с потребностями времени.

Сторонники данной точки зрения считают, что каждая школа должна формировать свой стандарт содержания образования, что даст нам в итоге 68 тысяч стандартов. Это – иллюзия, типичная педагогическая маниловщина, ибо подавляющая часть школ не обладает потенциалом для решения подобной задачи. Но даже если предположить невозможное, что задача эта будет решена, мы будем жить не в стране, гарантирующей своим гражданам необходимый уровень образования, а в педагогическом муравейнике.

4. Псевдофундаменталисты, спекулирующие на необходимости сохранения фундаментальности образования и постоянно подменяющие или путающие понятия – **фундамент** образования с его **объемом**. Но парадокс как раз и состоит в том, что безмерно разгоняя объем образования, мы все более и более затемняем его фундамент. Фундаментальность образования – это прочность его основы, а не нагромождение архитектурных излишеств по типу новомодных московских застроек, возводимых на весьма зыбкой почве.

5. Наконец, главная противостоящая сила – традиционные предметно-методические лобби, не желающие видеть ничего, кроме своего предмета, и жестко отстаивающие свою часть учебно-экономического пирога.

В ходе доработки настоящего проекта стандарта наиболее агрессивным было математическое лобби. Что в итоге, несмотря на жестокую, почти годовую полемику с этим лобби, привело к существенной перегрузке стандарта по математике.

Это был единственный случай, когда доработчики напрочь отбросили представленный ранее проект, подготовленный группой методистов-математиков РАО во главе с одним из наиболее известных специалистов в этой сфере, лауреатом президентской премии Г.В. Дорофеевым. Заметим, проект не получивший **ни одного** замечания из регионов.

В основе такого рьяного неприятия проекта не было практически ни научных, ни педагогических оснований. Было лишь, **во-первых**, неукротимое стремление к переделу рынка учебно-математической литературы и, **во-вторых**, явное непонимание общеизвестной истины, что сегодня более 70% детей не справляются с программным материалом по математике, что ЕГЭ по математике дает до 40% двоек.

Здесь произошло явное повторение пороков «брежневской» реформы 1964–1966 годов, о которых говорилось ранее: подготовка стандарта для физматшкол, а не для массовой школы.

Спора нет – физматшколы необходимы и чем больше их будет, тем лучше. Но это вовсе не основание превращать не учащуюся в них преобладающую часть молодого поколения в социальных изгоев. По справедливому слову Г.В. Дорофеева, это не только антинаучно и антисоциально. Это походит скорее на заурядный математический расизм.

К слову сказать, математическое лобби было настолько нетерпимо и непререкаемо, что через газету «Известия» потребовало осенью 2002 года отстранить автора данных строк от руководства подготовкой проекта стандарта. (К этому времени В.Д. Шадриков вынужден был отбыть в командировку.) Между тем на состоявшемся вскоре в Копенгагене Международном конгрессе по математическому образованию наиболее вменяемые из математиков вынуждены были признать: «Да, мы умеем заниматься с одаренными детьми и нам есть здесь что показать – российские выпускники занимают лидирующие позиции во всем мире. **Но на вопросы – как быть с обычными детьми, с ребятами, у которых трудности в области математики, – мы ответить не смогли...** традиции элитного образования, безусловно, нужно со-

хранять и продолжать, *но мы должны задуматься над, развитием другой области математического образования – работы с обычными детьми*⁶⁷⁵.

6. К традиционным предметным лобби с недавнего времени активно присоединилось весьма жесткое **клерикальное лобби**, имеющее своих покровителей и в РАО, и в Министерстве образования. (Об этом подробно говорилось в главе 16 книги – «Попытки клерикализации образования».) На сей раз РПЦ попыталась провести «Основы православной культуры» уже в государственный стандарт общего образования, но встретила резкий отпор со стороны разработчиков стандарта.

Никто не возражает против создания школ при церквях, против воскресных школ, как и в целом против просветительских усилий церкви. Но именно усилий, а не паразитарной деятельности на государственной школе. Не следует забывать, *во-первых*, что религия – частное дело каждого и, *во-вторых*, что мы живем в многонациональной, поликонфессиональной стране. И здесь православный фундаментализм может взорвать исламский фундаментализм, чего, к счастью, до сих пор удавалось избежать в нашей стране. Каждый неосторожный шаг в конфессиональной сфере может быть провокационным, чреватым непоправимыми последствиями, которые мы сегодня наблюдаем по всему миру.

Все отмеченное выше сказано для того, чтобы не сложилось обманчивого впечатления, что создание нового стандарта – благодатная, безмятежная работа в академической башне из слоновой кости, работа с помощью преимущественно ножниц и клея. Это, увы, достаточно упорная и жесткая, подчас «окопная», подчас «рукопашная» борьба в политической, социальной и научной сфере, требующая гражданского и научного мужества.

Цель этой борьбы – выстроить стандарт, минуя крайности, с опорой на реальное понимание состояния школьного дела, с учетом сложного сочетания двух противоборствующих факторов («ножниц») – возможностей сегодняшнего образования (материально-технических, учебно-методических, кадровых и пр.) и потребностей завтрашнего дня в развитии образования и страны. В этом плане данный стандарт является *переходным*. Однако очевидно, что *вектор этого перехода направлен в завтра*.

ПЕРЕХОДНЫЙ СТАНДАРТ

23 декабря 2003 года решением совместного заседания коллегии Министерства образования РФ и Президиума Российской академии образования был одобрен проект федерального компонента государственного стандарта общего образования. Через день, 25 декабря, это решение было поддержано Федеральным координационным советом – высшим государственно-общественным органом управления в сфере общего образования, созданным

⁶⁷⁵ В Копенгагене российские ученые задумались, как научить считать обычного ребенка // Учительская газета. 2004. 10 августа.

на Всероссийском совещании работников образования в январе 2000 года 5 марта 2004 г. по поручению Правительства Российской Федерации федеральный компонент государственного стандарта общего образования был утвержден приказом Министра образования В.М. Филиппова.

То, что это событие неординарное, а знаменательное, очевидно практически для всех. Завершилась, наконец, двенадцатилетняя эпопея подготовки стандартов общего образования, наполненная жаркими, яростными дискуссиями. Однако далеко не для всех очевидно другое, – какого масштаба явление стоит за этим событием с точки зрения философии и истории образования. А явление это не более и не менее как давно назревшая всеобъемлющая **реформа содержания общего образования – самая главная и самая трудная из современных образовательных реформ.**

В заключительной части настоящей главы хотелось бы акцентировать четыре важнейших аспекта рассматриваемой темы:

1. Суть и значимость стандарта, его базовых принципов в контексте идеологии модернизации образования.
 2. Что дает предложенный стандарт ребенку, учителю, школе.
 3. Стандарт как общественный договор в сфере школьного образования.
 4. Переходный характер предложенного стандарта.
- Итак, по порядку.

Новый стандарт с точки зрения философии и истории образования

Как историк образования, я еще раз ответственно заявляю, что нынешнее руководство Министерства образования, взяв в свои руки в 2002 году разработку стандарта и организовав ее на принципиально новых основаниях силами Временного научного коллектива «Образовательный стандарт», заложило фундамент и дало старт столь долго ожидаемой модернизации содержания образования.

В ядре этой модернизации **лежат три капитальных новаций.**

Первая капитальная новация – кардинальное изменение взгляда на суть и значение стандарта. ***Стандарт предстает теперь как инструмент реформирования и развития, а не консервации образования.***

Именно господствовавшая ранее и в РАО, и в Министерстве образования точка зрения на стандарт как на средство консервации содержания образования обусловила долгую, вязкую пробуксовку и подготовки самого стандарта, и реформирования содержания образования в соответствии с потребностями времени и страны. В этом корень того «десятилетнего научного и организационного бесплодия», о котором говорил министр образования В.М. Филиппов 22 октября 2002 года на парламентских слушаниях, посвященных стандарту общего образования.

Именно следствием попытки законсервировать нынешнее замшелое, не соответствующее запросам жизни содержание школьного образования было, как уже говорилось ранее, бурное раскручивание по инициативе РАО с конца 1998 года идеи 12-летки, то есть увеличения срока образования без каких-

либо изменений его содержания. Девизом этой очередной социально-педагогической авантюры могла бы стать известная присказка: тех же щей, да пожиже влей – не в 11, а в 12 тарелок.

Это абсолютно бессодержательное раскручивание идеи перехода к 12-летке, которое, как указывала даже Государственная Дума, не имело каких-либо научных, экономических, социальных, правовых и прочих обоснований, продолжалось почти три года и имело весьма негативные последствия. В общественном сознании введение 12-летки на время фактически подменило собой задачи сущностной, глубокой реформы содержания школьного образования. Пока, наконец, на заседании Государственного Совета Российской Федерации 29 августа 2001 года президент В.В. Путин не высказал простую и абсолютно очевидную мысль: сначала надо определить, чему учить детей, а потом уже решать вопрос о сроках обучения.

В такой стране мы живем: только ее президент здесь может поставить лошадь впереди телеги.

Вторая капитальная новация, неразрывно связанная с первой, состояла в том, что качественно новый подход к подготовке стандарта потребовал проведения первого с 1930-х годов **генерального, системного целенаправленного пересмотра всего содержания школьного образования**. То есть первого всестороннего его пересмотра за *две цивилизационные эпохи*: с момента перехода от аграрного к индустриальному обществу до вхождения из индустриальной в постиндустриальную эпоху.

Это не значит, конечно, что в течение 70 лет не было каких-либо изменений в содержании школьного образования. Были. Но проходили они по принципу «тришкиного кафтана». Заплаты навешивались на него спорадически, случайно, конъюнктурно без учета и потребностей времени и внутренних закономерностей развития образования.

Ярким образчиком подобного спорадического действия была, как уже отмечалось, *«брежневская» реформа содержания школьного образования 1964–1966 годов*. Напомним: она ставила две противоречивые, взаимоисключающие задачи – *повышение научности преподавания и переход к всеобщему среднему образованию, который должен был сопровождаться прежде всего расширением доступности этого образования*. Обе названные задачи были тем более невыполнимы, что они сопровождались сокращением срока школьного образования с 11 до 10 лет. Вот исток современной перегрузки учащихся, ставшей сегодня одним из главных факторов разрушения здоровья детей и едва ли не основной бедой школы.

В целом и отечественная школа, и содержание школьного образования развивались все эти семь десятилетий экстенсивно. Но всякое экстенсивное развитие имеет свои естественные пределы.

Основное, что удалось сделать нынешнему Министерству образования и созданному им для подготовки стандарта Временному научному коллективу, – это **впервые сменить вектор развития содержания образования с экстенсивного на интенсивный**. То есть, повторим, провести глубокий, внутренний, системный пересмотр содержания школьного образования. И

провести его целенаправленно, под углом зрения потребностей современной жизни и новой философии образования эпохи – **личностно-ориентированной, деятельностной педагогики, педагогики развития**.

Естественно, что этот первый опыт не мог претендовать на исчерпывающую реализацию поставленной цели. Но он, **во-первых**, дал точку отсчета для решения ключевых проблем содержания не только общего, но и профессионального образования. **Во-вторых**, он резко актуализировал столь долго откладываемые задачи модернизации системы подготовки педагогических кадров и научно-методического обеспечения развития образования. **И в-третьих**, он может стать основой для решения задачи перехода к обязательному бесплатному 11-летнему обучению, которая выдвинута Президентом РФ. Речь идет о смене концентрического подхода в построении содержания образования линейным, что позволит еще более разгрузить это содержание, сделать его более доступным при сохранении его традиционной фундаментальности и одновременно углублении его практикоориентированности, то есть жизненной востребованности.

Третья фундаментальная новация – введение профильного обучения на старшей ступени школы. Что коренным образом меняет традиционный облик нашего общего среднего образования в соответствии с **новым образовательным постулатом XXI века**: «Не учить всех всему» – как было заведено от Коменского в XVII веке, а «**учить каждого по его способностям и потребностям**».

Это впервые делает образование в его сущности подлинно вариативным, дифференцированным, личностно-ориентированным.

К слову сказать, нельзя недооценивать и изменения, вносимые стандартом на **начальной ступени** обучения, рассматривать их только как количественное наращивание сроков обучения в начальной школе до четырех лет. На самом деле это **глубокий качественный сдвиг**, свидетельствующий о том, что жизнь откорректировала советскую так называемую теорию развивающего обучения в ее двух основополагающих началах: а) в установке на модное в свое время «ускорение», в данном случае – ускорение детского развития; б) в установке на приоритет интеллектуального развития в ущерб другим его аспектам, которая, как уже отмечалось, повторяла гегельянские зады немецкой педагогики, еще полтора столетия назад жестко раскритикованные Ушинским.

Итак, в контексте модернизации отечественного образования можно зафиксировать следующие **генеральные цели стандарта**:

1. В социокультурном плане

– привести нынешнее школьное образование в соответствие с потребностями времени, современными задачами развития страны, существенно повысить его качество и эффективность, то есть **востребованность его результатов в жизни**.

2. В педагогическом плане

– сделать это образование **доступным для ребенка**, не подрывающим его здоровье, соответствующим закономерностям его возрастного развития, его склонностям и интересам.

3. В социальном плане

– гарантировать *бесплатность* этого образования для каждого ребенка.

4. В общенациональном плане

– *обеспечить утверждение* ценностей гражданского демократического общества, общероссийской идентификации, единого образовательного пространства страны, достойного уровня образовательного потенциала нации.

Что дает стандарт ребенку, учителю, школе

Отмечу только **три главных, фундаментальных обретення**.

Первое. Вопреки стенаниям некоторых радикал-инноваторов о том, что стандарт якобы убивает вариативность образования, **стандарт**, напротив, как уже отмечалось, **впервые нормативно закрепляет вариативность, дифференциацию и индивидуализацию обучения**, то есть впервые не на словах, а на деле **воплощает в жизнь идею личностно-ориентированного образования**. При этом:

а) вариативность (вариативный компонент содержания образования) возрастает от ступени к ступени – от 16,3% в начальной школе до 44,4% на старшей ступени. В целом за все годы обучения данный компонент составляет при пятидневной учебной неделе 20,7%, при шестидневной учебной неделе – 26,4%;

б) в стандарте впервые вводится, помимо федерального и регионального (национально-регионального) компонентов, компонент образовательного учреждения, на который отводится не менее 10% учебного времени. По своей сути «школьный» компонент есть синоним «ученического» компонента, ибо он представляет собой суммативное множество ученических интересов;

в) само построение стандарта, то есть «дельта» между обязательным минимумом основных образовательных программ и требованиями к уровню подготовки выпускников (обозначенная в тексте стандарта курсивом), впервые дает возможность организации разноуровневого обучения.

Второе. Стандарт предусматривает:

– *существенное обновление* содержания образования в соответствии с потребностями времени и страны;

– *большую практическую направленность* образования и жизненную востребованность его результатов;

– *активное применение* полученных знаний и умений в практической деятельности и повседневной жизни.

Содержание образования обновлено: в начальной школе на 12,3%, в основной школе – на 29,9%, в старшей школе более чем на 35%.

Третье. При этом стандарт делает значительный шаг к **разгрузке содержания школьного образования**.

В начальной школе разгрузка проведена на 20,1%. И, кроме того, выделено курсивом, т.е. не входит в требование к уровню подготовки выпускников, еще 26,9% материала стандарта.

В основной школе разгрузка составляет 18,2%, курсив – 29,9%.

За счет введения профильного обучения существенно разгружена и **старшая школа**. В 96,9% отзывов на стандарт отмечено, что стандарт способствует нормализации нагрузки на старшей ступени обучения.

В целом широкое профессиональное и общественное обсуждение стандарта, которое проходило полтора года (одновременно с его доработкой), показало, что **из более чем стотысячной массы респондентов** (учителей, школ, вузов, научных учреждений, общественных организаций, частных лиц):

- считают необходимым неотложное введение стандартов – **96,5%** респондентов;
- поддерживают цели стандарта, его концептуальные и методические основы, его структуру – **88,8%**;
- полагают, что стандарт соответствует задачам модернизации образования – **86,9%**;
- что он обеспечивает необходимую вариативность образования – **85,7%**;
- что в стандарте в целом удалось сделать существенный шаг к обновлению содержания образования – **78,8%**.

Вместе с тем и участникам обсуждения стандарта, и самим его разработчикам очевидно, что добиться равноценного продвижения вперед по всем учебным предметам не удалось. Это было обусловлено как объективными причинами – состоянием соответствующей области обучения и слабой теоретической разработкой проблемы стандарта в нашей педагогической науке, так и причинами субъективными, – во-первых, степенью агрессивности того или иного методического лобби, не желавшего сдавать ни пяди своих предметных владений (в этом плане, как отмечено, особенно выделялись математики, отчего стандарт по математике оказался самым перегруженным) и, во-вторых, разным уровнем восприятия и реализации концептуальных идей стандарта различными предметными группами ВНК.

Стандарт как общественный договор в сфере школьного образования

В своей знаменитой работе «О народности в общественном воспитании» К.Д. Ушинский в 1857 г. писал: «Не педагогика и не педагоги, но сам народ и его великие люди прокладывают дорогу в будущее: воспитание только идет по этой дороге и, действуя заодно с другими общественными силами, помогает идти по ней отдельным личностям и новым поколениям»⁶⁷⁶.

Эта глубокая, аксиоматическая истина, увы, еще не вошла в сознание многих профессиональных педагогов, которые в своей определенной кастовой замкнутости подчас полагают, что именно они – вершители судеб воспитания. И соответственно считают, что стандарт общего образования, равно

⁶⁷⁶ Ушинский К.Д. Избранные труды. В 4 кн. М., 2005. Кн. 1. С. 131.

как и процесс его разработки, – их личная или по меньшей мере профессиональная вотчина.

Между тем, как это видно из понимания самой сути стандарта, о чем речь шла ранее, **образовательный стандарт – это договор между обществом и государством в сфере содержания школьного образования**, то есть договор о том, чему общество и государство хотят учить своих детей.

Педагоги – лишь работники общества и государства, обеспечивающие выполнение этого договора. И некоторые из них, мягко говоря, весьма преувеличивают свою роль, пытаясь диктовать, каким должен быть этот договор, то есть стандарт. Равно как и отрицая вообще этот договор в форме стандарта, что делают некоторые «педагогические максималисты».

Будем честны. Мы привыкли не только требовать (и справедливо) внимания к образованию, к его финансовой поддержке от общества и государства. Но мы не менее привыкли и *диктовать* обществу и государству *свои* часто весьма спорные и противоречивые *представления об образовании*, о содержании образования, в том числе высказывая подчас при этом полярно противоположные точки зрения. Мы нередко забываем, что *образование – это не сфера самообслуживания педагогов, а область базовых, жизнеопределяющих интересов страны*, забываем, кому и для чего мы служим, кто для нас высший судья.

Все это имеет самое прямое отношение к образовательному стандарту. Общество безусловно должно считаться с мнением профессиональных педагогов в этом деле. Но *образование, и в частности образовательный стандарт, – столь стратегически важная, ключевая для страны сфера, что общество без риска для себя не может отдать их только в руки педагогов.*

Не может и не должно. Ибо, по убеждению одного классика, которого завали Карл Маркс, профессионалы часто страдают «профессиональным кретинизмом» (вспомним проекты «поворота рек»). А по определению другого не менее известного классика Козьмы Пруtkова, «специалист подобен флюсу. Полнота его односторонняя». Мы уже не говорим о тривиальной в сегодняшних условиях корысти многих специалистов, для которых своя рубашка не только ближе к телу, но и сытнее греет живот.

Образовательный стандарт создается специалистами-педагогами с единственной целью – обеспечить образовательные интересы страны, потребности ее развития. И о том, насколько представлены в стандарте эти интересы и потребности, должна в конечном итоге судить страна – в лице общества и государства.

Три ступени перехода

Было бы верхом наивности полагать, что предложенный стандарт удовлетворит всем ожиданиям, что в нынешних условиях вообще можно создать стандарт, близкий к идеалу:

– при сегодняшней противоречивости мнений и в обществе, и в образовании;

- при теперешнем достаточно убогом его финансовом и материально-техническом состоянии;
- при существующем уровне подготовки массового учительства;
- при сохраняющемся господстве авторитарной педагогики;
- при, повторим, крайне слабой разработанности проблем стандарта в нашей педагогической науке.

Вместе с тем было бы верхом социальной и научной безответственности не принять вызов времени, не попытаться сделать возможные шаги по подготовке стандарта общего образования, соответствующего требованиям сегодняшнего дня. И такие шаги, в меру сил, были сделаны и Министерством образования, и Временным научным коллективом «Образовательный стандарт».

В итоге можно констатировать несколько *существенных моментов*:

1. Полную вычерпанность на сегодня наличной теоретической базы в нашей педагогике для разработки образовательных стандартов.
2. Значительное расширение этой теоретической базы в ходе конкретной разработки предложенного стандарта.
3. Существенный прогресс в самом характере этой разработки, оставившей позади распри, противостояния и проходившей в вилке между консенсусом и компромиссом.

При всех очевидных недостатках данного стандарта нельзя не отметить, что работа его авторского коллектива проведена на пределе возможного. По глубоко справедливому замечанию на заседании Федерального координационного совета академика А.А. Кузнецова, секретаря Отделения общего среднего образования РАО, «все, что можно было выжать из стандарта в нынешнем его понимании, выжато».

Ту же мысль по-иному высказал на совместном заседании коллегии Министерства образования и президиума РАО первый заместитель министра образования В.А. Болотов: «В данный стандарт уже невозможно внести принципиальные изменения. Могут быть предложены лишь локальные усовершенствования».

Эту мысль можно, конечно, оспорить и пойти по пути принципиальных изменений. Но тогда это будет новый, совершенно другой стандарт. *Стандарт второго поколения.*

С точки зрения философии и истории образования важно понять, что по своей сути предложенный стандарт – **стандарт переходный**. «Переходный» не только и не столько в бытовом значении этого слова (как синоним «временного»), сколько в глубинном философско-методологическом смысле. Ибо он фиксирует собой по меньшей мере *три ступени, три процесса перехода*:

1. *Политический* – переход от образования унитарно-тоталитарного общества к образованию гражданского общества.
2. *Образовательный* – переход от старых к новым образовательным принципам; от безличностной «знаниевой» к деятельностной и личностно-ориентированной парадигме образования; от старого к новому содержанию образования.

3. **Методологический** – то есть *переход в самой методологии разработки образовательных стандартов:*

а) от стандартов, определяющих *объем* преподавания и *процесс* обучения, к стандартам, ориентированным на *результаты* образования;

б) **главное** – от стандартов, ориентированных на консервацию существующего содержания образования, к стандартам, четко направленным на его обновление и развитие.

В совокупности все это и составляет первый, неизбежный шаг – шаг перехода не только к стандартам нового поколения, но и *к глубокому обновлению отечественного образования в целом.*

* * *

Поскольку мы подошли к очередному излому курса власти (2004 г.), позволю себе высказать некоторые соображения – в значительной мере личного характера, чего я ранее всячески избегал. Они касаются руководителя образовательного ведомства В.М. Филиппова, которому довелось столкнуться с тремя изломами общего политического курса, что весьма уникально. И потому поучительно и в политическом, и в нравственном плане.

В образовании период «последефолтного кризиса» (1998–1999 г.) пал на плечи В.М. Филиппова, который, как и ряд его коллег-министров (и прошлого и будущего призыва) не был подготовлен к решению задач образовательной политики. Что в значительной мере помешало ему на первых порах выбрать оптимальное направление этой политики, преодолеть в образовании застой, и поставило его в некоторую зависимость от тех консервативных сил, которые пытались подмять эту политику под себя.

Однако, в отличие от многих своих коллег, он, будучи энергичным и деятельным человеком, упорно осваивал и в итоге хорошо освоил новое для себя дело. И потому, освободившись от связывающих его пут, достойно вошел в модернизационный этап российского образования (2000–2003 гг.) и развернул широкую, плодотворную деятельность по обновлению системы образования, управления образованием, образовательной жизни. И история будет судить его в системе этих координат, потому что она оценивает каждого государственного деятеля не по первым его шагам, а по **итогам сделанного.**

К несчастью, этот модернизационный этап был крайне коротким – в силу все той же раздвоенности нашей власти, которая, как уже говорилось, живет по закону, отмеченному классиком: «шаг – вперед, два шага – назад». Но и в период этого короткого «шага вперед» В.М. Филиппов, хотелось бы это кому-то или нет, сумел значительно продвинуть вперед решение ряда важнейших проблем модернизации отечественного образования, **и главное – корневую из этих проблем – обновление содержания общего образования.**

На новом антисоциальном изломе курса власти в 2004 году знающий и самостоятельный министр оказался ненужным. Понадобились люди, которыми рыночные фундаменталисты могли легко управлять. А управлять, как известно, проще всего людьми некомпетентными. Прикрывая эту некомпетентность синдромом «новой метлы» и окружив себя педагогическими экстремистами и радикал-инноваторами, новые руководители ведомственной образо-

вательной политики сделали все, чтобы разгромить Министерство образования, которое В.М. Филиппов поставил наконец на ноги и, в частности, порушить его основное детище – переходный стандарт общего образования (стандарт первого поколения).

Те немногие противники стандарта, которые оказались «ближе к телу» нового образовательного начальства, вопреки своей «противнической логике» заговорили о необходимости «стандарта второго поколения», не имея сколько-нибудь ясных представлений о концептуальных основаниях его подготовки. То есть сработал проверенный местечковый принцип: «хорошо ли, плохо ли – но мое». Не важно, что это «мое» появится лет через 5–7–10. Важно то, что на него уже сегодня открыто финансирование.

Но жизнь, однако, взяла свое. Стандарт первого поколения был уже опубликован и пошел по регионам. В этих условиях, когда разработка стандарта второго поколения еще и не начиналась, образовательному ведомству оставалось принять традиционное шизофреническое решение. В инструктивном письме летом 2004 года оно отдало, как всегда, этот вопрос на откуп регионам: кто хотел, работал по новому стандарту 2003 г., кто хотел – старому «обязательному минимуму» 1997 г. Первых оказалось значительно больше – почти 75%.

От подобных решений наша система образования вот уже более десяти лет находится в состоянии одури. Но то, что ей было предложено в 2004 году, вообще сбilo ее с ног и вновь повергло в состояние глубокого социально-политического кризиса. Однако здесь мы входим в период следующего, весьма драматичного излома курса власти. А взгляд на судороги образовательной политики в данный период – это уже следующая, последняя часть книги.

ЧАСТЬ IV

*Слом модернизации образования.
Образовательная политика
рыночного экстремизма
и попытки ее корректировки*

22. ПОЛИТИКА СОЦИАЛЬНОГО ДАРВИНИЗМА

Формула новой социальной политики удивительно проста: патернализм по отношению к бюрократии и социальный дарвинизм по отношению к обществу.

Л. Шевцова

ПРЕДДВЕРИЕ

Современных так называемых либеральных реформаторов и младореформаторов начала 90-х годов объединяют общие корни, общие родовые черты, определившие суть политики власти и судьбу России на перевале прошлого и нынешнего веков. Эта политика перечеркнула идеи августовской революции 1991 года, предала национальные интересы страны, не оправдала надежд народа на обретение свободы, справедливости, достойной жизни. Она вновь возродила наш доморощенный большевизм – в его новых, рыночных формах. Но суть большевизма от этого не изменилась. Он по-прежнему пытается препарировать общественные процессы по ложным умозрительным схемам, крайне волюнтаристски и предельно жестоко. Пытается вновь изнасиловать страну, заставить жить по своим понятиям, ломая ее через колено, уродуя или попросту обрубая миллионы человеческих жизней.

«Рыночный большевизм» в постсоветской России характеризуют **три основные родовые черты**, которые определили провал политики младореформаторов и начала 90-х, и начала 2000-х годов.

Первое – предельное социальное упрощенчество и беспредельная социальная безответственность; сугубо социоинженерный, технократический, вненациональный и антигуманитарный подход к реформам; отношение к человеку как к подсобному материалу, выдворение его на задворки, если не за скобки реформ.

Второе – экономический фатализм и, по словам даже Дж. Сороса, «рыночный фундаментализм» тех и других младореформаторов; явное пренебрежение ко всему, что выходит за пределы их макроэкономических фантазий – будь то реальная экономика, а тем более социальная, социокультурная, духовная сферы.

Третье – постоянное нарушение в ходе реформ баланса экономической и социальной политики; длительное отсутствие последней и ее недавнее пробуждение в виде антисоциальной революции при проведении монетизации льгот. Отсюда – чрезмерно высокая, избыточная социальная цена проводимых преобразований, резкое сужение их социальной базы, все более возрастающая аллергия к самим понятиям «реформа» и «демократия» у обожженного реформами народа, что привело к его социальному безверию и социальной атрофии.

Эти три уродливые черты российской политики позволили одному из авторов польских реформ Г. Колодко назвать линию первых младореформаторов **«самым плохим в мире неолиберализмом»**. А известному общественному деятелю Джюльетто Кьеца охарактеризовать младореформаторов второй волны как **«лоббистов нового, либерального большевизма»**.

О трагических последствиях для России «рыночного экстремизма» младореформаторов 90-х годов и всего ельцинского периода уже говорилось в начале книги. С вступление страны в XXI век произошла некоторая стабилизация государства и экономики, главным образом за счет высоких цен на нефть. Однако **доминирующей тенденцией осталось формирование** в постсоветской России **антисоциальной общественной системы**, в которой по-

лукриминальная «властная элита» живет за счет попраiania национальных интересов, потребностей народа и страны. Закономерным, неизбежным следствием этого стала постепенная кристаллизация **новой социальной политики**, направленной на свертывание социальных прав и социального жизненного пространства населения, на резкое ущемление и коммерциализацию социальной и духовной сфер. Начало этой политики положил 2004 год серией социальных, а точнее **антисоциальных реформ**. Посмотрим хотя бы мельком на их общие черты.

В основе новой антисоциальной политики («новой» ее можно назвать только условно, поскольку ее духом была пронизана и вся предшествующая эпоха) лежала все та же основополагающая концепция либеральных фундаменталистов о «**минимизации роли государства во всех сферах общественной жизни**». «Минимизировав» по-своему эту роль в производственной сфере, младореформаторы первого призыва передали второму призыву эстафету довершения начатого дела в социальной сфере.

Однако и на этот раз мы имели отнюдь не бескорыстный, направленный на благо страны социально-экономический проект. Названная концепция «минимизации роли государства» во многом была лишь прикрытием **главной цели** – захвата не тронутого младореформаторами первой волны социального Эльдorado, где крутились миллиарды долларов и где обилие «неоприходованной» собственности просто жгло руки. Именно на штурм этого почти последнего не захваченного «реформаторами» бастиона – социальной сферы и была нацелена политика рыночных экстремистов с 2004 года.

Обитатели данной сферы – образование, наука, культура, здравоохранение, социальное обеспечение и др. – становились заложниками этой политики, заложниками весьма своеобразного социального терроризма.

МОНЕТИЗАЦИЯ ЛЬГОТ – «МЕДВЕЖЬЯ УСЛУГА» ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВУ

Такого рода вероломная политика всегда внезапна. Не случайно первый открытый удар по социальной сфере – закон № 122 «о монетизации льгот» был принят на курьерской скорости, в период летных отпусков, без какого-либо обсуждения в обществе и со специалистами. По словам видного экономиста Александра Аузана, бурную «скорость принятия» этого «**социального взрывпакета**» можно объяснить только одним образом: нужно было быстро установить контроль за большими финансовыми потоками, вынуть их из одних рук и переместить в другие»⁶⁷⁷.

В отличие от названных «экономических последствий», понятных преимущественно сведущему человеку, реальные жизненные драматические последствия проведенной монетизации были очевидны фактически каждому. Их не видели или не хотели видеть только правительство и думское большинство – бюрократическая партия нового гегемона – чиновничества, окре-

⁶⁷⁷ Новая газета. 2005. 14–16 февраля.

стившая себя «медведями», и готовая оказывать правительству любые «медвежьи услуги», вплоть до выполнения роли «социальной гильотины».

Э.А. Памфилова, бывший министр соцзащиты (таких, как она, честных министров в 90-х годах быди единицы), а ныне председатель Совета при Президенте РФ по развитию институтов гражданского общества и правам человека по этому поводу писала: «Поспешно и непродуманно начав монетизацию льгот, власть создала опасный прецедент. Самые законопослушные, но обездоленные люди, доведенные до отчаяния, вышли на улицу»⁶⁷⁸.

По существу, это была законодательно и управленчески безграмотная, абсолютно неподготовленная, непросчитанная акция, заранее обреченная на провал. Поскольку всякие проводимые тотально, то есть повсеместно и одновременно, реформы заведомо провальны. Здравомыслящий политик, заинтересованный в успехе данной реформы, провел бы ее постепенно, тщательно отработывая различные меры с отдельными категориями льготников в разных регионах страны. И не потерял бы, как г-н Зурабов, 13 млн. льготников, не забыл бы военных пенсионеров, ленинградских блокадников и многих других.

Но главное – *это была политически безответственная, более того, провокационная акция*. И потому она не могла не вызвать мощную волну протеста и социального недовольства властью во всех слоях населения, включая армию. В силу этого власть в течение нескольких месяцев, проводя чуть ли не ежедневные совещания министров, вынуждена была лихорадочно гасить одни вспышки пожара и предупреждать другие: восстанавливать транспортные льготы, разбираться с лекарственными злоупотреблениями, повышать денежное довольствие военнослужащим и пенсии военным пенсионерам, оттягивать отмену отсрочек от призыва студентов в армию и т.д.

Все это походило не на политику, а на судороги администрации сумасшедшего дома, спровоцированные скудоумием или корыстью части этой администрации – в лице господ Кудрина и Зурабова. Их попытки сэкономить на жизненных потребностях народа обернулись не только огромными дополнительными затратами, но и напугавшим власть народным гневом. В нормальных странах за такую профнепригодность и политическую слепоту министров не просто отправляют в политическое небытие, их привлекают к административной и даже уголовной ответственности. Но у нас, как всегда, «свой путь»...

Однако даже на этом «пути» нельзя не видеть, что события, с которых стартовал 2005 год – лишь первая волна последствий той социальной политики, начало которой положил закон о монетизации льгот, – *политики социального геноцида*, своеобразной эвтаназии части народа. Преимущественно той его части, которая находится за чертой бедности. А это почти 30 млн. человек, которые, по мнению идеологов «либеральных» реформ, являются для страны «лишними». Действительно, как отмечалось в прессе, «тезис "борьба

⁶⁷⁸ Независимая газета. 2005. 21 января.

с бедностью" пора заменить на более честный: "выживание бедных со свету"»⁶⁷⁹.

Вместе с тем *есть и другая, не менее зловещая сторона новой социальной политики: удушение духовной сферы – культуры, науки, образования*. Эта сторона, отчасти затененная драматическими последствиями монетизации льгот, активно прорабатывалась соратниками Кудрина и Зурабова из соответствующих ведомств. Что вызывало нарастающую общественную тревогу.

Начало наступления на духовную сферу было положено тем же законом № 122 летом 2004 года. В процессе его принятия Минфином была проведена экономическая зачистка и Закона «Об образовании», и законодательных актов, регулирующих деятельность науки, и «Основ законодательства о культуре». Понимание этого драматического обстоятельства пришло к пострадавшей стороне далеко не сразу. Пришло вместе с возмущением, что названные законы пересматривались без участия экспертов от культуры, науки и образования. (Хотя, заметим, с участием и при согласии руководства соответствующих министерств, которое выступило в своей истинной роли – «шестерок» при г-не Кудрине.) Но потому и не были призваны эксперты от указанных сфер, чтобы провести экономическое оскопление этих сфер быстро, незаметно и без помех, в стерильно бюрократических условиях.

Смысл этой беспрецедентной акции прост и угрожающ – *отказ государства фактически от всех прежних социально-экономических обязательств перед образованием, наукой, культурой. То есть по сути исход государства из этих сфер*. Чего нет ни в одной стране мира и что представляет собой новое явление в российской жизни, не имевшее аналогов в ее истории. Это было лишь начало *новой политики социального и духовного геноцида*.

ВТОРОЙ ИСХОД ГОСУДАРСТВА ИЗ ОБРАЗОВАНИЯ.

ПОГРОМ ЗАКОНА «ОБ ОБРАЗОВАНИИ»

Как показал нам опыт дореволюционной образовательной политики, любые контрреформы в образовании вырастают уже на теле образовательных реформ. Недавний пример с утверждением 29 декабря 2001 года правительством «Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года» это красноречиво подтвердил. В предыдущей части отмечалось, как фискальный вандал г-н Кудрин, выжигал из концепции все финансовые требования и расчеты, заявив, что они пройдут в окончательный текст «только через его труп». Но поскольку оного мы пока не имеем (дай Бог, здоровья этому убогому господину), трупом оказалась «Концепция модернизации российского образования».

Теперь в 2004 году решено было ее окончательно закопать, не дожидаясь 2010 года. А заодно и заняться экономическим обрезанием изначально

⁶⁷⁹ Новая газета. 2004. 15–17 ноября.

ненавистного Минфину Закона РФ «Об образовании». Благо подготовка упомянутого закона № 122 давала для этого якобы прямой повод, а разминка с урезанием концепции модернизации – и соответствующий опыт. Впрочем, если мы вспомним, этот опыт накапливался Минфином еще с 1994 года, с первых попыток пересмотра Закона «Об образовании» (см. главу 9).

Известно, что г-н Кудрин – не Витте. Но на сей раз этот господин нагляднейше показал всем, что он никакой не «министр», а попросту местечковый бухгалтер – с примитивным фискальным, технократически-бюрократическим мышлением. Стратегические интересы России, неотрывные от развития образования, ему чужды, недоступны. Как недоступна социальная боль общества и образовательного сообщества в частности, не понимающих, почему их столь нещадно грабят при бешеном росте нефтедолларов и золотовалютного запаса страны.

В любом специальном деле, в том числе в фискально-бухгалтерском, существует предельная черта, когда специальный интерес отступает перед государственным. Иначе он становится антигосударственным. Минфин в своей социально-политической слепоте преступил эту черту. Он своей фискальной экзекуцией, проведенной над образовательным законом, фактически подсек тот корень – образование, – на котором возрастает процветание страны.

Минфин вырезал из существовавшего Закона РФ «Об образовании» все, что касалось:

- приоритетности образования и ее государственных гарантий;
- финансовых обязательств государства перед образовательной сферой, в том числе – ежегодного отчисления на нее 10% от национального дохода, защищенности образовательных бюджетных статей, освобождения образовательных учреждений от налогов, права регионов вводить свои налоги и сборы на нужды образования, детских пособий, упрочения материально-технической базы образования и проч.;
- федеральных нормативов оплаты труда работников образования; всех видов льгот и социальной помощи для них;
- всех видов социальной поддержки и льгот для различных категорий учащихся, включая детское питание, проезд на транспорте, помощь при трудоустройстве, охрану жизни и здоровья детей, финансирование по повышенным нормативам учебных заведений для детей с отклонениями в развитии и т.д.;
- ограничения платности образования;
- финансовой и организационной самостоятельности образовательных учреждений;
- необходимой полноты полномочий местного самоуправления в образовательной сфере;
- поддержки негосударственных образовательных учреждений и многое, многое другое.

Все это, естественно, получило поддержку в Госдуме со стороны ручной «партии власти» и со стороны не менее ручного Министерства образования и науки.

Только некоторые члены профильного Комитета Госдумы во главе с Олегом Смолиным встали на защиту образования. Они бились, не щадя себя, с проектом Минфина до последнего патрона. И вот что им удалось-таки отстоять.

ПОПРАВКИ, ПРЕДЛОЖЕННЫЕ КОМИТЕТОМ ПО ОБРАЗОВАНИЮ И НАУКЕ ГД РФ И ПРИНЯТЫЕ ГОСДУМОЙ РФ⁶⁸⁰

Уточнено место ФПРО как организационной основы государственной политики в области образования.

Сохранено право образовательных учреждений на разработку и принятие своего устава для последующего утверждения учредителем.

Восстановлено право образовательного учреждения выступать в качестве арендатора и арендодателя имущества.

Сохранены прежние условия выдачи лицензии образовательному учреждению, обусловлены наличием договора на аренду или права собственности на учебно-материальную базу.

Конкретизированы основные положения, касающиеся деятельности негосударственных образовательных учреждений.

Сохранен объем полномочий образовательного учреждения по установлению фонда и размера заработной платы, надбавок и премий.

В полном объеме образовательным учреждениям дано право распоряжения денежными средствами, полученными из внебюджетных источников.

Отрегулированы вопросы о порядке создания, реорганизации и ликвидации образовательных учреждений.

Значительно снята напряженность по проблеме законодательного обеспечения права предоставления сельским учителям бесплатной жилой площади с отоплением и освещением.

В особом ряду стоит решение об увеличении с 5 до 25% размера общего стипендиального фонда суммы для поддержки нуждающихся студентов.

Удалось исправить ошибки относительно школьных библиотек, библиотек академий наук, образовательных и научных организаций.

Восстановлено право государственных научных фондов финансировать инновационные и опытно-конструкторские проекты.

Сохранено право академий, имеющих государственный статус, и государственных научных организаций на распределение средств, получаемых за аренду имущества.

Закреплена организационно-правовая форма государственных фондов поддержки науки в виде учреждений.

Приняты поправки, касающиеся установления критериев по присвоению статуса наукоградов. Снята напряженность по этому поводу в научном сообществе.

Найдено решение для сохранения в едином образовательном пространстве научных организаций и вузов.

Однако, главное – экономические основы развития образования, заложенные в закон, были утрачены. В новом виде Закон «Об образовании» резко отличался от того, что было прежде. Все это означало: а) фактически декларацию новой государственной политики в сфере образования или по меньшей мере *новой экономической составляющей этой политики*; б) *второй исход государства из образования, при недопущении к нему общества*; в)

⁶⁸⁰ Реформа против образования. М., 2005. С. 27.

резкое ущемление свободы в образовании и автономии образовательных учреждений. Это было по сути, свертывание и доступности отечественного образования, и перспектив его развития.

Этот «погром в законе», как называли его депутаты профильного Комитета Госдумы в своем протестующем письме (оно напечатано ниже) был произведен также молниеносно, негласно, за спиной общества и образовательного сообщества. Так начинался слом принятого тремя годами ранее тем же государством перспективного социального проекта – модернизации российского образования.

На смену ей приходила одна из наиболее реакционных акций в истории отечественного просвещения – *контрреформа образования 2004 года*. Но общество и педагогическое сообщество в итоге перекрыли ей дорогу, что будет подробно рассмотрено далее.

ПОГРОМ В ЗАКОНЕ⁶⁸¹

Заявление членов Комитета Государственной Думы по образованию и науке

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

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

Если он станет законом, почти неизбежно потеряют:

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

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

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

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

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

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

- статье 7, определяющей Россию как социальное государство;
- статьям 7 и 37, обязывающим устанавливать единую для страны минимальную зарплату;
- статье 55, запрещающей принимать в стране законы, ограничивающие права и свободы граждан, ухудшающие их положение;

⁶⁸¹ Там же. С. 18–21.

– статье 114, обязывающей правительство проводить единую федеральную социальную политику, в том числе в области образования и науки. И т.д., и т.п.

2. Среди 41 закона, которые требует отменить правительство:

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

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

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

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

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

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

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

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

- статью «Государственные гарантии приоритетности образования» целиком;

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

- обязательство государства оказывать нуждающимся социальную поддержку в период обучения;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Мы призываем образовательное и научное сообщество:

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

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

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

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

- **требовать** вынесения основных положений правительственного законопроекта на общенародный референдум.

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

Члены Комитета Государственной думы по образованию и науке:

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

Денисов О.М., председатель Российской ассоциации профсоюзных
организаций студентов (РАПОС), кандидат психологических наук,
зам. председателя комитета;

Заполеев М.М.;

Зюганов Г.А., доктор философских наук;

Кондауров А.П.;

Мельников И.И., профессор МГУ им. М.В. Ломоносова,
председатель комитета в 1996–2002 гг.;

Смолин О.Н., доктор философских наук, член-корреспондент РАО,
первый зам. председателя комитета

ПОПЫТКА РАЗГРОМА НАУКИ

Одновременно с подготовкой антисоциальной реформы образования началось активнейшее наступление и на науку. Негативные политические и социально-экономические последствия волонтаристских реформ в этих сферах в перспективе были значительно более опасны, чем те, которые повлекла монетизация льгот. Ибо они могли «обнулить» «человеческий капитал» нации.

Начало погрома науки должна была положить «Концепция участия РФ в управлении государственными организациями, осуществляющими деятельность в сфере науки», которая рассматривалась на коллегии Министерства образования и науки 2 сентября 2004 года (на второй день после Бесслана, – видимо, ничего более важного в министерстве не нашлось). Согласно этой концепции 90% государственных научных организаций до 2008 года должны быть разгосударствлены и приватизированы. Этот документ представлял собой практически кальку с доклада Всемирного банка 2002 года, рекомендовавшего провести дальнейшее сокращение российского научно-технического комплекса.

Как уже отмечалось в прессе, в названной концепции по сути речь шла «о *стратегической цели*, выключающей нашу страну из конкуренции на мировом интеллектуальном рынке, – о разгроме отечественной науки ударом в ее «солнечное сплетение» на стыке фундаментальных и прикладных наук». *Прагматическая же цель* данной реформы была весьма банальна. Ее сформулировал академик Г. Месяц: «Приватизация зданий и имущества, принадлежащих российской науке... А чтобы это сделать надо уничтожить науку в России»⁶⁸². По убеждению ученых Российской академии наук, министерская «Концепция...» вела не только «на заезженную колею экономии госрасходов за счет науки», но и к фактическому «разгрому государственного сектора науки»⁶⁸³.

Этот акт «реформаторского вандализма» встретил резкий отпор со стороны российских ученых, потребовавших отставки руководства Минобрнауки. Данное жесткое политическое требование было заявлено как в прессе, так и на всероссийской акции протеста ученых, проведенной 20 октября 2004 года. Это требование было всецело поддержано образовательным сообществом и студентами, которые приняли активное участие в названной акции протеста, резко выразив и свое неприятие новой образовательной реформы.

Только после этого руководители Минобрнауки вынуждены были сесть за один стол с учеными и заняться поиском адекватных средств обновления и реорганизации российской науки. В дело вынужден был вмешаться и Президент РФ, поддержавший на президентском совете по науке и технологиям направления поиска этих средств.

Ссора с учеными тогда показалась властям опаснее, чем недовольство сферы образования. Но вскоре власти поняли, что они ошибались. Все то же

⁶⁸² Новая газета. 2004. 25–27 октября.

⁶⁸³ Коммерсантъ. 2004. 30 сентября.

самое, включая вмешательство президента, в 2005 году повторилось в образовании. Только в значительно более массовой и жесткой форме.

РАСКАССИРОВАНИЕ «БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЫ»

Наконец предстояла еще одна социальная экзекуция, далеко не последняя (впереди еще были реформы медицины, ЖКХ и др.), но весьма тяжелая – раскассирование так называемой бюджетной сферы. Теперь в насмешку над этим названием значительная ее часть оставалась без бюджета. Этой части был предоставлен выбор: 1) кто-то может обратиться в состояние ГМАНО – государственных (муниципальных) автономных некоммерческих организаций, которые будут самостоятельно обеспечивать свою автономность; 2) кто-то будет попросту приватизирован (при этом не оговаривалось, что приватизируемая организация не должна менять профиль своей деятельности).

Те же организации социальной, культурной, научной, образовательной сферы, которые будут получать нищий бюджетный паек, «лишаются права на самостоятельное распоряжение средствами из внебюджетных источников». То есть попросту лишаются значительной, если не основной части своих средств. Ибо известно, что в силу мизерности бюджетных подачек нормальная деятельность многих театров, музеев, медицинских учреждений, вузов и даже школ обеспечивается внебюджетными поступлениями, которые составляют от 20 до 80% общего объема финансирования. Иными словами, государство просто грабило эти учреждения, изымая в казну заработанные ими средства.

В предстоящей реформе содержались позиции и откровенно параноидальные. Музеям, библиотекам, архивам было предложено платить государству за аренду своих коллекций, а медицинским, научным и образовательным учреждениям – за аренду своего же ценного оборудования. За аренду – у кого? У государства? Так государство уходило из социальной и духовной сферы, обирая при этом ее до нитки.

Обо всех названных мерах, которые были предусмотрены законопроектом «Принципы реструктуризации бюджетного сектора», как и о самом этом законопроекте, который (как и все названные выше) разрабатывался скрытно, подпольно, общественность, естественно, узнала случайно. И узнала только в конце 2004 года. Что вызвало ее бурное недовольство. Между тем этот законопроект был рассмотрен правительством еще в ноябре 2003 г. А в мае 2004-го он был уже превращен Минфином в жесткий перечень драконовских мероприятий, от которых на клеточном уровне веяло бухгалтерским неприятием культуры и интеллекта.

Есть что-то воровское, непотребное в манере нынешнего правительства готовить важнейшие государственные решения в тайне от общества. Но для самих изготовителей этих решений данная манера имеет достаточно очевидный смысл. Она позволяет, во-первых, скрыть истинную суть предлагаемых «реформ». И, во-вторых, внезапно обрушить эти «реформы» на голову обще-

ства в подходящий момент (например, в период летних отпусков, как это было с пресловутым законом № 122) и соответственно провести их без помех с помощью игрушечного парламента.

И здесь мы подходим к главному, **к той базовой цели**, ради которой нынешние «экономические небольшевики» пришли во власть – **к «кормлению» от этой власти, к захвату собственности**. На достижение данной цели и направлены в конечном итоге названные и другие социальные реформы. Все они имеют *две основные задачи: во-первых, максимально возможно освободить бюджет от социальной и духовной сфер и, во-вторых, провести максимально возможную приватизацию этих сфер*.

Первая задача отражает суть традиционной фискальной политики правительства, которая давно уже является суррогатом отсутствующей нормальной экономической политики. Эта задача порочна. Но иного наше правительство попросту не умеет делать.

С корпоративно-бандитской точки зрения можно понять и вторую задачу. Прежняя власть приватизировала почти всю производственную сферу страны. И здесь, чтобы вырвать свой кусок, надо вести жесткую, в прямом смысле кровавую борьбу за передел собственности. В социальной же сфере (на которую, не отчаялась покушаться даже прежняя, не имеющая моральных границ власть) собственность лежит почти нетронутая, «на блюдечке с голубой каемочкой». Надо только ее не расплескать и умело воспользоваться ею, отобрав у «бюджетников».

Обираванием «бюджетной сферы» и ее раскассированием «либеральные большевики» открывали путь для банкротства и бандитского присвоения многих учреждений культуры, науки, образования, здравоохранения. Не говоря уже о том, что они пускали по миру сотни тысяч «бюджетников», которые составляют значительную часть бедного населения страны.

В этом суть проводимых и намеченных антисоциальных реформ, равно как всей нынешней антисоциальной политики правительства. По существу, **это политика откровенного геноцида по отношению к социальной и духовной сферам**. Такую политику можно проводить либо по недомыслию, либо из корысти, либо по злему умыслу, провоцируя разложение страны и неизбежные социальные взрывы.

ОБЩЕСТВО И НОВАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Общество резко критически оценило новый антисоциальный курс правительства. Мэр Москвы Ю.М. Лужков открыто выступил против этого курса, назвав социальную политику «макроэкономистов-антинародников» «и безграмотной, и губительной». Потребности развития России, писал Лужков, «требуют совершенно иной социальной политики. Это должна быть действительно социальная политика, а не ее фактическая ликвидация под флагом

концепции "минимального государства". *Социальный дарвинизм*, принцип "пусть выживает сильнейший" *социальной политикой не является*⁶⁸⁴.

Почти в тех же словах дала оценку этой политике и одна из лучших политологов Лилия Шевцова: *«Формула новой социальной политики удивительно проста: патернализм по отношению к бюрократии и социальный дарвинизм по отношению к обществу»*⁶⁸⁵.

Правительство не только не возразило своим оппонентам, но в закамуфлированном виде подтвердило сущность своей социальной политики. На VI Международной конференции «Модернизация экономики и выращивание институтов» глава Минэкономразвития Г. Греф 4 апреля 2005 года заявил, что на нынешнем уровне модернизации «уже не осталось безболезненных реформ», что все предстоящие реформы (в том числе и в сфере образования) «больно затронут десятки, сотни и даже миллионы людей».

Можно было подумать, что «шоковая терапия» по Гайдари, приватизация по Чубайсу, финансовая псевдостабильзация по Черномырдину за счет фактически рабского труда и многомесячной невыплаты зарплат, равно как и новейшая «зачистка» социального законодательства по Кудрину или «монетизация льгот» по Зурабову были безболезненными реформами. На самом деле – и это уже давно понятно всем – наше правительство попросту не умеет проводить иные – нормальные, неболезненные реформы. Не умеет, либо не хочет – в силу своего «либерального фундаментализма» или необолевистского презрения к собственной стране и народу.

Это и дискредитировало в итоге в глазах народа само понятие «реформа». Подобным же образом наша «властная элита» дискредитировала понятия «демократия», «свобода», «правовое государство» и многие другие, что фактически не оставило ни понятийного, ни реального социально-политического пространства для обновления страны. Однако еще остается в силе главный фактор этого обновления – укорененное в народе понятие и требование **СПРАВЕДЛИВОСТИ**. При переводе на язык права оно по сути тождественно понятию *«социальное государство»*, которое и вызывает особую аллергию у либеральных необолевистов и фундаменталистов. Но именно таковым провозгласила нашу страну в статье 7 Конституции Российской Федерации. Именно эту статью попытался, по сути, нейтрализовать георостратовский закон № 122, то есть попытался *упразднить социальное государство в России*.

В этих условиях российскому обществу предстояло самоопределиваться, предстояло сделать по меньшей мере три серьезных шага в «разгерметизации» своего гражданского самосознания.

Во-первых, нужно было понять, что нет отдельного бытия культуры, науки, образования и других социальных сфер. Их единую судьбу определяет общее отношение к социальной и духовной сферам правительства, которое может давать им необходимую степень свободы и государственной поддержки, а может лишить того и другого, что мы и имеем сегодня. Было бы иллюзией полагать,

⁶⁸⁴ Лужков Ю.М. Развитие капитализма в России. 100 лет спустя. (Спор с правительством о социальной политике.) М., 2005. С. 35, 80.

⁶⁸⁵ Независимая газета. 2005. 25 января.

что какая-то из этих сфер способна самостоятельно противостоять нынешнему напору правительственных неობольшеви́ков. Поэтому пора было вспомнить завет Булата Окуджавы и объединить усилия, «чтоб не пропасть поодиночке».

Во-вторых, – и это главное – надлежало осознать, что отношение власти к образованию, науке, культуре – лишь отражение ее общей социальной политики, то есть ее отношения к обществу. Что и образование, и наука, и культура живут отнюдь не в отдельных особняках, а в том же полуразрушенном, разоренном здании, которое называется «социальной сферой». Жильцы нижних этажей этого здания – ветераны и пенсионеры уже вышли на улицы, пока деятели культуры, науки и образования горячо, но как всегда, разрозненно обсуждали свои проблемы. Не задумываясь над тем, что эти проблемы – лишь отголоски надвигающейся социальной катастрофы.

Судя по некоторым лозунгам «ситцевой революции» («Нет социальному террору!», «Не хотим быть жертвами геноцида!» и др.) ее участники раньше и глубже, чем деятели культуры, науки и образования, поняли суть происходящего. Равно как и подлинную суть антинародного закона № 122. Главное в нем, повторим, не провальная монетизация льгот, а **кардинальное изменение социальной политики** в стране и соответственно социального законодательства, финансовое удушение социальной и духовной сфер, а подчас и просто физическое уничтожение отдельных их институтов. Известно, что предстоящая реформа здравоохранения должна была, как и рекомендовал Всемирный банк (поразительно озабоченный судьбами России), ликвидировать, в частности, сеть детских поликлиник и женских консультаций – и это при том, что страна входит в глубокую демографическую яму и ее население вымирает с чудовищной скоростью – до 1 млн. человек в год, при высоком уровне у нас детской смертности и низкой рождаемости, при критическом состоянии здоровья детей. Наконец итоговая цель этой каннибальской социальной политики – превратить социальную сферу в зону выживания или вымирания. На выбор. В полном соответствии с идеологией **социал-дарвинизма – базового основания новой социальной политики правительства и проводимых им социальных реформ.**

Посему надо было не разрозненно выступать в поддержку только театров или музеев, библиотек, медицины, науки или образования. Необходимо было сплотить силы для противостояния этой социальной политике, для защиты и социальной, и духовной сферы.

Наконец, в-третьих, предстояло вспомнить, что власть бесчинствует, пока не встречает гражданского сопротивления. События в стране начала 2005 года еще раз наглядно это показали. И многому научили – народ начал понимать, что его активные действия дают реальный результат. Если культура, наука, образование, а также здравоохранение (погром которого не за горами) волеются в это гражданское сопротивление, то общество сможет предотвратить социальную и духовную катастрофу.

Однако, увы, надо понимать, что это воссоединение мало реально. Общество издавна и сознательно атомизировано властью. Кроме того, оно объективно стратифицировано не только по социальным, но и по профессиональным группам. И опыта преодоления этого барьера, опыта гражданского объединения у него, по сути, нет, – разве что 19 августа 1991 года.

Но и драматизировать это обстоятельство все же нет оснований. Любое большое дело начинается с малого первого шага. И опыт корпоративного объединения может породить гражданский опыт.

Мы же убедились за прошедшие два года, что в каждой из названных сфер – образовании, науке, культуре первоначальные оголтелые планы рыночных экстремистов не прошли. В той или иной мере они были скорректированы соответствующей общественной группой. Что же касается образования, то эти планы из-за мощного сопротивления общества и педагогического сообщества просто потерпели крах.

Реакция власти на ответ улицы монетизаторам льгот показала, что власть переоценила свои силы, что она боится общества. Не случайно наиболее одиозные социальные реформы были заморожены уже зимой 2005 года, а к осени, видя нарастающее общественное сопротивление, власть задумалась о «левом повороте». Но об этом – разговор впереди.

Авторское отступление (вне текста книги)

Поскольку мы вступаем в полосу жесткой критики новой антисоциальной образовательной политики, которая займет пространство двух последующих глав, мне бы хотелось предварить их следующим замечанием.

Меня всегда больше интересовали не конкретные лица, а явления. Другое дело, что в силу своей социальной роли многие из этих конкретных лиц были «носителями явлений». Так обстоит дело и на этот раз – с «носителем реакционной образовательной политики», который оказывается в эпицентре критики.

По нашей дурной «совковой» традиции эта критика может быть воспринята как личный выпад. Бессмысленно объяснять, что это не так. Как говорится, «ничего личного». Кроме, как это не покажется странным, даже определенной симпатии к этому заблудившемуся, по-своему обаятельному интеллектуалу-технократу и сожаления – по поводу того, что ошибочно взятая им на себя социальная роль нанесла ему как человеку столь жесткий урон.

С моей точки зрения, министр образования и науки А.А. Фурсенко оказался тройным заложником. *Во-первых*, – собственной некомпетентности и, вероятно, властных амбиций. *Во-вторых*, – подброшенного ему «ближайшего окружения», крайне корыстного, беспринципного, властолюбивого, малограмотного, с, мягко говоря, извращенными педагогическими и нравственными представлениями и – главное – готового ради личной выгоды и обогащения выставить своего патрона в любом свете. И, *в-третьих*, – заложником, более того «шестеркой», известных рыночных экстремистов в правительстве, которые не нуждаются в дополнительной характеристике.

В названных координатах трудно говорить о пристойном выполнении социальной роли, равно как о пристойности самой этой социальной роли. Но именно на эту тему придется говорить. Как бы сказал Владимир Высоцкий о носителе данной «социальной роли», «мне жаль по-человечески его». Но еще более, многократно более жаль наше многострадальное образование, которому не хватало разве что только рыночных экстремистов и социал-дарвинистов.

23. РЕФОРМА ПРОТИВ ОБРАЗОВАНИЯ

*Хуже невежества может быть
только воинствующее невежество.*

Геме

«АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА» И РУКОТВОРНЫЙ КРИЗИС В ОБРАЗОВАНИИ

Еще до начала погрома Закона «Об образовании» в образовательной сфере (как и в сфере всего российского государственного управления) произошло знаменательное событие, нареченное «административной реформой». Эта «реформа» порушила и надолго парализовала, по существу, всю систему государственного управления в стране на федеральном уровне.

Для образования (как мы увидим и из данного раздела, и из содержания всей главы в целом) эта велокомудрая акция имела особенно драматические последствия. Здесь изменялась не только система управления. Здесь круто ломалась образовательная политика, которая открыто становилась экстремистки рыночной, антисоциальной и антинациональной.

Административная реформа заслуживает особого внимания не только потому, что она — зеркало нынешнего провального реформирования. Она нагляднейше обнажает его основной исток — непонимание «либеральными фундаменталистами» объективных закономерностей проведения реформ. Отсюда — воинствующее, безоглядное пренебрежение этими закономерностями, влекущее провал за провалом. В случае с административной псевдореформой этот провал был обусловлен попранием той закономерности, что неадекватное, волонтаристское выстраивание управления любой системой в конечном итоге, если не разрушает эту систему, то ввергает ее в глубочайший кризис. Что и произошло, в частности, с системой образования, с наукой, здравоохранением, социальной сферой и т.д. Увы, насколько же был прав Гете, говоря, что хуже невежества может быть только воинствующее невежество.

Мне уже многократно приходилось отмечать, что любому здравомыслящему человеку с самого начала «административной реформы» было очевидно, что она обречена на провал. Что это не более чем очередная имитация деятельности, очередной умозрительный плод наших псевдореформаторов, обескураживающе оторванных от жизни и к тому же, при всем их безмерном самомнении, не понимающих азбучных истин ни политической морали, ни науки управления⁶⁸⁶.

В нравственно-политическом плане предпринятое в ходе этой «реформы» резкое увеличение зарплаты «чиновной опричнине» (которая иллюзорно считается «государевой опорой») на фоне вопиющей бедности народа и беспощадного урезания социальных льгот — это не только посев социальной бури, но и вызывающая демонстрация властью своего полного пренебрежения к народу, глухой отстраненности от него. Аргументы же «реформаторов», что повышение зарплаты чиновникам избавит оных от коррупции, — это нечто из области педагогики для умственно отсталых. Впрочем, и им понятно: рост доходов только пробуждает страсть к дальнейшему обогащению.

⁶⁸⁶ См. напр.: Политический журнал. 2004. № 4; Новая газета. 2005. 5–9 сентября и др.

В организационно-управленческом плане эта квазиреформа свелась к бессмысленной перетряске правительства, к спекулятивной игре «в квадратики», увеличивающей вдвое число бюрократических структур – различных «агентств» и «надзорных служб», которые, по извращенной аппаратной логике, должны «надзирать» за теми министерствами, в составе коих они находятся. При этом в силу либо незнания, либо неоправданной самоуверенности попирались, помимо названной выше, еще две ключевые нормы науки управления:

– масштабы любой системы имеют свои естественные ограничения, за пределами которых профессиональное управление ею становится невозможным;

– попытки организации единого управления multifunctionalными системами не только неэффективны, но заведомо обречены на провал.

Это стало особенно очевидно на примере вновь созданного Министерства образования и науки. Вместо двух нормально работавших ранее министерств была создана одна пустышка. Задуманное суперведомство в итоге не состоялось. И не только потому, что люди, призванные к управлению им, оказались беспомощны и некомпетентны. Но и потому, что профессионально управлять таким монстром в нашей огромной стране по определению невозможно. А зарубежные «аналоги», которыми нас пытались убедить, здесь, мягко говоря, некорректны. Россия – это не Нидерланды и не Испания.

Известно, что простота подчас хуже воровства. Страсть наших псевдореформаторов к простым решениям уже не раз приводила и отдельные отрасли, и страну в целом на грань катастрофы. Случай с образовательно-научным монстром – ярчайшее тому подтверждение.

Во-первых, связь образования и науки лежит на поверхности. Она очевидна даже ребенку. Но эта «детская очевидность» оказалась примитивной ловушкой для авторов «реформы». Куда более глубинны оставшиеся незамеченными сущностные токи, связывающие науку, перспективные инновационные технологии с производством, реальным сектором экономики, не говоря уже об обороне страны. Задача управленца государственного, а не местного уровня как раз и состояла именно в том, чтобы превратить эти сущностные токи в ток высокого социального и управленческого напряжения с тем, чтобы, обеспечив наконец долгожданный технологический прорыв, сделать страну конкурентоспособной. Не сумев не только решить, но даже поставить такую задачу, неореформаторы обрекли страну на **неизбежные провалы в сфере науки**.

Во-вторых, управление образованием в такой огромной стране как Россия объективно крайне осложнено не только ее многонациональностью, бесконечным разнообразием ее регионов, культурно-национальных задач, потребностей производства, рынков труда, но и многоуровневостью структуры образовательной системы (от детского сада до переподготовки кадров), многослойностью ее проблем (от содержания образования до экономики системы образования). Не говоря уже о сложности управления образовательной сфе-

рой в условиях глубочайших социально-политических сдвигов, которые сегодня переживает страна и которые выдвигают перед образованием ответственные задачи, связанные с формированием новых гражданских и духовных ценностей, с возрождением достоинства и самосознания нации, общероссийской идентичности, воспитанием свободного, самостоятельно мыслящего и действующего гражданина новой демократической России, созданием нового уклада жизни школы как модели гражданского общества. Кроме того, нельзя не учитывать и того фундаментального обстоятельства, что в современном информационном обществе образование испытывает едва ли не самые крупные внутренние изменения за всю свою историю. В этих условиях ставить во главе образовательной сферы бесконечно далеких от нее людей — значит сознательно или бессознательно **ввергать образование в кризис**.

В-третьих, нельзя было не видеть, что само Министерство образования России образца 2000–2003 годов было уже практически суперведомством, вобравшем в себя функции и полномочия как минимум пяти традиционно существовавших ранее структур государственной власти и управления: Минпрос + Госпрофобр + Минвуз + ВАК + Госкоммолодежи (не считая многих функций бывших ЦС пионерии и ЦК ВЛКСМ). Таким образом, Минобразование прежней формации уже находилось **в критической, предельной зоне качественного профессионального управления**. Объединение же Минобразования и Миннауки далеко выходило за границы этой зоны, что делало **неминуемыми провалы и в сфере науки, и сфере образования**.

Наконец, **в-четвертых**, в сфере образования управленческий кризис был усугублен вдвойне, поскольку управление этой громадной, многосложной сферой с легкостью необыкновенной взяли на себя люди, не имеющие ни малейшего представления об образовании. Они обозначили себя как «*кризисные менеджеры*», «*кризисные управляющие*». И в этом была горькая истина — система образования оказалась опрокинутой в **рукотворный социально-политический кризис**.

Глубинные причины, провоцирующие этот кризис, коренились в том, что «либеральные неолевые» запрограммировали вновь созданный научно-образовательный монстр отнюдь не на модернизацию образования и науки, а на совершенно иные задачи: экономия на науке и образовании; свертывание и приватизация научных и многих образовательных учреждений; расширение платности «сферы образовательных услуг»; выстраивание социальной сегрегации в системе образования и прочее, о чем речь пойдет далее.

Сегодня, когда в верхних эшелонах власти фактически признан провал «административной реформы», остается признать, что выход из этого провала, по крайней мере применительно к образовательной сфере — в отказе от безжизненных управленческих схем и управленческого «глобализма». Здесь возможны два варианта: или воссоздание полноценного Министерства образования (при отделении Министерства науки), или возвращению к опыту дееспособного Министерства науки и высшего образования, как это было в начале 90-х годов, при самостоятельном Министерстве образования.

ЗАСЕКРЕЧЕННАЯ ПОДГОТОВКА
НОВОЙ РЕФОРМЫ ОБРАЗОВАНИЯ
И ЕЕ ПЕРВЫЙ СЕНСАЦИОННЫЙ ПРОЕКТ

Подготовка в Минобрнауки новой реформы образования началась одновременно с погромом закона РФ «Об образовании» и продолжалась фактически до конца 2004 года.

Ее основной отличительной особенностью было то, что *впервые в новейшей истории российского образования предложения по его реформированию разрабатывались тайно*, за спиной общества. *Документы, связанные с реформой, нигде не публиковались и не обсуждались*. Несмотря на то что и президент страны, и председатель правительства неоднократно требовали провести широкое обсуждение этих документов.

Мало того, руководство Минобрнауки попросту обмануло председателя правительства. Не имея даже в первом приближении сколько-нибудь готовых документов по реформе образования, оно дважды обращалось в правительство с просьбой перенести их рассмотрение с сентября, как это было запланировано, на декабрь. И оба раза мотивировало этот перенос необходимостью *«тщательного предварительного широкого обсуждения»* документов *«с профессиональной педагогической и непедагогической общественностью»*. Министр заверял премьера, что это обсуждение пройдет *«на августовских педагогических советах и сентябрьских родительских собраниях»*, а также на *«октябрьских мероприятиях, посвященных Дню учителя»* (письма № АФ-464 от 5 июля 2004 г. и № АФ-538 от 15 июля 2004 г.). Премьер, естественно, согласился со столь убедительной аргументацией. Но она оказалась ложной. Никакого обсуждения так и не было проведено.

Надо сказать, что такое старательное и даже рискованное, с аппаратной точки зрения, уклонение руководства Минобрнауки от обсуждения подготавливаемых документов имело для него свои резоны. Во-первых, это позволяло оттянуть демонстрацию его девственной образовательной некомпетентности. И, во-вторых, давало возможность попридержать в министерских кабинетах вынашиваемые планы по социальной селекции в образовании, по его урезанию и коммерциализации.

Это, правда, не всегда удавалось. Так, обнародование в «Новой газете» автором данных строк помещенных ниже скрытых планов Минобрнауки по возврату к 10-летней школе, по введению платности школьного образования, а также скандально известных предложений по созданию «трудовой армии» вызвало буквально шок в обществе.

НАЛОГ НА МОЛОДОСТЬ

Новая инициатива Министерства образования:
полтора года обязательной трудовой повинности, а потом – в армию⁶⁸⁷

На совете Российского союза ректоров 25 октября с.г. был обнародован 18-страничный, с позволения сказать, документ под названием «Стратегия Российской Федерации в области развития образования на период до 2008 г. (проект)».

Даже те немногие профессионалы в области образования, которые остались в Минобрнауке, с горечью отмечают: если опубликовать названную «Стратегию», то министра Фурсенко без разговоров придется отправлять в отставку.

Четыре скандальные сенсации

Четыре момента данной «Стратегии» представляют собой **подлинную сенсацию**. Они ставят школьное образование на грань катастрофы или в лучшем случае отбрасывают его на полвека назад. Что, впрочем, одно и то же.

Первое. Новые образовательные революционеры заявляют, что отныне у нас будет **12-летнее образование**, по схеме: 2 + 4 + 4 + 2. Первые два года – это «**предшкола**», где обучение начинается **с 5 лет**, или, переводя с американского (pre-school) на русский, – обычное дошкольное воспитание. Далее: 4 года – начальная школа, 4 года – основная (неполная средняя) школа и 2 года старшая (полная средняя) школа.

Но это или вопиющее невежество, или вульгарная, **беззащитная социальная ложь**. Во-первых, **ни в одной стране мира** дошкольное воспитание не входит в школьную систему. Это самостоятельное звено образования. Во-вторых, мы уже имели в 1980-х годах плачевный опыт обучения шестилеток, чего, естественно, не знают самоуверенные неوفиты, наступающие на те же грабли. Увы, в нашей стране не было и пока нет необходимых условий для обучения детей этого возраста. В-третьих, когда при обсуждении проблем модернизации образования в 2000 г. возник вопрос о начале школьного обучения с 6, а не с 6¹/₂ или 7 лет, это вызвало бурю обоснованных протестов со стороны медиков, физиологов, психологов, педагогов и т.д.

Второе. Если убрать эту непотребную ложь, то окажется, что нам предлагают возврат к **десятилетней** школе при **обязательной восьмилетке** (по Конституции РФ обязательной является только основная школа).

И опять же – **ни в одной цивилизованной стране мира** давно нет таких сроков обучения; почти повсеместно идет переход на **12-летнее** школьное образование.

Предложение Минобрнауки отбрасывает нас ровно на 40 лет назад – к «брежневской» реформе 1964 г. Чего тоже, вероятно, не знают образовательные неوفиты. Как не знают они и того, что **обязательная 11-летка** была введена 20 лет назад – в ходе школьной реформы 1984 г.

Итак, руководители нашей новой образовательной политики прокладывают нам дорогу в «образовательную Сахару», гарантируя резкое падение интеллектуального потенциала нации. Вот он «особый русский путь» – в цивилизационный отстойник.

Третье. Столь же лукавы, если не откровенно лживы, предложения «Стратегии» по якобы сокращению нагрузки в школе. Ее хотят сокращать не путем введения нового разработанного и принятого в декабре 2003 г. Министерством образования стандарта общего образования. Это сокращение предлагается провести за счет урезания на 25% Базисного учебного плана.

Непосвященным людям малопонятна суть данного предложения. Базисный учебный план – это документ, в соответствии с которым проводится фи-

⁶⁸⁷ Новая газета. 2004. 4–10 ноября.

нансирование школы и начисление заработной платы учителям. Иными словами, и то и другое предлагается **сократить на 25%**. С лукавым объяснением, что это позволит «расширить диверсификацию учебного процесса за счет дополнительных источников финансирования» (с. 7 «Стратегии...»).

То есть, говоря по-русски, это позволит **сделать обучение в школе платным**, даже – в основной школе. **Чего опять же не ни в одной цивилизованной стране мира. И что категорически противоречит Конституции РФ.**

Такова суть и цена воинствующего невежественного образовательного неობольшевизма: **средняя школа становится у нас платной.**

Напомним, что в тяжелейшие годы Великой Отечественной войны в СССР вынуждено была введена платность старшей ступени школы. Но ее отменили в 1954 г.

И, наконец, четвертое. Это гротескная сенсация. Усаживайтесь поудобнее, чтобы не упасть со стула.

По расчетам «Стратегии» (даже стыдно произносить это слово), ребенок оканчивает школу в 17 лет. Как вы думаете, что ожидает его далее? Никогда не догадаетесь, ибо сие – по ту сторону здравого смысла.

Его ожидает **«трудовая армия»** (18 месяцев)».

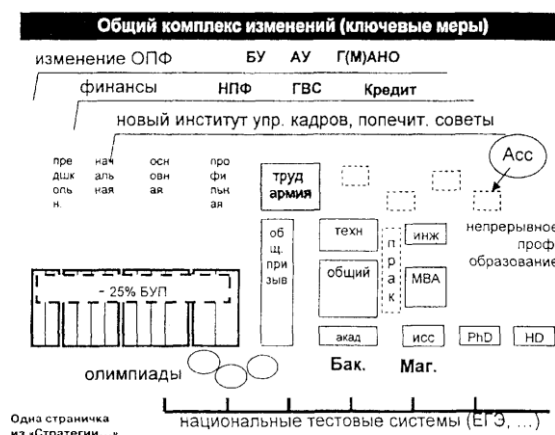
Мировая практика знает три аналога молодежных трудовых армий: 1) это гитлерюгенд 1944–1945 гг. для немецких детей, негодных к военной службе; 2) это сталинская трудовая армия для немцев Поволжья, которых боялись отправлять на войну; своеобразный ГУЛАГ, просуществовавший до 1946 г.; и 3) это израильские киббуцы.

После сего прямым издевательством над Президентом РФ, над нами и над здравым смыслом звучат слова В. Путина, вынесенные в эпиграф этой «Стратегии»: «...Создание в России свободного общества свободных людей – это самая главная наша задача» (с. 2).

Ну а что ждет ваших детей, читатель, после «трудовой армии»? Правильно, догадались – **«военная армия»** (6 + 6 месяцев). Авторы «Стратегии» вещают: «Армия должна стать образовательным институтом» (армия, где ежедневны случаи суицида; где дедовщина – основной закон жизни). А далее «по прошествии *армейского образования* (курсив мой. – Э.Д.) граждане при прохождении необходимых вступительных испытаний должны получать 100-процентные Государственные именные финансовые обязательства или право пройти бесплатное обучение на подготовительных отделениях в вузы».

Вот так. Все по-большевистски просто. До вуза – две «армии». И никаких тебе отсрочек и прочей дребедени.

Нижайшая родительская благодарность геростратам отечественного образования.



Торжество невежества

О чем же свидетельствуют все эти перемены в управлении образованием? Увы, о многом.

В управленческом плане – это показатель резкого снижения в последнее время профессионального уровня управления в стране. У нас вновь возродилась номенклатура, которая берется «управлять» всем – от свиноводства до образования.

Как сказал один из новых руководителей образования, «не все ли равно, где быть **кризисным управляющим**». Действительно – не все ли равно?

Главное – дорваться до финансовых потоков и использовать их в своих личных целях.

В социально-психологическом плане – это свидетельство оскудения и профессиональной этики, и общего нравственного уровня тех, кто самонадеянно назвал себя «властной элитой». Сегодня некомпетентность многих управителей выходит за пределы элементарной порядочности. Ибо ни один порядочный человек не возьмется руководить тем, в чем он ничего не смыслит.

В собственно профессиональном, образовательном плане это говорит о торжестве ошеломляющего невежества, о новой гегемонии технократов, не имеющих ни малейшего представления о гуманитарных, социокультурных, социальных функциях и задачах образования.

Пример? Пожалуйста. Первый заместитель министра образования и науки А. Свиноренко ничтоже не сумняшся заявляет: «Образование из социальной отрасли должно превратиться в производительную» (Учительская газета, 31.08.04). Но ведь это отрывок вульгарного технократизма 1920-х годов, с которым боролся еще А.В. Луначарский.

Не потому ли от мыслей авторов «Стратегии» – одетых от Версаче людей – за версту несет портяночным ароматом военного коммунизма, смешанного с запахом свежей смазки «товарища Маузера».

И не случайно авторы квазистратегии заявляют, что «*вопросы воспитания не являются ее предметом*». Хотя по педагогической азбуке и даже по Закону РФ «Об образовании» образование включает в себя как воспитание, так и обучение. Но технократам о воспитании, о социализирующей роли образования неведомо, и потому сказать им о сем нечего.

Если следовать логике новых образовательных «менеджеров», то нам нужно готовить только «производителей», специалистов. Желательно нравственно, духовно, граждански кастрированных, готовых служить любому режиму.

Такова образовательная идеология пришедших к власти новых большевиков-технократов.

Не имея ни малейшего представления о сути и специфике средней школы, наша новая номенклатура не знает и не понимает **ключевую педагогическую аксиому – общее среднее и профессиональное образование имеют принципиально различные цели.**

Эту аксиому сформулировал еще в 1856 г. великий русский врач, педагог и просветитель Николай Иванович Пирогов в своей знаменитой статье «Вопросы жизни». В эпиграфе к этой статье Пирогов задавал вопрос: «К чему вы готовите вашего сына – быть негоциантом, солдатом, механиком, моряком, врачом, юристом?» И отвечал: «Быть Человеком».

Так вот, цель школы – готовить **Человека** на основе общечеловеческого образования. Цель профессионального учебного заведения – готовить **Профессионала** на основе специальных знаний. Эта идея общечеловеческого образования была **центральной** в русской педагогике второй половины XIX – начала XX вв. Вплоть до 1920-х годов, когда прежним большевиком-технократам «люди» стали также уже не нужны, а понадобились лишь специалисты, «винтики».

Итак, подведем предварительные итоги. **Усилиями Минфина и Минобрнауки российское образование вошло сегодня в черную полосу невзгод и лишений.** О том, что лежит в основе этого явления, можно только гадать:

- или невежество;
- или патологическая жадность, стремление урвать себе последние неразворованные куски страны;
- или элементарная социальная тупость и политическая слепота;
- или затаенная провокация, ведущая к полной дискредитации президента, к социальному взрыву и даже падению режима, либо, что много страшнее, к крушению страны.

Если мы хотим противостоять наметившемуся погрому образования, в частности средней школы, мы должны, *во-первых*, объединить усилия всех, кто озабочен будущим наших детей и страны. И, *во-вторых*, должны потребовать опубликовать пресловутую министерскую «Стратегию». И подвергнуть ее такой же публичной порке, как это сделали ученые с адресованной им «Концепцией». Иначе погром образования произойдет за нашей спиной, что и случилось уже с Законом «Об образовании».

ВТОРАЯ ПОПЫТКА НЕОРЕФОРМАТОРОВ И ЕЕ ОЦЕНКА В ОБРАЗОВАТЕЛЬНОМ СООБЩЕСТВЕ

9 декабря 2004 года Правительство РФ на своем заседании рассмотрело подготовленный Министерством образования и науки документ «О приоритетных направлениях развития образовательной системы Российской Федерации». Поскольку множество критических замечаний в адрес документа было высказано и до, и во время этого заседания, правительство поручило до 15 февраля 2005 года доработать документ с учетом замечаний и с непременно́м участием *«заинтересованных органов исполнительной власти, научных и общественных организаций»*.

Однако и на этот раз никакой доработки документа так и не последовало. Как не последовало его публикации и обсуждения в обществе и педагогических коллективах. Министерство еще раз пренебрегло указаниями прави-

тельств, вновь пойдя на определенный административный риск. Но риск от публичного погрома документа был много опасней. (К тому же Минобрнауки уже поднабралось опыта и освоило, что правительство почти никогда не проверяет выполнение своих поручений.)

Причины, мягко говоря, явной слабости документа Минобрнауки лежат на поверхности. Они заключаются в *двух отмеченных ранее обстоятельствах*.

Первое – очевидная всем некомпетентность руководства нового министерства в вопросах образования и в столь же очевидная его неспособность собрать профессиональную команду для разработки стратегических направлений развития образования.

Об уровне непрофессионализма министерских разработчиков красноречиво свидетельствует такой, к примеру, анекдотический факт. Когда одного из их руководителей – проректора известного вуза спросили, почему в министерском документе нет ни слова о «специальном образовании», он с возмущением ответил: «Как нет? А ПТУ и техникумы...» Пришлось объяснять, что «специальное образование» – это образование детей с отклонениями в развитии, образование инвалидов и т.д. Таков, увы, уровень познания министерских разработчиков в образовании и в устройстве образовательной системы.

Второе – подпольная подготовка министерского проекта, закрытая от посторонних взглядов; старательное его утаивание от общества и образовательного сообщества, несмотря, повторю, на прямые указания и президента, и председателя правительства «*провести широкое обсуждение подготавливаемого документа в профессиональном сообществе*». Минобрнауки такого обсуждения не провело, поскольку обсуждать было нечего. Никакого стратегического документа в сфере образования у министерства попросту не существовало. Потому он и не был опубликован, не был разослан в регионы, не появился он и в Интернете. Потому и пришлось Минобрнауки дважды обманывать правительство, прося о переносе сроков рассмотрения документа, о чем говорилось ранее.

По сути за месяц до заседания правительства, – 5 ноября 2004 года министр А. Фурсенко вынужден был признаться корреспонденту «Независимой газеты», что министерство «*еще не определилось в стратегии образовательной политики*». И это на девятом месяце после создания нового суперведомства в ходе «административной реформы». В этой связи все попытки, предпринятые чиновниками министерства убедить правительство, общество, СМИ, что *несуществующий документ широко обсуждался* и на традиционных августовских педагогических конференциях, и позже на различных совещаниях, – примитивнейшая, беспардонная ложь, свидетельствующая лишь о нравственном уровне этих чиновников, как, впрочем, и министерства.

И тем не менее, худо-бедно, Минобрнауки пришлось ваять ожидаемый правительством документ по новой для него образовательной специальности. Отягощенное некомпетентностью и синдромом «новой метлы», оно отказалось принимать в расчет то, что было сделано в стране ранее. Все требовалось делать либо с чистого, либо с зарубежного листа. Но последним воспользоваться было крайне трудно, поскольку рекомендации Всемирного бан-

ка уже встретили жестокий отпор российского общества и в медицине (где предлагалось закрыть в России детские поликлиники и женские консультации), и в науке (в которой рекомендовалось приватизировать почти все научные учреждения).

Пришлось выдавливать все из себя. В итоге получился весьма убогий и что много хуже – вредоносный продукт, хотя резкая общественная и профессиональная критика Минобрнауки не прошла бесследно. Под ее влиянием из документа исчезли некоторые наиболее одиозные, если не параноидальные идеи – о трудовой армии, о снижении образовательного потенциала нации путем возврата к десятилетнему школьному обучению, обязательной восьмилетке и др. Но вместе с тем никаких принципиальных изменений в документе не произошло. (Например, оставалась вводимая в школе платность обучения, чего нет ни в одной цивилизованной стране мира и что категорически противоречит Конституции РФ.) Это и многое другое (о чем речь пойдет далее) сохраняло почву для общественного протеста против ломки отечественного образования.

Своего рода первым пиком такого протеста, показателем разногласий не только общества и профессиональной среды, но и части властных кругов с предложениями Минобрнауки стали парламентские слушания министерского документа в Совете Федерации 25 ноября 2004 года. Эти слушания выявили по меньшей мере *три капитальных обстоятельства*.

Первое – Совет Федерации сегодня смог сохранить бóльшую степень свободы мысли и совести, чем Государственная Дума, в частности ее Комитет по образованию и науке, почти полностью идущий на поводу Минобрнауки.

Второе – в так называемой властной элите в настоящее время отнюдь нет согласия по многим вопросам государственной политики, в том числе и в сфере науки и образования. В этой сфере, в частности, взгляды Совета Федерации значительно более соответствуют национальным интересам, чем подходы «рыночных фундаменталистов» в правительстве, в Минобрнауки и идущей у них на поводу Госдуме.

Третье – в ходе слушаний в докладах председателя профильного комитета Совета Федерации В.Е. Шудегова и министра образования и науки А.А. Фурсенко были представлены *два принципиально различных взгляда на суть и задачи образования. По существу – две принципиально разные философии образования*, которые определяют совершенно разные пути, более того, совершенно разные судьбы отечественного образования.

Доклад председателя профильного сенатского комитета В.Е. Шудегова на парламентских слушаниях развивал *социально-гуманитарную философию образования*, принятую Законом «Об образовании» 1992 года, который был признан наиболее прогрессивным и демократичным образовательным актом в мире конца XX столетия.

В.Е. Шудегов подчеркивал, что в современных условиях смены политического и социального уклада в России, которая в силу безответственности «реформаторов» сопровождалось крушением жизненных интересов страны,

образование в первую очередь должно быть направлено на решение задач преодоления духовного вакуума и национального унижения народа великой державы, построения гражданского демократического общества, воспитания гражданина новой России – свободной самостоятельной личности, способной к осознанному выбору. При этом подчеркивалась и важнейшая задача подготовки современных высококвалифицированных специалистов, конкурентоспособных на мировом рынке труда.

Вместе с тем в своем докладе В. Шудегов жестко констатировал произошедшие кардинальные изменения в образовательной политике и дал им крайне негативную оценку. Эти изменения, по его мнению, были столь велики, что сегодня неправомерно говорить о развитии и продолжении «Концепции модернизации российского образования», одобренной президентом, Государственным советом и Правительством РФ в 2001 году. Проведенный Минфином летом 2004 года с одобрения Минобрнауки разгром Закона «Об образовании», устранение из него всех финансово-экономических обязательств государства перед образовательной сферой, которые подробно перечислил В. Шудегов, фактически снимали, по его мнению, ключевой тезис «Концепции модернизации...» *о возвращении государства в образование* и всесторонней его поддержке.

Эту же мысль *о фактическом сломе президентской линии в образовании* поддержал первый заместитель председателя аналогичного думского комитета О.Н. Смолин. Резко критически на данном примере он раскрыл традиционные механизмы саботажа чиновниками президентских решений в разных сферах общественной жизни.

Отмеченные В. Шудеговым и О. Смолиным кардинальные изменения в образовательной политике обнажали общие тенденции возрождения в правительственных кругах *«рыночного неосоциализма»* с его стремлением довести до окончательной нищеты науку и образование, которые в любой развитой стране мира считаются национальным приоритетом. Тем самым подсекались корни развития России, в том числе и развития ее экономики, о которой якобы радеют «рыночные фундаменталисты». Точку зрения В. Шудегова и О. Смолина поддерживали почти все выступавшие на парламентских слушаниях в Совете Федерации.

Министр образования и науки А.А. Фурсенко в своем докладе дал совершенно иное видение образования. В нем *не нашлось места социально-гуманитарным задачам. Доклад был предельно технократичен*. Речь шла только о подготовке современных специалистов.

Более того, в своем докладе министр открыл новый, ранее неизвестный человечеству закон «экономического фундаментализма». Воспроизвожу дословно: *«Образование – вторичная область по отношению к экономике»*. Следуя этой логике далее, можно дойти до полного абсурда, который и исповедуют нынешние «экономические неосоциалисты»: вторичен по отношению к экономике и сам человек. Но это мы, кажется, недавно уже проходили.

Утилитарная зашоренность Минобрнауки только на «экономических функциях» образования, свидетельствующая, что о других его целях и функциях образовательные неопиты не имели представления, подчас граничила с

вульгарнейшим, смехотворным примитивизмом. «Образование, – заявил на других парламентских слушаниях уже в Думе один из руководителей министерства, – должно обеспечить опережающее развитие несырьевых секторов экономики». Чтобы сподручнее было решать такие жанровые задачи, не объединить ли еще Минобрнауки с Министерством промышленности и энергетики. А в процессе смены подобных задач – и с другими министерствами.

Некоторые педагогические журналисты считают подобные сентенции руководителей Минобрнауки образцом «делового» прагматического подхода к образованию и противопоставляют такой подход «идеалистическим», по их словам, задачам «Концепции модернизации российского образования» по созданию демократического устройства отечественного образования, участию общества в его развитии и т.д.

Смею, однако, думать, что эти задачи, как и формирование новых демократических ценностей, воспитание гражданина страны, развитие свободного человека, способного к самостоятельному и ответственному выбору, или создание школы как модели гражданского общества – отнюдь не идеалистические, а в самом прямом смысле этого слова практические, если хотите – прагматические задачи образования. И если этого не понимают руководители Минобрнауки и их адепты, – тем хуже для образования, которое отнюдь не только фактор обеспечения «несырьевых секторов». Его задачи – и это известно любому сколько-нибудь интеллигентному человеку – многократно шире, масштабнее.

Вернемся, однако, к рассмотрению «Приоритетных направлений...» Минобрнауки и к их оценке в образовательном сообществе. Наиболее детальный анализ этого документа, по поручению руководства Государственной Думы РФ и предложенной им схеме, сделан в отзыве трех экс-министров образования, который печатается ниже. После публикации этого отзыва в прессе на него поступило свыше десяти тысяч откликов почти из всех регионов России, поддерживающих позицию авторов. Этот отзыв был доложен и Президенту РФ.

Кроме того, многочисленные общественные оценки «Приоритетных направлений...» Минобрнауки были опубликованы в книге «Реформа против образования», где собраны почти все выступления прессы и материалы Интернета от этой реформе⁶⁸⁸.

**«НА ЗУРАБОВСКИЕ ГРАБЛИ...»
(Отзыв трех министров образования России
на «Приоритетные направления...» Минобрнауки)⁶⁸⁹**

Эдуард Днепров Министр образования РФ (1990–92 гг.), академик
РАО

Евгений Ткаченко Министр образования РФ (1993–96 гг.), академик и
член Президиума РАО

Владимир Шадриков Первый зам. Председателя Госкомобразования –
Министр СССР (1988–90 гг.), академик РАО

⁶⁸⁸ Реформа против образования (по материалам СМИ). М., 2005. 440 с.

⁶⁸⁹ Россия. 2005. 10–16 февраля.

9 декабря минувшего года Правительство РФ рассмотрело представленный Министерством образования и науки документ «О приоритетных направлениях развития образовательной системы Российской Федерации». Правительство отчасти скорректировало эти «направления» и предложило министерству доработать документ «с участием заинтересованных органов исполнительной власти, научных и общественных организаций».

В этой связи представляется своевременным и целесообразным еще раз вернуться к анализу названного документа, акцентировать его наиболее уязвимые стороны с тем, чтобы стали яснее задачи и направления его доработки. Это необходимо и для того, чтобы избежать очевидных негативных социальных последствий, в перспективе значительно более опасных, чем те, которые повлек за собой закон № 122.

Общая характеристика документа

В политическом плане данный документ обозначает *смену век образовательной политики*, продолжает линию «*второго исхода государства из образования*», которая была начата летом 2004 г. с экономического обескровливания Закона РФ «Об образовании» в ходе подготовки закона № 122. Из Закона «Об образовании» тогда были удалены практически все ранее принятые экономические обязательства государства перед сферой образования. Часть этих обязательств была якобы передана на уровень субъектов Российской Федерации, но без достаточного ресурсного обеспечения.

Указанная линия в корне противоречит как «Концепции модернизации российского образования», принятой под девизом «возвращения государства в образование», так и мировой практике, свидетельствующей, что развитые страны все более наращивают присутствие государства в сфере образования и ее бюджетную поддержку.

В социальном плане данный документ продолжает линию на социальное ущемление малообеспеченных слоев населения, на сегрегацию сферы образования, ее деление на два сектора – для богатых и для бедных. Эта линия проводится путем расширения платности обучения, вплоть до введения ее в средней школе. Отказ от бесплатного образования противоречит и Конституции РФ, и мировой образовательной практике.

Следствия такой сегрегации очевидны – лишение массы населения возможности социально-экономического развития (что является важнейшей функцией образования), создание замкнутого круга бедности, рост преступности, отставание экономики и в итоге вычеркивание России из числа не только развитых, но и развивающихся стран.

В собственно образовательном плане избранные в документе приоритеты в основной своей части искусственны и приоритетами по существу не являются (за исключением приоритета 2 «повышение качества профессионального образования»). Все остальные не имеют сколько-нибудь компетентного обоснования и представляют собой либо неоправданное искажение давно проверенных и оправдавших себя отечественных педагогических традиций (ради столь же неоправданных зарубежных заимствований), либо псевдоинновации – явно непрофессиональные или выстроенные на ложных, ошибочных основаниях.

Указанная образовательно-педагогическая некомпетентность не является политически и социально нейтральной. Ибо в итоге предлагаются такие изменения в отечественном образовании, которые сделают его не только сегрегационным, но попросту неконкурентоспособным. Прямым последствием этого будут неконкурентоспособность страны, ее резкое отставание от мировых процессов, ее неспособность ответить на глобальные вызовы современности.

Общий итог собственно образовательной составляющей предложенного документа: то, что в нем правильно, — не ново, а то, что ново, — непрофессионально и неправильно.

Необходимо особо подчеркнуть, что предложенный документ впервые в новейшей истории российского образования готовился тайно, закрыто. Он ни разу не публиковался, не рассылался, как положено, в регионы и не обсуждался ни обществом, ни профессиональным сообществом. Это обстоятельство — основная причина его коренных недостатков, которые отчетливо видны в предлагаемых решениях образовательных проблем. Рассмотрим некоторые из них.

Меры, предлагаемые документом, проведение которых абсолютно недопустимо

Наиболее негативными политическими, социальными, образовательными последствиями чреваты следующие две предложенные меры.

1) Сокращение Базисного учебного плана на 25% (и сокращение обязательной его части на 1/3) якобы с целью уменьшения учебной нагрузки учащихся. Это предложение Минобрнауки мотивирует тем, что в российских школах будто бы эта нагрузка намного больше, чем в других странах. Поскольку Минобрнауки из очевидных социальных соображений (о чем речь пойдет ниже) упорно вбивает в общественное сознание данный предельно ложный тезис, мы вынуждены показать в цифрах его очевидную несостоятельность (см. приложение).

На самом же деле все обстоит как раз наоборот: у нас самая короткая продолжительность учебного года (всего 160 учебных дней, в то время как за рубежом в среднем от 200 до 240 учебных дней), самое мизерное число уроков в году и соответственно за весь период школьного обучения. Отсюда — педагогически неоправданный темп обучения в нашей школе и запредельная интенсивность учебного процесса. Следствия этого — и снижение качества образования, высокая заболеваемость детей. Для того, чтобы наши школьники не болели, необходимо содержание образования разумно сокращать, а количество времени, отводимого на его освоение (то есть количество уроков), как раз увеличивать.

Таким образом, в документе проведена явная подтасовка понятий и фактов, что вводит в заблуждение всех неспециалистов — от простых граждан до руководства страны.

В социально-политическом плане предложение Минобрнауки о сокращении базисного учебного плана объективно направлено на выстраивание такой школы, которая станет инструментом селекции учащихся по имущественному признаку. По сути, под видом сокращения обязательного образования на 25% происходит увеличение платных образовательных услуг на те же 25%. Иными словами — это скрытое введение частичной платности обучения на всех ступенях средней школы (начальной, основной и старшей). Что, во-первых, неконституционно и противоречит мировой практике и, во-вторых, непосильно для малоимущих слоев населения.

Не менее серьезным негативным социальным последствием данной меры будет то, что детям, не имеющим возможности оплатить дополнительные образовательные услуги, придется ограничиться урезанным базовым общим образованием. А это закроет для них дорогу в техникумы и вузы. Ибо эта дорога будет лежать только через дополнительную подготовку путем репетиторства, которая для названной категории детей также недоступно.

В социально-педагогическом плане сокращение обязательного содержания школьного образования фактически означает уменьшение его федерального компонента до 50% от общей нагрузки. Это приведет к существенному снижению уровня и качества образования, а следовательно — и уровня образованности если не основной, то значительной части населения России. Что вы-

зовет девальвацию ее «человеческого капитала» и соответственно снижение конкурентоспособности страны.

В собственно педагогическом плане проблемы учебной разгрузки детей лежат совсем в иной, психолого-педагогической плоскости – конструировании соответствующего содержания образования, мотивации учения, новых технологиях обучения и т.д., о чем авторы документа либо сознательно молчат, либо попросту не имеют представления.

В экономическом плане предложенная мера потребует от государства значительных дополнительных капиталовложений (от 60 до 80 млрд. единовременно) для обновления учебной литературы, переподготовки учителей, изменения системы педагогического образования и т.д. Причем все эти ассигнования государство будет вынуждено потратить на деградацию собственной системы школьного образования.

2) Пересмотр структуры стандарта общего образования с целью устранения из него «Обязательного минимума».

Данная мера на современном переходном этапе развития страны представляет собой явно необоснованное забегание вперед, чреватое многими негативными образовательными и политическими последствиями.

Во-первых, исключение из стандарта «Обязательного минимума» вместо столь насущного обновления содержания школьного образования в соответствии с потребностями современной жизни (эта задача в значительной мере решена разработанным и утвержденным Минобразованием России стандартом общего образования) попросту рассыпает это содержание образования, делает его произвольным. Как разрушает оно и единое образовательное пространство страны, стимулируя сепаратистские, националистические и прочие отрицательные тенденции.

При этом данная мера фактически ставит под сомнение вопрос о введении профильного обучения в старшей школе, равно как и вопросы создания системы объективного контроля и оценки качества образования, возможности проведения экспертизы учебной литературы и т.д.

Во-вторых, эта мера не учитывает реального уровня подготовки нынешних школьных учителей, из которых только 5–7% могут работать по авторским учебным программам.

В-третьих, удаляя из стандарта «Обязательный минимум» и оставляя в нем только достаточно абстрактные «Требования к уровню подготовки выпускников», авторы документа вольно или невольно открывают возможность добиваться реализации этих «требований» на любом учебном материале (в том числе антироссийском), последствия чего весьма непредсказуемы.

В-четвертых, наконец, за удалением из стандарта «Обязательного минимума» прозрачно видна попытка закамуфлировать зияющую дыру в школьном образовании, которая неминуемо возникнет после планируемого сокращения обязательной части базисного учебного плана (сокращение «Обязательного минимума» на 1/3 скрыть невозможно; а «требования» позволяют это сделать).

Задача подготовки стандарта нового поколения (с предложенной или иной структурой) безусловно актуальна. Но она требует серьезных теоретических исследований, прикладных разработок и экспериментов, а следовательно, немало времени. Ибо «кавалеризм» в столь ответственном деле явно противопоказан.

Поэтому целесообразно на это время использовать утвержденный Минобразованием России стандарт, введение которого после двухлетнего обсуждения поддержало 97% почти из 100 тыс. респондентов. Напомним, что в процессе подготовки этого стандарта проведен первый за 70 лет системный пересмотр всего содержания отечественного школьного образования, с его разгрузкой на 20% и обновлением почти на 35%.

Меры, которые нуждаются в существенной корректировке, доработке и переработке

1) В качестве первого приоритета в документе вынесена проблема формирования **«системы непрерывного профессионального образования»**.

Вопреки мировой практике данная проблема отождествляется здесь только с последипломным дополнительным образованием. В систему этой «непрерывности» уже не входят ни ПТУ, ни техникумы.

Между тем истинная проблема заключается в создании общей, мобильной и гибкой системы непрерывного образования, в рамках которой: 1) обеспечивается во многом отсутствующая до сих пор преемственность всех звеньев, ступеней и видов общего и профессионального образования; 2) устраняются тупиковые ветви образования, закрывающие возможность продолжения обучения; 3) решается проблема «стыков» разных уровней и видов образования (детский сад – школа; основная школа – ПТУ; старшая школа – техникумы, вузы; дневная и вечерняя школа в ее связи с теми же ПТУ, техникумами и вузами, и т.д.). Тех самых «стыков», куда проваливается масса детских судеб и бездна родительских средств – почти 2 млрд. долларов: на репетиторство, различного рода подготовительные курсы и пр.

К слову сказать, о вечерней сменной общеобразовательной школе, которая является крупным национальным достоянием и которая восполняет недостаток общего образования и обеспечивает тем самым необходимую социализацию своих учащихся – детей и взрослых, в документе даже не упоминается.

Также не упоминается в нем и о специальном образовании – для детей-сирот (почти 1 млн. человек), детей-инвалидов и с отклонениями в развитии (более 1 млн. человек), а также детей-правонарушителей (более 500 тыс. человек). Об этой важнейшей области образования авторы документа, как оказалось, вообще не знали. Хотя с конца XIX столетия она представляла собой общепризнанную в мире гордость российского образования. В настоящее же время эта область находится в тяжелейшем положении и крайне нуждается в поддержке. Тем более, что число детей названных категорий катастрофически увеличивается.

Таким образом, сложнейшую, актуальнейшую проблему выстраивания многогранной и многофункциональной системы непрерывного образования в России авторы документа подменяют псевдопроблемой.

2) Документ предлагает разграничить в **начальном профессиональном** образовании профессиональную и общеобразовательную подготовку (сократив или вообще устранив последнюю), а главное – освободить его от «обременения социальными обязательствами», которые, по мнению Минобрнауки, мешают профессиональной подготовке. Этот подход с образовательной точки зрения – ошибочен, с социальной точки зрения – вреден. Предлагаемая в документе разработка механизмов «раздельного финансирования» трех названных сфер деятельности ПТУ – иллюзия решения вопроса о повышении качества профессионального образования. Это традиционный фискальный, бухгалтерский подход к решению содержательных образовательных задач.

Известно: сколько существуют начальные и средние профессиональные учебные заведения, столько и стоит острая педагогическая проблема оптимального сочетания в них задач общего и профессионального образования. Ибо при устранении общего образования из этих учебных заведений резко снижается качество профессиональной подготовки. Особенно сегодня, в условиях постиндустриального общества, когда новому работодателю на 90% требуются рабочие именно с полным средним образованием. Вместе с тем, в настоящее время 14% учащихся ПТУ не имеют даже основного (неполного) среднего образования.

С другой стороны – традиционное единообразное решение указанной проблемы для всех ПТУ бесперспективно, поскольку не учитывает запросы различных потребителей этого вида образования, равно как и потребности различных предприятий. Выход из данной ситуации, который не виден авторам документа, – в создании гибкой типологии начального профессионального образования, с разной долей участия в нем общеобразовательных программ. В том числе с учетом компенсационных возможностей всех видов образовательных учреждений, включая вечерние (сменные) общеобразовательные школы.

Что же касается попыток «освобождения» ПТУ от «обременения социальными обязательствами», то это недопустимая форма социальной сегрегации с опасными социальными последствиями. Общеизвестно, что ПТУ всегда были вынуждены решать важнейшие социальные задачи поддержки наиболее бедной части учащихся, поскольку свыше 90% их контингента составляют дети из малообеспеченных семей или вообще не имеющие родителей. Эту специфику ПТУ всегда понимало государство и потому поддерживало их – даже в тяжелые годы Великой Отечественной войны и в период обвала 90-х годов.

Сегодня, когда ситуация в стране стабилизировалась, отказ от этой поддержки выглядит более чем цинично. Отказ грозит ввести страну в состояние новых непредсказуемых социальных рисков. Более того, если государство откажется от поддержки социальных функций ПТУ, то оно станет не только прямым участником, но и организатором системного формирования социального сиротства, беспризорности, роста малолетней преступности. Поскольку основная масса учащихся ПТУ – дети группы риска.

Данный пример – свидетельство еще одного фундаментального порока предложенного документа: непонимания того, что **политически и социально нейтральных педагогических решений в природе не бывает**.

И наконец еще одно обстоятельство, наиболее опасное – **грядущий развал системы начального профессионального образования**. В настоящее время принято в принципе правильное решение о передаче ПТУ с федерального на региональный уровень. Но это решение реализуется по «зурабовскому» способу, как и знаменитый закон № 122 о монетизации льгот. Передача ПТУ осуществляется тотально, одномоментно, без учета различных возможностей разных регионов содержать эти учебные заведения, без достаточного и целевого их финансирования (то есть губернатор может потратить средства, ранее принадлежавшие ПТУ, на что угодно). И соответственно без региональных гарантий не только развития ПТУ, но даже их сохранения. Но обвальные действия, как успешно доказал Зурабов, всегда провальны.

На прямой вопрос корреспондента газеты «Первое сентября»: «Предусмотрены ли гарантии того, что регион просто не возьмет и не закроет все свои ПТУ?», высокопоставленный чиновник Минобрнауки, отвечающий за начальное профессиональное образование, ответил: «ПТУ полностью переходят в компетенцию субъектов Федерации. И **субъекты могут с ними делать все, что им угодно. Реорганизовывать, продавать, закрывать**» (выделено нами. – *Авт.*). Изумленный столь ошеломляющим безразличием корреспондент задает еще один вопрос: «Просчитывались ли последствия масштабной передачи ПТУ на региональный уровень?» И следует лаконичный, но предельно показательный ответ: «**Нет**» («Первое сентября», 5 февраля 2005 г.).

Так готовятся сегодня реформы в образовании. Впрочем, не только в образовании. Таким образом, Минобрнауки не делает ничего для защиты, в том числе правовой, системы начального профессионального образования, которую страна с огромными усилиями создавала многие десятилетия! Более того, оно своим бездействием и безответственностью фактически провоцирует **прямое разрушение этой системы**. Так весьма своеобразно министерство реализует задачу «опережающего развития начального и среднего профессионального образования», поставленную «Концепцией модернизаций российского

образования». «Опережающее развитие» оборачивается опережающим разгромом.

3) Предложение документа ввести «предшкольное обучение» детей с 5 лет для «выравнивания их стартовых возможностей» нуждается в особом комментарии.

В отечественной педагогической науке и практике более 150 лет решается вопрос о дошкольном развитии детей, а также об их подготовке к школьному образованию. На этой основе в России была создана уникальная система дошкольного воспитания, успехи которой признаны во всем мире. В этой системе старшие группы дошкольных учреждений, которые так и называются «подготовительные», всегда готовили детей к школе, но не ограничивались этим.

Конституция РФ признает дошкольное воспитание самостоятельным звеном образовательной системы и гарантирует его бесплатность и общедоступность. К сожалению, ни то, ни другое в настоящее время не обеспечивается. Более того, платность дошкольного образования растет, а его доступность сокращается.

Вместо того, чтобы предложить пути преодоления этих негативных тенденций и изыскать возможности для обеспечения конституционных гарантий в сфере дошкольного образования, документ на американский манер просто переименовывает эту сферу в «предшкольное образование» (от англ. Pre-school), не решая по существу ни одну из ее болевых проблем.

Данное переименование, как и многие другие новации документа, также не является политически, социально и экономически нейтральным. Оно по сути выводит эту образовательную сферу из конституционного поля, лишая ее конституционных гарантий. Следующим шагом может стать отказ от бюджетного финансирования и обеспечения общедоступности данной сферы.

4) Выделение как приоритетного направления «повышения качества профессионального образования» – единственно разумное и, бесспорно, крайне актуальное предложение. Однако в документе основным направлением повышения качества профессионального образования является его структурная перестройка, прежде всего переход к двухуровневому высшему образованию. Но это не так. Структурные перестройки имеют опосредованное отношение к качеству образования, хотя они, безусловно, важны.

Качество образования в первую очередь зависит от кадров, материально-технического обеспечения, финансирования, содержания образования, технологий образования, мотивации участников образовательного процесса и т.д. Но ни об одном из этих направлений в документе даже не упоминается.

Кроме того, в документе не упоминается и такая важнейшая проблема, как несоответствие структуры подготовки кадров с начальным, средним и высшим профессиональным образованием их спросу на реальном рынке труда. Соответственно не предлагаются и способы решения этой острой проблемы.

Что же касается перехода к двухуровневому высшему образованию, то необходимо осознавать, что положительного эффекта от этого перехода можно достичь только при соблюдении определенных организационно-педагогических условий, о которых в документе также не говорится. Одновременно следует отметить, что сама многоуровневая система должна быть значительно более гибкой, чем предлагаемая в документе.

5) Повышение инвестиционной привлекательности сферы образования – задача, бесспорно, актуальная. Однако предложенная система мер не способна решить данную задачу: здесь содержатся только условия, но нет механизмов повышения этой инвестиционной привлекательности. В документе нет главного, без чего достигнуть требуемого результата в сегодняшних экономических условиях просто невозможно: предложений по созданию системы на-

логовых льгот и иных государственных преференций для привлечения внебюджетных средств в систему образования, о чем речь идет с Указа Президента РФ № 1 от 11 июля 1991 г. и что отчасти было реализовано в 90-х годах, но позже отменено. При отсутствии названных мер все разговоры о повышении инвестиционной привлекательности системы образования превращаются в обычную демагогию.

Чего нет в документе, но обязательно должно быть

Анализ ситуации в образовании, проведенный в документе, выделение основных образовательных проблем, приоритетов, предлагаемая система мер по их реализации практически не связаны между собой и не вытекают друг из друга. Так, в анализе ситуации в общих чертах описывается бедственная картина состояния кадрового потенциала и материально-технической базы отрасли. Однако в приоритетах и системе мер эти сверхважные проблемы вовсе не нашли отражения.

1) Кадры системы образования.

Кадровый потенциал системы образования продолжает разрушаться, причем на всех ее ступенях. Кадры катастрофически стареют. Отсутствует приток молодых специалистов. Беспрецедентного уровня (даже для нашей страны) достигла феминизация кадров дошкольного и школьного образования. Падает квалификационный потенциал профессорско-преподавательского состава всех уровней профессионального образования.

Главная причина всего этого – убогая, нищенская заработная плата в системе образования, составляющая менее половины от средней зарплаты в экономике страны. В то время как одна из общепризнанных аксиом экономической политики в образовании гласит: государство, в котором заработная плата учителя ниже средней по стране, не способно к развитию.

До недавнего времени хоть какую-то стабилизирующую функцию в отношении кадрового потенциала играла ЕТС. В ее отсутствие необходимы неотложные меры по установлению минимальных гарантий заработной платы всем категориям педагогических работников и разработка эффективной отраслевой системы оплаты труда.

Не решив наконец вопрос о заработной плате работников образования, не только бессмысленно, но попросту безнравственно и безответственно говорить о каком бы то ни было развитии данной сферы. Тем не менее в документе зияющие отсутствуют хоть какие-то предложения по решению этой кардинальной проблемы.

2) Материальная база системы образования

Здесь положение критическое. В настоящее время требует капитального ремонта половина школ. Не имеют канализации каждая вторая, водопровода – каждая третья, центрального отопления – каждая пятая школа. Сохраняется острая нехватка площадей для организации образовательного процесса во всех видах учебных заведений, особенно в городах. Материальная база профессионально-технического образования изношена более чем на 80%.

При всем этом, в рассматриваемом документе не предложено ничего по исправлению бедственного положения в материальной базе системы образования. Между тем, наряду с решением вопроса о заработной плате работников образования, это вторая из основных первоочередных мер, которые должны предварять любые реформы в образовательной сфере.

3) Социальные последствия и ресурсное обеспечение предлагаемых изменений в образовании.

В настоящее время в документе отсутствуют и анализ социальных рисков, социальных последствий предполагаемых изменений в образовании, и расчет необходимого ресурсного обеспечения этих изменений. К чему приводит такое отсутствие можно судить по результатам принятия закона № 122. В итоге рассматриваемый документ наступает на «зурабовские грабли», поскольку в нем также нет главного – государственной ответственности за предлагаемые решения.

Общий вывод

Представленный документ неприемлем. Он требует значительной доработки в аналитической части, а в основной своей части – серьезной переработки: в политическом, социальном, экономическом и собственно образовательном плане. Необходимо в первую очередь определиться с преемственностью, принципами и характером образовательной политики государства, а затем уже с очередными задачами и направлениями модернизации отечественного образования в связи с общим развитием страны.

Только на этой основе возможно четко выделить реальные, а не мнимые приоритетные направления трансформации и развития системы образования на современном этапе. После чего надлежит раскрыть наиболее эффективные пути и механизмы реализации предлагаемых изменений, просчитать их возможные социальные риски и последствия, дать обоснование потребного ресурсного обеспечения предлагаемых мер.

Для качественного проведения указанной работы необходимо:

1. Просить Председателя Правительства РФ М.Е. Фрадкова отложить сроки доработки рассматриваемого документа и его окончательного рассмотрения на заседании правительства.
2. Создать общественную высокопрофессиональную группу по доработке представленного документа, которая совместно с группой от Минобрнауки приведет этот документ в соответствие с Конституцией РФ и доведет его до надлежащего вида в профессионально-образовательном отношении.
3. После проведения указанной доработки опубликовать документ (который еще ни разу не публиковался) и провести его широкое обсуждение в обществе и профессиональном сообществе, как того требовали Президент и Председатель Правительства РФ и что также не было сделано.
4. По результатам обсуждения внести в документ необходимые уточнения и представить его в установленном порядке в Правительство РФ.

Приложение

Сравнительный анализ реального объема школьного образования

Снижение недельной нагрузки учебного плана категорически недопустимо. Отечественная школа и так **резко отстает** от зарубежных показателей по объему общего образования.

	Юго-Восточная Азия (Япония, Китай и др.)	Западная Европа (Германия, Франция и др.)	США и Канада	Россия сегодня	Россия завтра
Число лет обучения	12	12	12	11	11
Число лет обязательного обучения	12	12	12	9	9

Число учебных недель в год	44	39	36	34	34
Число учебных дней в неделю	6	6	5	5	5
Число учебных дней в год (*)	260	230	178	165	165
Число уроков за весь нормативный период школьного обучения	14 560	12 800	11 900	10 540 (**)	8 432 (***)
Из них уроков с обязательным содержанием:	14 300	10 240	9 200	7 905 (**)	5 270 (***)
Число уроков за период обязательного школьного обучения	14 560	12 800	11 900	8 500 (**)	6 800 (***)
Из них уроков с обязательным содержанием:	14 300	10 240	9 200	7 225 (**)	4 250 (***)

Примечания:

(*) Число учебных дней в год рассчитано с учетом национальных праздников.

(**) В соответствии с действующим Федеральным базисным учебным планом для образовательных учреждений Российской Федерации, реализующих программы общего образования.

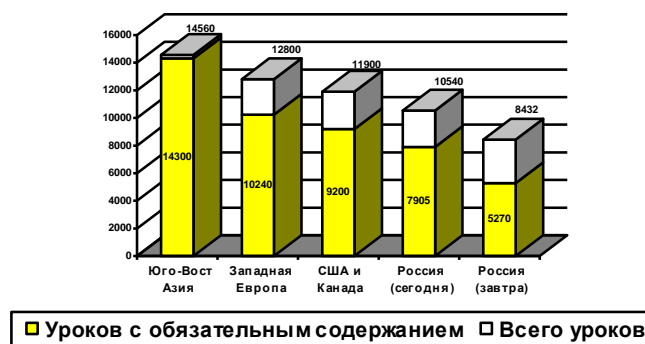
(***) Предложение Минобрнауки России о снижении недельной учебной нагрузки базисного учебного плана, изложенное в документе «Приоритетные направления развития образовательной системы Российской Федерации».

Для сравнения:

Программа «Америка на пути в XXI век»: «...На уровне средних школ следует осуществить следующие изменения: ...Учебный год в Соединенных Штатах должен быть удлинен до 240 дней... За 180 учебных дней американский школьник не способен сделать то, что его азиатский сверстник делает за 240... Для этого школы должны перейти от шести к семи урокам в день, от 5-дневной недели к 6-дневной, кроме того, необходимо иначе распределить каникулы внутри учебного года... Такое увеличение может оказаться невозможным, имея в виду пагубную привычку американцев к "свободному лету" и призывы к снижению учебной нагрузки. Однако если американцы хотят быть конкурентоспособными в следующие десятилетия, это именно то, что они должны сделать...»

«О приоритетных направлениях развития образовательной системы Российской Федерации»: «...Необходимо снизить недельную нагрузку учебного плана... Отдельным ориентиром в структуре преобразований должен стать комплекс мер, обеспечивающих заполнение высвобождающегося времени (?) при сокращении учебной нагрузки для учащихся...»

Количество уроков за весь нормативный период школьного обучения



КОРНЕВЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И СОЦИАЛЬНО-ПЕДАГОГИЧЕСКИЕ ПОРОКИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РЫНОЧНОГО ЭКСТРЕМИЗМА

Теперь пора отвлечься от конкретного документа Минобрнауки, технически принятого нашим «технически» правительством, так как суть и содержание этого документа достаточно ясны. Пора обратиться к самим основоположениям новой образовательной политики нашего доморожденного рыночного экстремизма, которая, надо признать, внесла немало новаций в политическую историю российского образования, заметно пополнив ее реакционные страницы.

Эти основоположения раскрывают *корневые пороки новой образовательной политики* выпукло и обнаженно. Рассмотрим главные из них.

1. «МИНИМИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВА»

Ранее уже говорилось, о ключевой концепции рыночного фундаментализма, направленной на «*минимизацию роли государства во всех сферах российской жизни*». Это – кредо младореформаторов первой и второй волны. Первая волна едва ли не «обнулила» вообще все государство. Именно поэтому на заре путинского правления доминирующей стала идея *восстановления государства*. «Государственничество» стало символом принадлежности или приверженности новой власти.

Не вникая подробно в этот сюжет, в котором есть и явно позитивные, и явно негативные стороны (так как он выходит за рамки данной книги), отметим лишь, что в конкретно-историческом плане поворот в названную сторону был крайне необходим. Поскольку к началу нового века российское государство оказалась почти полностью парализованным. И естественным стремлением новой власти было обрести, т.е. восстановить свой объект управления – государство.

Это стремление позитивно отразилось и на судьбах образования. Казалось бы, одобренная в 2001 году Президентом, Государственным советом и Правительством РФ «Концепция модернизации российского образования до

2010 года» означала и возврат к реформаторскому курсу в образовании, и новый этап его развития. Но вот незадача. Прошло всего три года, и все вернулось в прежнее русло. Традиционная шизофреническая раздвоенность российской власти взяла свое. А с нею «свое» решила взять и вторая волна младореформаторов. Образование же вновь оказалось в непотребном месте.

С 2004 года начался, как отмечалось выше, **тотальный исход государства из социальной сферы**.

Это был **второй** – после системного кризиса начала 90-х годов – **исход государства из образования** (как и из всей социальной сферы). **Принципиальное отличие этого исхода состояло в том, что он являлся сознательным и целенаправленным. Поскольку в его основе лежала все та же генеральная концепция либерального фундаментализма о «минимизации роли государства», которая оказалась непотопляемой.**

В начале 90-х годов государство попросту бежало из всех сфер российской жизни, еле удерживая штаны, под воздействием «шоковой терапии», учиненной младореформаторами. Оно само пребывало в шоке и занималось лишь самосохранением власти, бросив образование, как и всю социальную сферу, как и экономику на произвол так называемого рынка, т.е. попросту – на разорение. Образование в такой ситуации было обречено на самовывживание, которое стало возможным в основном благодаря прогрессивному Закону «Об образовании» 1992 года, раскрывшему главный ресурс этого выживания – **свободу**.

И вот в 2004 году, когда государство повсюду трубило об экономической стабилизации и пухло от нефтедолларов, оно вновь снимало с себя ответственность за образование нации. Вопреки провозглашенному в 2001 году в «Концепции модернизации российского образования» лозунгу о **«возвращении государства в образование»** оно снова обрекло образование на деградацию. И это – политика? И это – «государственничество»? Это – вторая волна «российского термидора», состоящего из гремучей смеси рыночного неობольшевизма и социал-дарвинизма.

О подлинном отношении власти к образованию нагляднейше свидетельствует следующее:

Первое. Социально-экономическое оскотление Закона «Об образовании», проведенное, как уже отмечалось, в ходе подготовки пресловутого закона № 122 «о монетизации льгот», **снятие с себя государством всех ранее взятых социально-экономических обязательств перед образовательной сферой** – от гарантий приоритетности образования, защищенности его бюджетных статей до заработной платы и социальных льгот педагогов, социальной поддержки детей, включая детское питание, проезд на транспорте, охрану жизни и здоровья детей и т.д. Этот погром Закона «Об образовании», по точному замечанию ректора знаменитого питерского «Военмеха», депутата Госдумы Ю.П. Савельева, стал «контрольным выстрелом» в образование.

Второе. Постоянная тенденция падения доли расходов на образование.

В настоящее время финансирование российского образования в сопоставимых ценах составляет примерно три четверти от уровня 1991 года.

В сравнении с зарубежными странами в России – крайне низкий уровень финансирования образования. Доля расходов на образование к ВВП у нас составляет 3,1%. В цивилизованных странах данный показатель в 2–3 раза выше. Более низкий уровень расходов на образование – лишь в Таджикистане (2,1%) и Индонезии (1,2%).

При этом наш ВВП, во-первых, также еще далек от своего уровня 1990 года и, во-вторых, в сравнении с ВВП развитых стран – это кошелка нищего: он в 5,5 раза меньше, чем в Германии, в 10 раз меньше, чем в Японии, в 25 раз меньше, чем в США.

По расходам на одного учащегося школы в процентах от подушевого ВВП Россия занимает предпоследнее место в мире – перед Зимбабве.

Расходы на 1 студента в России в 20 раз меньше, чем в Финляндии, и в 40 раз меньше, чем в США.

Содержание 1 заключенного обходится России в 7 раз дороже, чем обучение 1 студента.

Третье. Более того, в условиях нескончаемого ливня нефтедолларов правительство не только снимает свои финансовые обязательства перед образованием, не только держит его на нищенском пайке, но и начинает ***прямое его обкрадывание.***

Документы Минобрнауки объявляют в качестве одного из приоритетов «создание благоприятного инвестиционного климата в образовании». ***Но это явная демагогия.*** Во всем мире такой климат создается системой налоговых льгот для образования и его инвесторов. У нас же правительство каленым железом выжигает эти льготы, предусмотренные ранее Законом «Об образовании». Мало того, оно с 2006 года вводит в образовании налог на землю и имущество. Размер этого налога только по образовательным учреждениям федерального уровня достигнет в 2006 г. почти ***160 млрд. руб.*** Тогда как весь федеральный бюджет на образование в 2005 г. составляет ***154,5 млрд. руб.*** Это уже – по ту сторону здравого смысла. Фискальная политика правительства попросту банкротит образование.

Этот инновационный способ банкротства образования входит в сферу рассмотрения уже не экономики, а психиатрии. Что же касается экономики, то наши «гарвардские мальчики» не смогли усвоить знаменитый урок Президента США Ф. Рузвельта, который в годы «Великой депрессии» передал землю университетам. И в настоящее время бюджет почти каждого американского университета либо равен всем нашим федеральным расходам на образование, либо превышает их. Вот два типа отношений к интересам нации.

В своем известном споре с правительством о социальной политике Ю. Лужков вынужден был перейти от слов к делу, чтобы остановить эту фискальную паранойю. Московская городская дума приняла закон, освобождающий не только московские, но и федеральные образовательные учреждения от намечаемого драконовского налога на землю.

2. ОБРАЗОВАНИЕ: ОТ СОЦИАЛЬНОЙ НОРМЫ – К ТОВАРУ

Концепция либеральных экстремистов о «минимизации роли государства» предполагает не только его прямое уклонение от социальной ответственности за образование, но и перенос всей тяжести образовательных расходов на плечи населения. Отсюда – максимальное расширение платности образования.

В соответствии с названной концепцией наши квазиреформаторы рассматривают образование лишь как *«сферу услуг»*. И естественно – *платных*. Эту бредовую идею Минобрнауки почти два года усиленно вбивало в общественное сознание. *«От термина бесплатное образование, – неоднократно заявлял министр Фурсенко, – надо уходить. Так как бесплатного образования не бывает: за образование платит или государство, или бизнес, или сам учащийся»*. Приведенное заявление – или дремучая некомпетентность, или беззастенчивая ложь. *Ибо во всем мире вот уже более двухсот лет бесплатным (для населения) называется образование, за которое платит государство – подчеркну – за счет средств налогоплательщиков*. Именно такое общепринятое понимание *бесплатности образования* закреплено в Конституции Российской Федерации.

Иными словами – народ уже заплатил за образование, но наши псевдореформаторы *пытаются заставить его платить вторично*. Они хотят под видом «борьбы с теневыми потоками в образовании» изъять в карман Минфина те деньги, которые дают родители, чтобы поддержать нищую школу. Школа лишится этих средств, станет еще беднее, и нам придется платить еще и еще раз. И так будет до тех пор, пока народу не перестанут вбивать в сознание лживые понятия. Пока народ наконец не спросит у правительства: какой процент от подоходного и других налогов расходуется на образование? Как впрочем, и на другие социальные сферы – науку, культуру и т.д.

Как отмечал известный экономист М.Г. Делягин, говоря о планируемой реформе образования, «корень зла – в игнорировании специфики образования... Либеральные фундаменталисты воспринимают образование исключительно как часть сферы услуг, принципиально отрицая его особый характер. В образовании (да и здравоохранении) создается не просто добавленная стоимость, но главная производительная сила общества, более важная чем нефть, – человеческий капитал. Реформа не только не исправляет, но и усугубляет эту ошибку, которая действительно хуже любого преступления»⁶⁹⁰.

Настойчивое навязывание взгляда на образование лишь как на «сферу услуг» – типичнейшая попытка нашего беспринципного доморощенного либерального фундаментализма превратить *любую социальную норму в предмет торга*. И вместе с тем это ярчайшее свидетельство его нравственной, духовной извращенности, когда долг, обязанность по отношению к собственной стране и народу преподносится как «услуга».

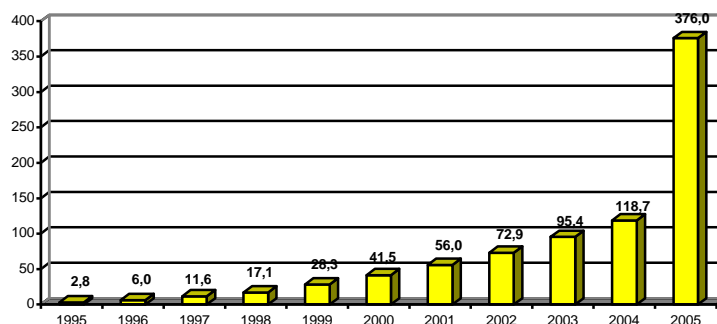
Такая политика целенаправленно ведет к оскудению человеческого капитала нации, к разделению системы образования на два сектора – для богатых и для бедных. Она консервирует социальное неравенство населения, создает «гетто бедности». Поскольку дети из бедных семей не смогут получить

⁶⁹⁰ Московские новости. 2005. 25–30 марта.

необходимое образование и подняться по социальной лестнице, они обречены навсегда оставаться «детьми подземелья».

Доля платного образования продолжает неуклонно расти. В государственных вузах и техникумах с 2000 по 2005 год она возросла более чем в два раза. Сегодня платное образование составляет 61,8% от его государственного финансирования и 37,5% от общего объема образовательных услуг. Только за год работы Минобрнауки объем платных образовательных услуг возрос более чем в три раза – с 118,8 до 376 млрд. рублей.

**Объем платных услуг в сфере образования
в фактических ценах (млрд. руб., до 1998 г. – трлн. руб.)**



Наконец, настойчивые попытки новой антисоциальной образовательной политики *ввести платность в общее среднее образование в корне противоречат не только Конституции РФ, но и всей мировой образовательной практике*. Весь цивилизованный мир в отличие от нашего правительства понимает, что *образование только в малой своей части – сфера рынка. Что оно в целом – всеобщее социально значимое благо*. И потому в развитии образования государство и общество заинтересованы даже больше, чем отдельный гражданин, ибо от этого зависят и благосостояние, и конкурентоспособность страны. Наше же правительство, вводя платность среднего образования, подрывает и то, и другое под корень. Своей циничной торгашеской идеологией оно *превращает социальную норму в товар, в предмет купли-продажи*.

Минобрнауки уже заложило в тайно подготовленный проект Федеральной целевой программы развития образования (ФЦПРО) 60 млрд. руб. на оплату населением или регионами «платных услуг» в средней школе. Это – *четверть всех расходов на школу*, которые хотят снять с государства набитое до краев шальными деньгами ведомство местечкового бухгалтера Кудрина и его прислужники из Минобрнауки.

Расширение платности образования в полной мере соответствует стремлению «либеральных неობольшевиков» к социальной сегрегации населения. *Образование, разделяемое ими на две зоны – для «элиты» и для «быдла», становится средством этой сегрегации. Оно превращается в социальный лифт, опускающий большинство нации только вниз. Оно создает замкнутый круг воспроизводства бедности*. Дети из малообеспеченных семей

не смогут вырваться из этого круга, так как они не в состоянии заплатить за качественное образование.

Последствия такой «образовательной политики» *катастрофичны*. Уже сегодня *более 800 тыс. детей* школьного возраста неграмотны *и более 3 млн.* находятся вне школы. *Образовательный уровень нации резко падает*. Это – прямое следствие проводимой правительством *политики образовательного геноцида*.

Как справедливо отмечалось в «Независимой газете», «даже в самых отсталых странах (за исключением разве что "несостоявшихся государств", где царит полная разруха) среднее образование делают бесплатным. С такой образовательной политикой – опорой либеральных фундаменталистов мы твердо держим курс на "несостоявшееся государство". Ведь, как мы видели, *по расходам на одного учащегося средней школы* в процентах от подушевого ВВП *Россия уже сегодня занимает предпоследнее(!) место в мире – опережая лишь Зимбабве*»⁶⁹¹.

3. ОТСЕЧЕНИЕ СОЦИАЛЬНЫХ ЦЕЛЕЙ ОБРАЗОВАНИЯ

Нынешнее поколение временщиков-управителей, вышедшее из шинели «экономического необольшевизма», видит в экономике (как и в рынке) самоцель (впрочем, вполне корреспондирующую с их личными целями). В силу своей политической, социальной, гуманистической осклопленности они не могут или не хотят понять, что *конечная цель развития экономики* – это не прибыль, не пополнение золотовалютного запаса (и заодно собственных карманов), а *благополучие нации*, то есть в самом прямом смысле *социальная цель*.

Таковы же конечные цели и образования. И их отсечение в образовательной политике выбрасывает из образования самую его суть.

При устранении из Закона «Об образовании» всех и всяческих льгот для учащихся, в том числе и с нарушениями здоровья, при отсутствии в реальной образовательной практике ранее многократно декларированной социальной поддержки детей малоимущих семей (которая сегодня – практически непосильная задача для подавляющей части регионов и муниципалитетов) становится очевидным одно. Вся социальная политика в образовании будет сведена к *социальной селекции по имущественному принципу и состоянию здоровья*.

Документ, подготовленный министерством, по существу, *снимает социальные цели образовательной политики и что много опаснее – в корне выворачивает социальную составляющую этой политики*. Если ранее ключевыми словами этой составляющей были «*социальная поддержка*» – ученика, учителя, образовательного учреждения, то теперь взята жесткая установка на их *селекцию*. *Теперь господствует идеология отбора и отсева, деления на успешных и неуспешных, коих надлежит выбраковывать в лучших традициях социального дарвинизма*.

⁶⁹¹ Независимая газета. 2005. 9 февраля.

Но что такое *социальный дарвинизм в образовании*? Это – возрождение недавнего *геноцида собственного народа*. Геноцида в данном случае *средствами образования*.

Особенно наглядно этот воинствующий социальный дарвинизм проявился у руководства Минобрнауки в отношении к начальному профессиональному образованию. Оно потребовало освободить ПТУ от *«обременения социальными обязательствами»*, которые, по его мнению, «мешают профессиональной подготовке кадров».

Известно, что ПТУ всегда решали важнейшие социальные задачи поддержки наиболее бедной части учащихся, поскольку свыше 90% их контингента – дети из малообеспеченных семей или вообще не имеющие родителей. Государство всегда высоко ценило эту социальную миссию ПТУ, всегда – и во время войны, и в период обвала 90-х годов оказывало их учащимся посильную помощь, организуя питание и обеспечивая обмундированием. Теперь же, когда казна не знает, куда девать свалившиеся в нее деньги, Минобрнауки считает, что нужно прекратить питание беднейших учащихся ПТУ, ибо оно – «помеха их профессиональной подготовке». (И это при том, расходы на питание одного учащегося ПТУ смехотворны. Они составляют 90 рублей в месяц.) *Это верх и социального цинизма и профнепригодности*. Поскольку нищая, голодная система ПТУ по определению не может производить конкурентоспособный продукт.

В условиях катастрофического дефицита квалифицированных рабочих кадров в стране данное обстоятельство, однако, не волнует ни министерство, ни правительство. *Они обвальное сбросили ПТУ в регионы, без необходимой финансовой поддержки, без всяких нормативно-правовых гарантий их сохранения и развития*. На вопрос корреспондента одной из газет: «Просчитывало ли Минобрнауки последствия и риски такой акции», высокопоставленный чиновник министерства спокойно и холодно ответил: «Нет».

Так проводятся у нас и образовательная, и другие социальные реформы. В результате мы видим массовую ликвидацию ПТУ в регионах, продажу их имущества «с молотка» и выбрасывание учащихся на улицу. Такая вызывающе безответственная, более того, провокационная, каннибальская по своему духу образовательная политика делает государство *не только прямым участником разрушения образования, но и организатором системного формирования бедности, социального сиротства, малолетней преступности*. Она превращает государство в субъект саморазрушения. Она является провокацией социального взрыва в стране.

4. КОММЕРЦИАЛИЗАЦИЯ ОБРАЗОВАНИЯ, ИЛИ ТОТАЛЬНОЕ ПОГРУЖЕНИЕ В ГАНО

Политика либеральных экстремистов по «минимизации государства» нацелена также на максимальную передачу государственной собственности в частные руки.

Первая волна «либеральных реформаторов» произвела опустошительный набег на госсобственность *в производственной сфере*, разделив государство «до трусов». Вторая волна «реформаторов» собирается сделать то же самое *в социальной сфере*, приняв, как отмечалось, в глубокой тайне еще в 2003 г. законопроект под названием «Принципы реструктуризации бюджетного сектора». По этому законопроекту, под видом «совершенствования» организационно-правовых форм учреждений бюджетной сферы, все они, без какого-либо учета специфики образования, науки, культуры, здравоохранения и т.д., тотально погружаются в состояние ГАНО (весьма изящная аббревиатура, свидетельствующая об уровне государственного мышления наших «реформаторов»: государственные автономные некоммерческие организации).

Но тотальные меры, как показала зурабовская «монетизация льгот», *по определению провальны*. И к тому же *безудержно расточительны*: на «монетизацию» правительство планировало выделить 170 млрд. руб., истратило же все 500. Это, однако, не останавливает либеральных экстремистов. Ибо *генеральные цели «погружения в ГАНО» – захват собственности в социальной сфере и ее принудительная коммерциализация*.

Ведь по сути речь идет не только о продолжении уже ставшей притчей во языцех экономии на науке и образовании, но и о начале нового процесса – раздела собственности в еще нетронутой научной и образовательной сферах. Не случайно Минобрнауки в первую очередь занялось разработкой не перспектив развития науки и образования, а двух концепций «управления имущественными комплексами» – в сфере науки и в сфере образования. (Это, кстати, единственное, что было опубликовано Минобрнауки за первые девять месяцев его существования.) Таким образом, министерство предпочло заявить себя не как стратегический штаб развития науки и образования, а как научно-образовательный ЖЭК. И сразу стала видна его главная, возжеленная цель – *собственность*. Цель, достойная нашей «властной элиты», для которой интересы России ничто в сравнении с личными интересами.

Удивительна способность многих наших домотканых «реформаторов», в том числе и образовательных, своей «упертостью» в какую-либо одну или несколько идей и деталей перечеркивать саму суть реформ. В полной мере это относится и к стремлению погрузить образовательные учреждения в состояние ГАНО. Данное стремление было развитием идеи, высказанной еще пять лет назад об изменении статуса «образовательных учреждений» на статус «образовательных организаций», которая еще тогда вызывала резкие возражения даже сторонников модернизации образования (см. гл. 18).

Тотальное превращение образовательных учреждений и учреждений социальной сферы в ГАНО влечет за собой: уход государства от ответственности за их финансирование; откровенное их подталкивание к банкротству и приватизации; лишение работников этих учреждений многих гражданских прав; массовое выбрасывание их на улицу, в безработицу. При этом согласия образовательных учреждений на преобразование в ГАНО не требуется: образовательные учреждения по сути выводятся за пределы юрисдикции Закона «Об образовании» и устраняются от принятия своих учредительных документов. Все решения принимают «внешние управляющие» в лице попечи-

тельных советов. Они могут банкротить вузы и распоряжаться их имуществом, которое ранее считалось федеральным. *Таков путь приватизации в образовательной и в целом в социальной сфере.*

Надо сказать, что под жесточайшим давлением общественного мнения наши «реформаторы» решили-таки выбраться из-под ГАНО. В течение последнего года они разрабатывали проект нового закона об АУ – автономных учреждениях, в котором значительная часть общественной критики была учтена, но еще более значительная часть прежних идей оставлена в нетленном виде.

Вот что пишет об этом проекте первый заместитель председателя Комитета по образованию и науке Госдумы О.Н. Смолин.

АУ или УА?⁶⁹²

Планы фактической приватизации учреждений социальной сферы (включая образовательные учреждения) посредством изменения их организационно-правовой формы в России замыслились давно. При этом законопроекты об АУ – автономных учреждениях и ГАНО (прошу не путать аббревиатуру с ругательством) – государственных автономных некоммерческих организациях – годами бродили по кабинетам: от Высшей школы экономики до разного рода Министерств и ведомств. Ныне планы превратились в действия: 6 апреля 2006 г. депутатами Госдумы М. Шакумом, А. Тягуновым, А. Исаевым, Ф. Гайнулиной, В. Горюновым, Н. Булаевым внесен проект Федерального закона «Об автономных учреждениях» (далее – законопроект). Чтобы читатель получил представление об объявленных целях авторов законодательной инициативы, процитируем предложенный ими документ под названием «Концепция Федерального закона «Об автономных учреждениях» (далее – «Концепция»).

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

Автономное учреждение имеет неоспоримые преимущества перед существующими бюджетными учреждениями.

Изменение типа существующего государственного (муниципального) учреждения позволит:

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

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

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

Создание автономных учреждений будет способствовать соблюдению прав и интересов граждан в сфере оказания услуг в области науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта» (лишняя запятая в последнем предложении принадлежит авторам законопроекта).

⁶⁹² Российское образование для всех. 2006. № 07 (08).

Как видим, все делается исключительно для «блага народа». Однако против превращения государственных и муниципальных учреждений в АУ и ГАНО с самого начала высказывались Российский союз ректоров, ряд отраслевых профсоюзов и другие влиятельные организации. Позволю себе еще несколько цитат:

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

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

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

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

По-прежнему убежден: потенциальные выгоды новых организационно-правовых форм в виде расширения экономической самостоятельности избравших их организаций будут многократно перекрыты реальными потерями для общества, а во многих случаях – и для трудовых коллективов. Очевидных угроз три.

Во-первых, утрата немногих еще сохранившихся достижений образовательного законодательства 1990-х гг. Оставшиеся отсрочки от призыва на военную службу, досрочные пенсии для педагогов и медиков, занятых в учреждениях для детей, частично не отмененные налоговые льготы и т.п., – все это установлено именно для государственных и муниципальных образовательных учреждений, для тех, кто в них работает или учится, но отнюдь не для АУ или ГАНО. В новом законопроекте, как и во всех предыдущих, нет даже намека на попытку сохранить эти социальные гарантии.

Во-вторых, фактическая ликвидация конституционного права граждан на бюджетное образование. Как известно, статьей 43 Конституции РФ такое право гарантируется лишь тем, кто учится (воспитывается) в государственных и муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. О «гениальном юридическом креативе» в виде АУ авторы Конституции 13 лет назад и не подозревали, что не удивительно. Удивительно другое: авторы законопроекта то ли не подозревают, то ли делают вид, что не подозревают о существовании Конституции, содержащей перечень гарантированных гражданам прав и свобод.

Впрочем, жалкие намеки на социальные обязательства в законопроекте все-таки содержатся. Цитирую:

«Автономное учреждение осуществляет в соответствии с заданиями учредителя и обязательствами перед страховщиком по обязательному социаль-

ному страхованию деятельность по бесплатному или частично платному для потребителя оказанию услуг (выполнению работ). Финансирование указанной деятельности обеспечивается из соответствующего бюджета в форме субвенций, субсидий, государственных внебюджетных фондов и иных источников, не запрещенных законом» (п. 2 ст. 4).

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

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

Правда, никаких критериев, позволяющих определить, нарушены ли предусмотренные законом права граждан, в данном законопроекте нет. Нет их и в большинстве действующих законов или подзаконных актов.

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

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

Кстати, не уверен, что интересы ректора не расходятся в данном случае не только с интересами потенциальных студентов, но и страны в целом. Ведь никто еще не доказал и никогда не докажет, что распределение способностей между детьми прямо пропорционально распределению доходов их родителей. Поэтому, вполне возможно, качество специалистов, которых станет выпускать престижный вуз, заметно снизится.

В-третьих, введение новых организационно-правовых форм снимает запрет на приватизацию, сохранившийся даже после «монетизации» в Законе РФ «Об образовании» (п. 13 ст. 39) для государственных и муниципальных образовательных учреждений, но отнюдь не для АУ или ГАНО. В законопроекте «единороссов» прямо прописан и один из путей такой приватизации – банкротство. Цитирую:

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

Собственник имущества автономного учреждения не несет ответственности по обязательствам автономного учреждения» (п. 3 ст. 2).

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

Итак, как и предупреждали профсоюзы, снятие субсидиарной ответственности учредителя естественным образом открывает дорогу банкротству (а

значит, и приватизации) самого учреждения. Правда, на этот счет закон содержит сразу четыре оговорки.

1. Создание АУ может происходить исключительно на основе решений соответствующего органа исполнительной власти или местного самоуправления, а процедура принятия таких решений расписана достаточно подробно (см. п. 1 ст. 2, ст. 5, 6). – Тем самым судьба учреждений социальной сферы оказывается в полной зависимости от того, каким в соответствующий период будет Федеральное Правительство или профильное Министерство: если в нем окажутся люди со здравым смыслом, АУ останутся островами в море государственных и муниципальных учреждений; если же, как в начале или в середине 1990-х гг., к власти придут радикалы, островами останутся образовательные учреждения. То же самое можно сказать об учреждениях, подведомственных субъекту Федерации или органу местного самоуправления.

2. АУ не вправе без согласия собственника распоряжаться недвижимым и особо ценным движимым имуществом, которое закреплено за ним собственником или приобретено за счет целевых средств, выделенных из бюджета (п. 2 ст. 3). – И это положение создает простор для произвола чиновников, которые будут решать: (1) какое именно имущество относить к категории особо ценного; (2) давать ли согласие образовательному учреждению на право распоряжаться этим имуществом.

3. «В течение двух лет со дня вступления в силу настоящего Федерального закона решение об изменении типа государственного (муниципального) учреждения принимается с согласия этого государственного (муниципального) учреждения» (ч. 1 ст. 21). – Между прочим, о том, кто именно дает это самое согласие: конференция трудового коллектива, ученый совет, руководитель? – закон умалчивает.

4. «Изменение типа существующих государственных и муниципальных учреждений здравоохранения не допускается» (ч. 2 ст. 21). – Как говорили когда-то русские крестьяне, вот тебе, бабушка, и Юрьев день! Похоже, авторы законопроекта поражены амнезией. По всему его утверждалось, что АУ будут создаваться «для оказания услуг (выполнения работ) в целях осуществления... функций государства... в области науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта» (п. 1 ст. 2). Однако из последней фразы предпоследней статьи законопроекта мы вдруг узнаем, что здравоохранение здесь ни при чем! Видимо, журналисты, которые до сих пор утверждали, что большинство депутатов IV Госдумы голосуют «не приходя в сознание», отныне вправе будут утверждать, что и законы также пишутся в бессознательном состоянии!..

Разумеется, в действительности все серьезнее и прощше: как бы ни относиться к Михаилу Зурабову, видимо, именно он, просчитав потенциально разрушительные последствия законопроекта для системы здравоохранения, вывел ее из-под удара. Что ж, если это так, браво, Зурабов!

Вообще стоит заметить, что Гражданский кодекс говорит не о типах организаций, но об их организационно-правовых формах, одной из которых является учреждение. Понятие же типа, например, в Законе РФ «Об образовании» употребляется в отношении образовательных учреждений, реализующих программы различного уровня и направленности: от дошкольных учреждений до вузов, специальных (коррекционных) образовательных учреждений и т.п. (ст. 12). Поэтому неразличение в законопроекте об АУ типов учреждений и их организационно-правовых форм свидетельствует, мягко говоря, о непрофессионализме разработчиков и может вызвать неоднозначную интерпретацию норм закона (проще говоря, путаницу) в правоприменительной практике.

Таким образом, все основные риски, о которых ведущие общественные объединения, действующие в сфере образования, а равно и образовательно-политическая оппозиция, предупреждали с самого начала, – все эти риски в законопроекте об АУ, скорее, закамуфлированы, чем уменьшены, но в целом,

безусловно, сохранены. Вынужден в очередной раз повторить: гильотина – не лучшее средство от перхоти; для того чтобы расширить экономическую самостоятельность образовательных учреждений и других учреждений социальной сферы, достаточно внести изменения в Гражданский кодекс или даже в отраслевые законы (п. 3 ст. 120 Гражданского кодекса утверждает, что такими законами могут быть установлены особенности статуса учреждений); от предложенного же «лекарства» больная социальная сфера может если не умереть, то, по крайней мере, впасть в кому.

Не менее важно и другое: как ни парадоксально, помимо «усечения» социальных гарантий прав граждан и гарантий стабильности работы учреждений социальной сферы, законопроект, расширяя экономическую самостоятельность АУ, вместе с тем в других отношениях «урезает»... и саму автономию этих учреждений! Ограничение автономии предполагается по трем основным линиям:

– решение о превращении государственного или муниципального образовательного учреждения в АУ принимает не трудовой коллектив или Совет учреждения, но его учредитель в лице исполнительного органа федеральной, региональной власти или местного самоуправления. Как уже отмечалось, само «учреждение» спрашивать будут только в первые два года (см. п. 2 ст. 5, ч. 1 ст. 21);

– руководитель АУ будет назначаться его учредителем (п. 6 ст. 10), тогда как действующий Закон РФ «Об образовании» дает в этом отношении возможность выбора между различными формами. Согласно п. 4 ст. 35, «руководитель государственного или муниципального образовательного учреждения в соответствии с уставом соответствующего образовательного учреждения может быть:

- 1) избран коллективом образовательного учреждения;
- 2) избран коллективом образовательного учреждения при предварительном согласовании кандидатуры (кандидатур) с учредителями;
- 3) избран коллективом образовательного учреждения с последующим утверждением учредителя;
- 4) назначен учредителем с предоставлением совету образовательного учреждения права вето;
- 5) назначен учредителем;
- 6) нанят учредителем»;

– согласно законопроекту об АУ, в наблюдательном совете, который будет располагать значительными функциями, представители трудового коллектива должны составлять не более одной трети (п. 1 ст. 11). – Другими словами, и здесь приоритет отдается государственным чиновникам, а также тем, кто, по общему правилу, ими рекомендован.

Вот так автономное учреждение – без автономии! По логике вещей, проект «единороссов» следовало бы назвать законом не об АУ, а об УА – об усеченной автономии.

Интересно, что фактически отрицательные заключения на законопроект дали несколько Комитетов Госдумы, руководимых, как известно, исключительно представителями «партии власти». Вот, например, отрывок из заключения Комитета по культуре: «...признавая необходимость реформирования бюджетных учреждений, Комитет по культуре отмечает ряд серьезных замечаний, без которых предлагаемое в законопроекте реформирование может привести к необратимым негативным последствиям в сфере культуры...». «...Комитет по культуре считает, что законопроект «Об автономных учреждениях» нуждается в существенной концептуальной доработке перед первым чтением и его рассмотрение должно осуществляться одновременно с рассмотрением изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации».

Профильный Комитет Совета Федерации также высказался против законопроекта. Цитирую: «Рассмотрев проект федерального закона № 286563-4 «Об автономных учреждениях», Комитет решил:

1. Не согласиться с концепцией проекта федерального закона № 286563-4 «Об автономных учреждениях».

Однако наиболее жесткое отрицательное заключение, как это ни парадоксально, принадлежит думскому Комитету по собственности: «Анализ законопроекта не дает однозначного ответа на вопрос, каким образом и в силу каких причин создание автономных учреждений будет способствовать соблюдению прав и интересов граждан в сфере оказания услуг в области науки, образования, здравоохранения, культуры и спорта, способствовать дальнейшему развитию отраслевой науки, образования, здравоохранения и другое, как это декларируется в пояснительной записке к законопроекту. Общая идея законопроекта, по всей видимости, заключается в сокращении бремени содержания государством учреждений социальной сферы путем коммерциализации такого рода учреждений. При массовом создании автономных учреждений на базе государственных или муниципальных учреждений прямым следствием этого явится сокращение услуг, оказываемых населению за счет средств соответствующих бюджетов, и соответствующее замещение ранее бесплатных услуг платными. Впоследствии следует ожидать, что произойдет своего рода «естественный отбор» автономных учреждений в связи с дифференциацией их финансово-хозяйственного положения. Так, ряд автономных учреждений, например, крупные учебные заведения, известные театры, музеи и т.д., расположенные в регионах, где существует платежеспособный спрос населения на оказание такими учреждениями услуги, могут иметь благополучное финансовое положение. Остальные учреждения при отсутствии бюджетного финансирования по истечении некоторого времени придут к состоянию стагнации. Таким образом, создание автономных учреждений само по себе не способно решить существующие в обществе социальные проблемы».

Такое заключение выглядит парадоксом в связи с развернувшейся годом ранее дискуссией между представителями «левого» и «правого» «крыльев» «Единой России», между «социальщиками» и «либералами». В свое время по поводу этой дискуссии автор напомнил цитату из «Песни о Соколе» М. Горького: «рожденный ползать летать не может». И действительно: «Единая Россия» создавалась политтехнологами Кремля вовсе не для того, чтобы иметь «крылья», но для того, чтобы неукоснительно исполнять руководящие указания. В данном же случае «крылья» просто поменялись местами: законопроект внесли так называемые социальщики, а псевдолибералы критиковали его за антисоциальные последствия... слева! Последним это делает честь. Однако вся история с законопроектом может служить иллюстрацией тому, что выделение якобы социального крыла в «Единой России» было основано не на убеждениях, но на борьбе клановых интересов.

Итак, подобно всей образовательной политике периода контрреформ, проект ФЗ «Об автономных учреждениях» оказался не только антисоциальным, но и антилиберальным. Последнее обстоятельство стало во многом неожиданностью как для противников законопроекта, да и для его сторонников. Тем, кто рассчитывал с помощью преобразования в новые организационно-правовые формы получить больше свободы и больше негосударственных инвестиций за счет расширения круга учредителей и включение в их число структур крупного бизнеса, придется, как выражается молодежь, купить губозакаточную машинку: совместное учредительство законопроектом об АУ не допускается, а их руководители, как уже отмечалось, будут поставлены под еще более жесткий чиновничий контроль.

Логику, которой в подобных случаях следует Федеральное Правительство и парламентское большинство, обычно называют логикой бюрократического реванша. Однако это не совсем точно. Российская революция первой половины 1990-х гг. с самого начала была революцией бюрократической. Поэтому уже в период революционной демократии последняя выступала в весьма ограничен-

ной форме, а в период нарастания постреволюционного авторитаризма бюрократический характер самой революции лишь проявился «во всей красе».

Возвращаясь к законопроекту «Об автономных учреждениях», следует согласиться с авторами: он действительно направлен на расширение свободы и сохранение социальных гарантий... – для бюрократии!

P.S. В дни, когда заканчивается работа над этой статьей, стоит отметить два наиболее важных информационных сообщения о прохождении законопроекта об АУ:

- 1) Совет Госдумы принял решение рассмотреть его 7 июня;
- 2) Центральный Совет общественного движения «Образование – для всех» и большинство входящих в него организаций приняли решение обратиться ко всем депутатам и фракциям Госдумы с требованием не поддерживать законопроект, а также выразить политическое недоверие любой фракции и любому депутату, независимо от его фракционной принадлежности, которые за законопроект проголосуют.

Госдума все же не решилась идти напролом с законом об автономных учреждениях и перенесла его рассмотрение на осень. Все лето партия «номенклатурных медведей», гордо называющая себя «правлящей партией» и старательно забывающая при этом, что «правят» совсем другие силы, «обрабатывала» противников АУ и искала с ними компромиссы. Кое-что удалось подправить в проекте: собственником имущества АУ оставалась Федерация, было обещано, что АУ «будут оказывать гражданам бесплатные услуги в прежнем объеме», что перевод из бюджетных учреждений в автономные будет осуществляться с согласия самого «подопытного» и немного другое. Но главное и самое худшее в проекте закона сохранялось: **автономные учреждения лишались статуса бюджетных**, хотя якобы «оставались» участниками бюджетного процесса.

Левая оппозиция попыталась еще раз потребовать снять закон с обсуждения в Думе, заявив, что «принятие закона об автономных учреждениях приведет к бесплатной приватизации имущества государственных и муниципальных учреждений образования, науки, культуры и спорта, резкому снижению их деятельности, ухудшению качества подготовки специалистов при одновременном росте оплаты за предоставляемые услуги в этих областях»⁶⁹³.

Но этого требования никто не услышал. Поскольку, как отмечали «Московские новости», был уже «очевиден системный, последовательный подход власти к проблеме бюджетных учреждений». Смысл этого подхода, поясняла газета, состоит в том, что теперь «школе, выполняющей дело государственной важности, приходится думать о том, как найти дополнительные средства на свои нужды. Сама власть не готова создать все условия для того, чтобы работники сферы образования ни в чем не нуждались, получали высокие зарплаты и могли спокойно заниматься своими прямыми обязанностями. В качестве альтернативы учреждению предлагают отказаться от статуса бюджетного – при том, что "бюджетной недостаточностью" государство сегодня не страдает. **В подобной логике, освящаемой самой властью, и заключается**

⁶⁹³ Независимая газета. 2006. 15 сентября.

главная опасность, а не в отдельно взятом законе об автономных учреждениях»⁶⁹⁴.

Что же касается самого этого закона, предусматривающего коммерциализацию учреждений и социальной сферы, то он, естественно, был дружно принят думским большинством. И это еще одна «медвежья услуга» отечественному образованию, науке, культуре. Услуга – в логике «социального дарвинизма».

5. ОБРАЗОВАНИЕ – ПРИСЛУГА ИЛИ ДВИГАТЕЛЬ ЭКОНОМИКИ

Нынешнюю образовательную политику отличают предельно убогий утилитаризм, взгляд на образование лишь как на прислугу экономики.

Как уже отмечалось, в своем докладе на парламентских слушаниях в Совете Федерации министр А. Фурсенко *открыл новый «социальный закон»: «Образование, – заявил он, – сфера вторичная по отношению к экономике»*. Следуя такой «инновационной» логике, духовность, нравственность, культура, составляющие основу образования, так же вторичны по отношению к экономике, как вторичен по отношению к ней и сам Человек.

Не напоминает ли эта «философия образования» совсем недавние времена? И не демонстрирует ли явное непонимание руководителями образовательной политики азбучных социальных истин: нормальной экономики в духовно обескровленной, нищей, граждански задавленной стране просто не бывает.

Что в сущности означает «открытый» г-ном Фурсенко новый закон «экономического фундаментализма», равно как и исполненный в его логике министерский документ «О приоритетных направлениях развития образовательной системы Российской Федерации»? Ответ весьма прост. Это крайне примитивная попытка подчинить образование решению лишь утилитарных задач, свидетельствующая *о полном непонимании сущности и предназначения образования*. Не случайно в «конструкторских моделях» министерских утилитаристов *общеобразовательная школа* выступает не как признанный во всем мире фундамент нации, не как сфера становления личности, формирования демократических ценностей и национальной идентичности, не как основа системы образования, а только *как поставщик «сырья» для профессиональной подготовки*. Так плавно мы перешли *от «сырьевой экономики» к «сырьевому образованию»*.

И это неудивительно, ведь тон в нынешнем образовательном ведомстве задает «мозговая группа» домотканых педагогических мыслителей-экстремистов, превративших нашу образовательную политику не только в своеобразную разновидность «педагогического терроризма», что наглядно показывает все сказанное ранее, но и в элементарный дурдом. Судите сами.

Вот отзыв на программное интервью («Задать тренды») А. Волкова – основного педагогического донора министра образования и науки. Один из самых авторитетных ученых математиков, директор Международного математического института им. Эйлера академик Людвиг Фаддеев писал по этому поводу: «В недавнем интервью Андрея Волкова, помощника министра, было

⁶⁹⁴ Московские новости. 2006. 29 сентября – 5 октября (выделено мной. – Э.Д.).

сказано, что современный человек должен освоить четыре базовые компетенции – техническую, профессиональную, самоуправления и менеджерскую. «А если меня спросят, где же знания, – говорит он, – то я отвечу, что это глупости. Осведомленность не делает человека конкурентоспособным, и знания уже давно не являются содержанием образования». **Это звучит как ужасающий манифест**» (выделено мной. – Э.Д.)⁶⁹⁵.

Действительно, это «новое слово» в педагогике для умственно отсталых. Но главное, это новый путь для страны – в обезьянник каменных джунглей. Путь не в общество знания, не в экономику знания, а в сточную канаву мировой цивилизации.

На этом пути можно и нужно экономить на образовании и науке. Ибо это ведет к нарастающей «утечке мозгов» из России. Что, вероятно, устраивает наших не подлежащих утечке «реформаторов». Между тем на мировом рынке наукоемкой продукции доля России составляет 0,8%. Тогда как русские эмигранты, живущие в США, обеспечивают 20–25% американского хайтека, что составляет около 10% мирового рынка.

Показательна беззастенчивая демагогия Минобрнауки на эту тему. Оно объявляет «утечку мозгов» их «естественной миграцией во всех направлениях» в эпоху глобализации. Однако только слепой не видит, что эта «миграция» уже давно идет лишь в одном направлении, истончая интеллектуальный потенциал России. При этом министр А. Фурсенко пытается уверить, что «слухи об опасности "утечки мозгов" сегодня сильно преувеличены», что надо просто «обеспечить их возврат в Россию». Как «обеспечить» возврат «мозгов» в нищету, министр, естественно, не объясняет.

Но есть еще один, отчетливый *политический смысл* в утилитарно-экономическом взгляде на образование.

Нынешние руководители образовательной политики смотрят на мир через технократические очки. И потому видят только часть происходящих в нем процессов. Они понимают, что страна вступает в постиндустриальную стадию развития и потому должна иметь соответствующий этой стадии кадровый потенциал. Но они не видят или не хотят видеть истинной сути глобальных изменений, произошедших в стране – смену социально-политического строя в России, смену ее общественного уклада.

Возможно, конечно, и другая гипотеза – демократические изменения им, как и многим «экономическим небольшевикам», уже вовсе не нужны. Их интересуют только личные экономические последствия этих изменений. Или их вообще не интересуют демократические изменения, которые они считают «вакханалией». «Разве не все мы, – замечал, например А. Фурсенко, – ввергли страну в эту вакханалию? Я еще тогда говорил, что это не кончится добром. Но все рванули за демократией, за свободой. А сейчас мы исправляем то, что наворотили в перестройку»⁶⁹⁶. Будем исправлять до конца, восстанавливая тоталитарный режим и тоталитарное образование?

⁶⁹⁵ Московские новости. 2006. 17–23 марта.

⁶⁹⁶ Новая газета. 2005. 4 сентября.

Думаю, что до этого не дойдет, но из сказанного очевидно, что новая образовательная политика не понимает (или не принимает) те социально-гуманитарные задачи, которые в новых условиях стоят перед отечественным образованием и которые достаточно полно прописаны в Законе РФ «Об образовании» и в «Концепции модернизации российского образования». Более того, они вызывающе пренебрегают этими задачами, о чем на ранее упомянутых сенатских парламентских слушаниях говорили председатель профильного комитета Совета Федерации В. Шудегов, первый заместитель председателя аналогичного комитета Госдумы О. Смолин, сенатор Л. Нарусова, ректор Московского гуманитарного университета И. Ильинский и многие другие.

За этим пренебрежением отчетливо высвечивается весьма *угрожающая линия*, основанная на том же политическом инфантилизме (если не конформизме), на тех же антисоциальных и антидемократических тенденциях. ***В русле этой линии технократизм в образовании в конечном итоге выступает как инструмент тоталитаризма.*** Что напрочь перечеркивает установки Конституции РФ на построение демократического гражданского общества и социального государства.

Сведение задач российского образования только к подготовке специалистов – это по существу возврат к примитивному тоталитарному взгляду на образование только как на «кузницу кадров». ***Это современная модификация «теории» подготовки «винтика»*** нового образца – квалифицированного специалиста-манкурта или менеджера-манкурта, без рода и племени, без гражданского и духовного фундамента, ***готового обслуживать любой политический режим, любую производственную систему – от Силиконовой долины до Освенцима.***

Лишенный в силу сугубо технократического образования национальной идентичности и национально-культурных основ, к тому же доведенный до крайней нищеты нашей антисоциальной политикой, такой специалист-манкурт будет работать якобы на глобализацию, а по сути дела на интересы тех держав, которые дирижируют ею. Но никак не на национальные интересы. А проще – будет работать на зарубежного дядю, который в отличие от г-на Кудрина умеет платить и за образование, и за интеллект, и за произведенный ими продукт.

Я не берусь судить, что означает все это – скудоумие, выполнение особого заказа, преступление, ошибку или что-либо еще. Решайте сами. Но абсолютно очевидно одно. В 90-х годах мы прошли, как уже отмечалось, через этап развала производственного потенциала страны. И сегодня встали перед угрозой ее окончательного духовного и культурного развала. Перед угрозой превращения страны в сырьевой рынок уже в полном смысле этого слова, – поставляющий не только нефть и газ, но и мозги, и бранные человеческие тела для использования их в разных целях – от проституции до торговли детьми и человеческими органами.

С таким потребительски-технократическим, антисоциальным подходом к образованию, к науке, людям, стране мы стоим ***перед угрозой потери России.*** На ее месте мы будем иметь не великую державу, а безымянную, обезличенную, колониальную территорию для откачки различного рода ресурсов в пользу так называемой глобализированной экономики. То есть, в пользу тех

же зарубежных стран.

Итак, примитивный образовательный технократизм, предлагаемый Минобрнауки, вкупе с общим антисоциальным, антинациональным курсом рыночных экстремистов – две мины не очень замедленного действия, подрывающие национальные интересы страны, в том числе в сфере образования и науки. А в итоге и в сфере экономики.

Не надо иметь семь пядей во лбу, чтобы понимать, что пещерные взгляды наших либеральных фундаменталистов на образование только как на «товар», «сферу услуг», как на «средство обеспечения требований рынка» не имеют ничего общего со взглядами на этот счет в нормальном цивилизованном обществе. Еще в 1999 г. бывший премьер-министр Франции Леонель Жоспен на всемирной конференции по высшему образованию в Париже говорил: «Я отвергаю меркантильную концепцию, согласно которой развитие образования должно определяться только требованиями рынка. Рынок для нас является реальностью, в которой мы живем и действуем. *Но он не может быть горизонтом общества. Не ради рынка утверждается демократия* (выделено мной. – Э.Д.). Как и все европейцы, я приверженец признания решающей роли государства – как гаранта равенства возможностей – в финансировании образования».

Образование по своей гуманистической природе, по своей социальной сути как социальной нормы и всеобщего социального блага, по своему потенциальному воздействию на развитие экономики является одним из главных средств утверждения демократии, развития личности и благосостояния страны. Именно поэтому **образование – это не только идеологическая, но базовая политическая, социальная и экономическая категория.**

В собственно педагогическом плане – это обучение, воспитание и развитие личности, способной к самообучению, самовоспитанию, саморазвитию, к нравственному, духовному и гражданскому выбору и ответственности за этот выбор, к осознанию национальной идентичности и глобальных проблем современного мира, к профессиональному самоопределению и самостоятельной деятельности в условиях динамично меняющейся жизни для достижения личной самореализации и процветания страны.

В социальном плане – это одно из наиболее социально значимых благ, фундамент и основное средство приращения человеческого капитала нации.

В социально-политическом плане – это первейший инструмент формирования гражданских ценностей и гражданского сознания, становления гражданского, демократического общества.

В социально-экономическом плане – это источник и основной ресурс экономического роста страны, ее благосостояния и конкурентоспособности.

В цивилизационном плане – это основа преемственности культур и цивилизаций, мост, обеспечивающий сегодня переход к новому состоянию общества – «обществу знаний» и, соответственно, – к «экономике знаний».

Вот почему во всем цивилизованном мире государство и общество, которые стремятся к экономическому прогрессу и социально-политической стабильности, не только заинтересованы в развитии образования, но и постоянно наращивают в нем свое присутствие. И вот почему **образовательная**

политика всегда составляет не только неотъемлемую, но **базовую часть социальной политики.**

Как уже отмечалось, **суть образовательной политики** в предельном ее значении и **состоит в выработке и реализации социальной идеологии и социальных приоритетов нации в сфере образования.** Эта идеология и эти приоритеты определяют в итоге цели, характер, специфику **национального образования** в любой цивилизованной стране.

К тому, что происходит у нас сегодня, сказанное выше относится со знаком «минус». Новый антисоциальный политический курс правительства, отчетливо проявившийся в 2004 году, определил и соответствующую направленность, и характер нынешней образовательной политики.

В заключение еще раз отметим, что названные выше **корневые пороки** как образовательной политики рыночных экстремистов, так и предложенной ими реформы образования и обуславливались, и усугублялись их крайним непрофессионализмом и абсолютной закрытостью подготовки этой реформы не только от общества, но и во многом от самой власти.

По существу, никто в стране не имел сколь-нибудь четкого представления ни о сути, ни о целях намечаемой реформы образования. На парламентском часе Минобрнауки 15 июня 2005 года Государственная Дума вынуждена была сделать замечание министру за то, что он за полтора года «впервые появился в ее стенах». Даже после этого парламентского часа, как отмечала «Учительская газета», «для депутатов Госдумы так и **осталась непонятной стратегия министерства: чья модель образования взята за основу реформирования, где его концепция, одобренная научным сообществом.**»

Но ни таковой «Концепции», ни ее «одобрения в научном сообществе» не было и нет. Потому министерство и играет с обществом в прятки. Потому и водит всех за нос, говоря сегодня одно, а завтра – совсем другое. Что же касается модели реформирования, то, судя по сегрегационным действиям образовательной политики и нищенскому состоянию российского образования, ее нынешние руководители ориентируется на **африканскую модель** – Никарагуа или Зимбабве.

В итоге все это барахтанье министерства с реформой закончилось фактом, которого еще не знала наша парламентская практика. **Государственная Дума РФ единогласно приняла беспрецедентное решение: запросить у Совета Безопасности РФ «информацию о том, не нанесут ли реформы образования ущерб национальной безопасности страны».** Со своей стороны, Госдума отмечала: «Предстоящая реформа не предлагает решения наметившихся проблем в образовании и может, на наш взгляд, нанести вред национальной безопасности страны».

Мало того, Государственная Дума решила «обратиться в Генеральную прокуратуру, чтобы она проверила законность реформ в образовании»⁶⁹⁷. **Такого в истории российского образования еще не бывало.**

⁶⁹⁷ Первое сентября. 2006. 28 февраля.

Итак, общие выводы по нынешней образовательной политике очевидны.

1. Сегодняшняя образовательная политика предельно деструктивна и непрофессиональна, что делает ее социально опасной и разрушительной.

2. Эта политика – органическая часть общей антисоциальной политики нынешнего правительства, политики социального и духовного геноцида.

3. **Эта политика:**

антинародна, так как она насаждает социальную сегрегацию населения;

антинациональна, поскольку влечет за собой резкое оскудение человеческого капитала нации;

антигосударственна, ибо противоречит интересам государства и к тому же провоцирует напряжение в обществе, чреватое социальным взрывом.

ОБЩЕСТВО НЕ ПРИНЯЛО АНТИСОЦИАЛЬНУЮ РЕФОРМУ ОБРАЗОВАНИЯ

2005 год разворачивался для системы образования драматично. За три недели до его начала – 9 декабря 2004-го, как уже отмечалось, правительство в силу своей неразборчивости и некомпетентности, не напрягая хилый мозговой ресурс, в основном одобрило предложенные Минобрнауки «Приоритетные направления развития образовательной системы Российской Федерации». Это означало объявление войны образованию.

Впервые в новейшей истории российского образования давался старт **новой реакционной образовательной политике**, направленной на насаждение платности образования, на его социальную сегрегацию и коммерциализацию. Образование превращалось из средства обогащения духовного, культурного и интеллектуального потенциала нации, ускорения социально-экономического развития страны, роста ее конкурентоспособности в инструмент ослабления и того, и другого, и третьего.

Однако мы живем в столь непредсказуемой, зазеркальной стране, что в ней одни фундаментальные пороки правительственной политики подчас перечеркивают другие. Феноменальный провал монетизации льгот, выплеснувший на улицы миллионы возмущенных граждан, поверг власть в такой шок, что она почла за лучшее приостановить все остальные намеченные социальные, точнее – антисоциальные реформы.

Это был первый, предупредительный залп и по гусеницам вышедшей на старт антисоциальной образовательной реформы. Бульдозер реформы забуксовал и остановился. Как говорится, не было бы счастья, да несчастье помогло.

Вместе с тем было бы наивно полагать, что только один залп остановит «реформаторов», разгоряченных перспективами свеходоходности идей сегрегации и коммерциализации образования. Именно поэтому общество, образовательное сообщество, СМИ восстали против этих идей и реакционной образовательной реформы в целом, обрушив на нее шквальный огонь жесточайшей критики.

Итак, два обстоятельства остановили запланированную Минобрнауки реформу образования. **Первое** – это общеполитическая ситуация: вызванная

«монетизацией льгот» бурная волна народного недовольства, которая повергла власть в шок и смятение. **И второе** – ситуация в сфере образования: резкое неприятие обществом и образовательным сообществом откровенной антисоциальной направленности намечаемой образовательной реформы.

Оба эти обстоятельства – общеполитическое и «внутриобразовательное» – были не только взаимосвязаны, но и взаимообусловлены. Минобрнауки в своей сфере полностью повторяло то, что правительство, избрав с 2004 года новый антисоциальный курс, пыталось проделать со всей страной.

Печально знаменитый закон № 122, известный в народе под названием «монетизация льгот» **фактически уничтожил социальное государство в России**, по сути отменив соответствующую статью Конституции РФ. Он тотально пересматривал все российское законодательство, «выжигая» из него все социальные обязательства государства перед гражданами. Это была вызывающая демонстрация властью своего самоуправства и вседозволенности. В ответ народ продемонстрировал, что подобное поведение власти для него неприемлемо. Как отмечал известный экономист М.Е. Дмитриев, «процесс подготовки реформы не предполагал диалога с населением... У власти было ощущение, что населению можно навязать любую реформу. Последующие события показали, что такой возможности у федеральных властей нет и что проводить подобные реформы без активного взаимодействия с гражданами в современной России невозможно. Это серьезный урок, я бы сказал – урок демократии, который реформа льгот преподнесла руководству страны»⁶⁹⁸.

Ситуация в сфере образования зеркально воспроизводила общую ситуацию в стране. Минобрнауки также пренебрегло диалогом с обществом и также попыталось навязать ему антисоциальную образовательную реформу, полностью уверенное в своей непререкаемой вседозволенности. Эта реформа стремилась также упразднить **социальный характер образования**, предусмотренный Конституцией РФ, ввести вопреки Конституции платность школьного обучения, социальную сегрегацию образования, отменить все социально-экономические обязательства государства перед образовательной сферой. И так же, как и правительство, Минобрнауки встретило резкий отпор общества, полное отторжение планируемой реформы образования.

Поскольку урок последствий «монетизации льгот» не прошел даром для наиболее вменяемой части властных кругов, они, увидев общественное сопротивление образовательной реформе, предпочли не обострять ситуацию. Эта реформа, в основном одобренная правительством 9 декабря 2004 года, вскоре была заморожена. После чего Минобрнауки на полгода впало в небытие. И только летом, под воздействием нарастающего общественного давления, оно вынуждено было приступить к корректировке некоторых оснований реформы.

Делало это Минобрнауки с явной неохотой и со свойственным ему двоемыслием, чему пример его отношение к приватизации в сфере образования. Г-н Фурсенко заявлял, что министерство против приватизации образовательных учреждений. Однако его подчиненный, второй человек в Департа-

⁶⁹⁸ Независимая газета. 2005. 5 марта.

менте образовательной политики г-н Рымаренко уточнял патрона, отмечая, что министерство «против *необоснованной* приватизации». Здесь ключевое слово – «*необоснованной*». Понятно, что оно оставляет министерству необъятное поле для произвола и коррупции.

Преобладающей чертой Минобрнауки оставалась его абсолютная безответственность перед обществом и образованием. Вот как пытался «теоретически обосновать» эту безответственность в одном из научных журналов виртуоз политической и педагогической демагогии, руководитель упомянутого департамента министерства Исак Калина: «Самая большая беда для страны наступит тогда, когда можно будет назвать какого-то конкретного человека, который отвечает за все российское образование: несет ответственность или все общество, или, в конце концов никто»⁶⁹⁹.

Из этого административного бреда очевидно одно: за образование в стране сегодня не отвечает **никто**. Ибо общество лишено каких-либо рычагов воздействия на сферу образования. Министерство же, словами г-на Калины, заявляло, что оно не несет ответственности за эту сферу. По крайней мере министр – не тот «конкретный человек, который отвечает за российское образование». Спрашивается: зачем тогда нужно это министерство? И за что тогда отвечает этот министр?

И все же даже эта безответственная, маловменяемая чиновная рать не могла не отреагировать на жесточайшую критику намечаемой реформы образования, на ее решительное неприятие обществом и педагогической средой. Минобрнауки не могло не сдать назад и не пересмотреть многие свои первоначальные планы. Но этот пересмотр, убирая отдельные наиболее одиозные позиции, сохранял саму суть антинациональной образовательной реформы.

Между тем общественное сопротивление этой реформе продолжало нарастать. Как показала вышедшая в 2005 году обширная книга «Реформа против образования»⁷⁰⁰, в которой, как уже говорилось, собраны выступления прессы и Интернета против сегрегационной образовательной политики, профессиональный и возрастной состав авторов этих выступлений был чрезвычайно широк.

Эта книга – уникальный памятник *общественного сопротивления антиобразовательной реформе*. Цитировать ее можно бесконечно. Приведу только два примера.

Описывая, что ожидает в рамках намечаемой реформы семилетнего мальчонку из деревни Сергино, которого все уважительно величали Павлом Петроваичем, Эльвира Горюхина, выдающийся педагог-подвижник, пишет: «Он не знает, что министр образования Фурсенко приготовил реформу, согласно которой Павла Петровича научат читать, считать и писать. И все! Ребенку из деревушки Сергино никогда не оплатить так называемые образовательные услуги. Здесь два рубля за обед заплатить не все могут. Павел Петрович отбрасывается реформой в XVIII век».

⁶⁹⁹ Вопросы образования. 2004. № 2. С. 5.

⁷⁰⁰ Реформа против образования (по материалам СМИ). М., 2005. 440 с.

И второй пример из материалов заслуженного учителя РФ, председателя Комиссии по образованию Московской городской Думы Евгения Бунимовича. Вот, что он пишет о стремлении Минобрнауки ввести платность школьного образования: «Сегодня в Европе, Америке подобного быть не может. Я не представляю себе политиков, которые в здравом уме могли бы говорить о введении частичной платности среднего образования». Одна из ведущих социально-педагогических задач школы и состоит в том, «чтобы как-то компенсировать социальное неравенство, дать всем доступ к качественному, полноценному образованию. Школа – самый надежный и естественный социальный лифт. Именно с помощью образования ребенок из необеспеченной семьи может добиться успеха, сделать карьеру, получить более высокий социальный статус, войти в интеллектуальную элиту нации... **Введение платности образования закупоривает эти кровеносные сосуды России.** Это гарантия тяжелого кризиса, болезни, если не летального исхода. Желание нашей нынешней скороспелой псевдоэлиты законсервировать ситуацию, оставить возможность пути наверх только по наследству – понятно и объяснимо. Но для страны это не просто опасно. Это еще очень стыдно. Этого нельзя допустить».

Такова тональность, таков смысл преобладающей части общественных выступлений, отторгавших антисоциальную, антиобразовательную реформу. Все эти выступления отражали постоянно нарастающее в обществе и педагогической среде резкое недовольство нынешним курсом образовательной политики.

Наиболее ярко это недовольство проявилось в двух знаменательных явлениях. **Первое – создание общероссийского общественного движения «Образование – для всех»**, которое в своей декларации призвало к объединению прогрессивных общественных сил для защиты «*демократического, социального направления в образовательной политике*»⁷⁰¹. **И второе – Обращение работников образования к президенту В. Путину**, принятое на пятом съезде отраслевого профсоюза 5 апреля 2005 года.

Это отражение стало апогеем общественного протеста. Работники образования твердо заявили президенту, что **«не могут мириться с таким проведением реформ, которое ведет к дальнейшему углублению дифференциации населения, деградации человеческого потенциала и как следствие – к росту социальной напряженности в обществе»**. Под этим обращением стояло более **ТРЕХ МИЛЛИОНОВ** подписей. Это был беспрецедентный образовательный референдум, остановивший реформу на подступах к образованию.

Впервые, повторю, за последние 15 лет правительство двинулось по тропе откровенной реакции в образовании. И впервые в 2005 году обществу удалось это движение сломать. Власть вынуждена была дать задний ход. Ибо она бесчинствует лишь до тех пор, пока не встречает общественного сопротивления.

⁷⁰¹ Эта Декларация «Образование – для всех» помещена в Приложении 1 к данному тому.

Эта остановка реакционной образовательной реформы силами общества и образовательного сообщества и есть основной итог общественного сопротивления в сфере образования. И от того, насколько и впредь общество будет мужественным и активным, зависит последующее развитие событий в этой сфере.

Показательно и то, что в Обращении речь идет не только о сфере образования, но и об антисоциальной политике в целом. Образовательное сообщество резко ставит вопрос, который старательно обходит правительство, – о борьбе с бедностью, о политике в области доходов населения. *«Настаиваем, – говорится в Обращении, – на включении в программу социально-экономического развития России на среднесуточную перспективу (2005–2008 гг.) раздела о политике в области доходов населения, предусматривающего не только меры по борьбе с бедностью и совершенствованию адресной поддержки отдельных групп населения, но и порядок повышения доходов работников образования... Делегаты, подтверждая заинтересованность в повышении конкурентоспособности России в мировой экономике, выражают обеспокоенность тем, что в стране нарушены условия воспроизводства рабочей силы, являющейся основой обеспечения экономического роста и развития государства. И 57-е место России в рейтинге стран по индексу развития человеческого потенциала, во многом обусловленное низкими доходами населения, подтверждает это».*

Вместе с тем работники образования в своем Обращении предупреждали, что если в ближайшее время не произойдут кардинальные изменения в образовательной и социальной политике правительства, то 12 октября 2005 года они проведут Всероссийскую акцию протеста. Эту акцию были намерены поддержать и работники культуры, здравоохранения и что особо примечательно – студенты.

В свое время, в 1996 году одного миллиона подписей против войны в Чечне хватило, чтобы ее остановить. Сегодня трех миллионов подписей «мало», чтобы остановить войну против отечественного образования и собственного народа.

«Мало» – считает руководство Минобрнауки на том основании, что, говоря словами одного из высокопоставленных его чиновников, «*всего в профсоюзе учителей состоят пять с половиной миллионов человек*»⁷⁰². Это даже не театр абсурда. Это воистину дурдом.

И действительно, новая образовательная политика не прекратила войну против образования. Под влиянием жесткой общественной критики в документах Минобрнауки, представленных в правительство 22 сентября 2005 года, уже не было открытых высказываний о платности школьного образования, платности магистратуры, приватизации образовательных учреждений и многих других предложений, которые ранее вызывали резкое общественное неприятие. Казалось бы, Минобрнауки скорректировало курс. Но это только на словах. Вектор этого курса остался прежним – *на социальную сегрегацию, на расширение платности образования, а в итоге на сокращение его дос-*

⁷⁰² Новая газета. 2005. 1–3 августа.

тупности. За год работы Минобрнауки, как уже отмечалось, объем платных образовательных услуг увеличился с 118,7 (2004 г.) до 376 млрд. руб. (2005 г.), то есть **более чем в три раза.** Сегодня платное образование составляет уже 61,8% от его государственного финансирования (1,9% от ВВП). В то же время доля государственного финансирования образования в ВВП сократилась с 3,26 до 3,1%. И это в стране, где более 25 млн. человек живут за чертой бедности, а 74 млн. человек (51% населения) являются малообеспеченными, то есть почти две трети этого населения относятся к категории малоимущих. В их число входит и преобладающая часть работников науки, культуры, образования, здравоохранения – те, кто составляют интеллектуальный и духовный стержень нации.

Иными словами, дух всей деятельности Минобрнауки, **дух социального дарвинизма, в корне изменивший главную цель образовательной политики – с «доступности качественного образования для всех» на «обеспечение качественного образования для избранных»,** – этот дух **остался прежним.**

Именно поэтому образовательная реформа, как вынужден был признать на заседании правительства 22 сентября сам министр А. Фурсенко, воспринимается работниками образования **«в штыки»** – **«людей пугает неясность предлагаемых шагов»**⁷⁰³. Но это же по сути **признание полного краха нынешней образовательной политики министерства.** Что посеяли, то и пожинают. Ни разу не опубликовав ни одного документа, в котором бы раскрывались смысл и содержание образовательной реформы, постоянно заявляя по ее поводу взаимоисключающие вещи, министерство в итоге оттолкнуло от себя общество. Ибо общество не приемлет постоянного политического виляния и лжи.

Все имеет свои пределы. В том числе и властная невменяемость Минобрнауки. И потому педагогическое сообщество 12 октября 2005 года вновь вышло на Всероссийскую акцию протеста.

Всероссийская акция протеста, как отмечала газета «Первое сентября», «проходила в условиях жесточайшего прессинга со стороны властей всех уровней». Ее участникам угрожали «увольнением, лишением зарплаты, исключением из учебных заведений»; директоров школ, учителя которых присоединились к общественным действиям, грозили «снять с должности» и т.п.⁷⁰⁴. И тем не менее в акции протеста приняли участие более 2 млн. работников образования – в полтора раза больше, чем в аналогичной акции 2004 года. И это помимо такого же числа работников других бюджетных сфер.

Одновременно с жесткими требованиями повышения зарплаты педагоги (что и было зафиксировано в резолюции московского митинга) не менее жестко потребовали **«изменить политику государства в области образования, сохранить доступное бесплатное качественное образование студентам, школьникам, учащимся начального и среднего профобразования»**⁷⁰⁵. «На улицы вышли почти все московские вузы», отмечала газета «Метро», поскольку «основное недовольство вызывают результаты реформы

⁷⁰³ Учительская газета. 2005. 25 октября.

⁷⁰⁴ Первое сентября. 2005. 18 октября.

⁷⁰⁵ Учительская газета. 2005. 18 октября.

образования»⁷⁰⁶. С такими же требованиями: *«Отменить реформу образования!», «Нет – платному образованию!»* выступили более миллиона человек во многих городах страны. И везде, по словам «Известий», «в авангарде борьбы оказались работники образования – учителя, преподаватели, сотрудники детских дошкольных учреждений»⁷⁰⁷.

Министр Фурсенко ничего этого не увидел. Более того, он даже заявил, что прошедшая «акция не направлена на решение каких-либо проблем». Это заявление – либо абсолютная политическая слепота, либо откровенная политическая ложь. Ни то, ни другое несовместимо с положением министра.

В этих условиях, как предложила «Учительская газета», остается одно – поддержать обращение петербургских педагогов к президенту страны, принятое 12 октября, «с требованием взять под личный контроль проводимое правительством РФ реформирование образования»⁷⁰⁸.

24. ПОПЫТКИ ВЛАСТИ ВЫТАЩИТЬ ОБРАЗОВАТЕЛЬНУЮ ПОЛИТИКУ ИЗ ПРОВАЛА

Широта кругозора наблюдателя определяется высотой его положения.

Адмирал С.О. Макаров

«СЕНТЯБРЬСКИЕ ТЕЗИСЫ» ПРЕЗИДЕНТА В. ПУТИНА

Впрочем, и сам президент В. Путин, судя по всему, был готов уже заняться делами образования. Особенно после упомянутого выше отзыва руководящих деятелей Минобрнауки о том, что *трех миллионов подписей работников образования* для министерства *«мало»*. Известно, что дозволено быку, то не дозволено Юпитеру. Посему Юпитер часто ставит быка на место.

В. Путин был первым, если не единственным реальным политиком во всей нашей заскорузлой власти, кто увидел и масштаб общественного протеста против планируемой реформы образования, и опасность зреющего социального взрыва, и отложенные последствия того и другого для 2008 года. И потому он вынужден был вмешаться в дела образования.

В свое время академик Т.И. Заславская, говоря об агрессивном отношении нынешнего правительства к науке и образованию, отмечала: «Министром науки и образования назначен человек, который, похоже, хотел бы иско-

⁷⁰⁶ Метро. 2005. 14 октября.

⁷⁰⁷ Известия. 2005. 13 октября.

⁷⁰⁸ Учительская газета. 2005. 18 октября.

ренить и то и другое»⁷⁰⁹. Эти слова отнюдь не были преувеличением. Как показал опыт, они имели под собой веские основания.

Ситуация в образовании в середине 2005 года один в один воспроизводила ситуацию в сфере науки конца 2004-го. Тогда Минобрнауки под сурдинку Всемирного банка попыталось разгромить науку, приватизировав до 90% отечественных научных учреждений. Это, естественно, вызвало бунт ученых, которые провели акцию протеста и потребовали немедленной отставки министра образования и науки. В итоге в дело вынужден был вмешаться президент страны, потребовав поиска адекватных средств обновления и реорганизации российской науки.

Летом 2005 года абсолютно аналогичную ситуацию мы имели уже в образовательной сфере: накат реакционной реформы Минобрнауки на образование, бурный протест общества и педагогического сообщества и вновь – вынужденное вмешательство президента.

Нечто подобное происходило и в здравоохранении, в социальной сфере в целом. Власть встала перед необходимостью проведения системных мер. Так появились *«сентябрьские тезисы»* президента В. Путина.

И с политической, и социальной точки зрения «сентябрьские тезисы» президента прозвучали именно тогда, когда это было необходимо. Время было выбрано предельно точно. Общественное недовольство и общей социальной, и образовательной политикой правительства подходило к точке кипения. Чтобы разрядить взрывоопасную ситуацию, президент выступил с предложением реализации ряда проектов в социальной сфере.

В политическом плане, однако, президентские тезисы выглядели явно неоднозначно. В них более чем отчетливо было видно понимание **опасности** нынешнего социально-экономического курса правительства (в первую очередь для власти), поскольку он уже не раз приводил к серьезным социальным потрясениям. Но в тезисах по сути не улавливалось адекватного понимания **вредоносности** этого курса для страны, который парализовал ее развитие.

С одной стороны, говоря словами И. Хакамада, президент «давно уже понял, что правительство – это такой черный ящик, в котором тонет все». С другой стороны – возникают сомнения, понимает ли должным образом президент то, что давно уже поняло по меньшей мере полстраны и что четко сформулировал директор Института международных экономических и политических исследований РАН академик Р.С. Гринберг: *«Главную угрозу для нашей страны представляет собственное правительство, которое работает крайне неэффективно... России угрожает только некомпетентность собственных начальников, которые даже из сверхдоходов, получаемых от нефти, не могут извлечь должной выгоды»*⁷¹⁰.

В этом смысле – соотнесенности **понимания опасности и недопонимания (или недооценки) вредоносности** нынешнего социально-экономического курса правительства – президентские тезисы – весьма трудная для власти и

⁷⁰⁹ Новая газета. 2005. 28–30 марта.

⁷¹⁰ Независимая газета. 2005. 5 сентября.

весьма паллиативная корректировка курса «влево». Так как власть убедилась, что избранный ею крайне «правый курс» отторгается, а подчас и разбивается преобладающе «левым» общественным сознанием. Водораздел между ними – глубоко укорененное в российском народе **ЧУВСТВО СПРАВЕДЛИВОСТИ**, которого напрочь лишено нынешнее правительство либеральных фундаменталистов.

Как отмечалось в прессе, «негативная реакция общества на любые инициативы властей в сфере социальной политики... летние опросы общественного мнения показали, что подавляющее большинство россиян (до 80%) категорически не приемлет каких-либо серьезных преобразований в системе здравоохранения и образования... В обществе накопилась большая усталость от проведения реформ. Кроме того, мы имеем ситуацию резко снизившегося доверия к власти, что тоже делает маловероятной позитивную реакцию»⁷¹¹.

«Резко снизившегося доверия к власти» – это еще мягко сказано. По данным «Деловой России», власти не доверяют 96% населения страны. В этих условиях нельзя было не провести определенную «левую» корректировку курса. Как нельзя было серьезно не переформировать правительство, чего, однако, не было сделано. Хотя, как справедливо заявлял М.С. Горбачев, «нам нужно другое правительство уже сейчас»⁷¹². Но не только нам – президенту тоже. И в электоральных интересах, и в интересах страны.

Ярчайшим проявлением стратегической слепоты и функциональной недееспособности нынешнего правительства является имитационная деятельность Минобрнауки и в частности так называемый национальный проект в области образования. Этот «проект» оказался крайне неудачным. Называя вещи своими именами, приходится констатировать, что анонимные и явно некомпетентные разработчики данного квазипроекта вновь весьма серьезно подвели президента.

АППАРАТНЫЙ СУРРОГАТ «НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА» В ОБРАЗОВАНИИ

Если судить об образовательных инициативах президента только по его выступлению 5 сентября, то не может не сложиться впечатление, что были предложены весьма разрозненные, локальные меры, не имеющие сколь-нибудь существенного значения ни для образования, ни для страны. Но очевидно, что это – не проблема президента. Это – проблема его советников, лишенных как понимания болевых точек нашего образования, так и системного видения стратегии его развития.

В этом убеждает одно простое обстоятельство. Все эти частные меры не имели никакой связи с главной *личной* инициативой президента, заявленной 20 июня 2005 года, *о введении в стране бесплатного обязательного 11-летнего общего образования*. Между тем эта инициатива была на много по-

⁷¹¹ Московские новости. 2005. 16–22 сентября.

рядков весомее (и в социальном, и в образовательном плане) всех вместе взятых предложений, озвученных в начале сентября. Она имела **фундаментальное, стратегическое, общенациональное значение**. И не только потому, что пресекала все потуги Минобрнауки ввести платность школьного образования, что само по себе полностью совпало с ожиданиями общества. Но главное потому, что эта инициатива была нацелена на подъем образовательного уровня нации и соответственно на обогащение ее человеческого капитала. Она отвечала реальным вызовам времени, потребностям страны и внутренней логике развития самого образования. Она соответствовала интересам всех, а не только избранных (которым преимущественно были адресованы сентябрьские предложения).

К сожалению, этого не поняли ни советники президента, ни Минобрнауки, ни Российская академия образования, ни суетящиеся по поводу образования СМИ. Все они по сути не отреагировали на июньскую инициативу президента. Но именно она имела **глубокий системный смысл и определяла долгосрочную стратегию развития образования, его базового звена – средней школы, через которую проходит вся нация**. Минобрнауки оставалось только развернуть эту инициативу в целостный комплекс социально-педагогических, институциональных, структурных мер с соответствующим их ресурсным обеспечением. Но этого в силу своей профнепригодности сделать оно не смогло.

В контексте фундаментальной июньской инициативы президента все сентябрьские предложения обрели бы совершенно иное звучание. Они вплетались бы, как лыко в строку. Определив в июне общее направление движения в образовании, в сентябре президент мог бы обозначить лишь точки прорыва в этом движении, поддержать те инновационные процессы в образовании, которые обеспечивают этот прорыв. Все вставало бы на свои места. Но эту очевидную любому специалисту задачу не смогли не только решить, но даже увидеть ни советники президента, ни Минобрнауки с их рваным видением образования и к тому же – через утилитарно-технократические очки.

Если говорить жестче, президент в июне задавал социально-гуманитарную парадигму развития образования, соответствующую задачам **социального государства**. В сентябре ему подготовили тезисы в сегрегационно-технократическом ключе, в котором преимущественно и выстраивается сегодня как социальная, так и образовательная политика. В этих тезисах даже такое глубоко гуманитарное понятие как «человеческий капитал», отражающее духовный и интеллектуальный потенциал нации, представало в утилитарно-технократической облатке – лишь как «трудовые ресурсы». А стимулирование инновационных процессов в образовании выглядело как традиционная для либеральных фундаменталистов «поддержка избранных». Но тонкая пленка «просвещенных избранных» над темным океаном нации будет

⁷¹² Новая газета. 2005. 14–17 апреля.

сметена даже легким волнением на поверхности этого океана. Не понадобится и ураган «Катрина».

Рассмотрим кратко содержание сентябрьских образовательных инициатив президента. Здесь собственно *пять основных позиций*.

Первая. Грантовая поддержка образовательных учреждений, активно внедряющих инновационные программы, а также талантливой молодежи – 5 тысяч школьников, студентов, молодых специалистов.

Вырванная из общей системы поддержки массовой школы, которая сегодня в этом особенно нуждается, данная мера – иллюзия прорыва. Ибо на запущенном, разоренном поле трудно ожидать плодотворных всходов. В контексте же такой поддержки, которая предполагает в первую очередь адресную социальную помощь детям из малоимущих семей (чему можно поучиться хотя бы у Казахстана), эта мера, безусловно, полезна и необходима. Хотя пять тысяч грантов для трех названных выше категорий их получателей – это меньше, чем капля в море. Здесь также нужна целостная система выявления и поддержки одаренных детей и молодежи.

Вторая. Подключение еще 20 тысяч российских школ к Интернету. Это важнейшая задача. Но мы имеем уже крайне негативный опыт ее решения. По документам сегодня подключены к Интернету по инициативе президента 10 тыс. школ. На самом же деле – это фикция. Те 10 тыс. школ, которые получили спутниковые антенны, доступа в Интернет не имеют. Антенны работают только на прием.

То же и с вузами. Аналогичное поручение, по словам депутата Госдумы, бывшего ректора Амурского университета Б. Виноградова, президент давал пять лет назад. Из 16 тысяч закупленных тогда спутниковых антенн установлено менее половины. Остальные до сих пор лежат на складе в Подмосковье. Так слова и указания президента постоянно тонут в непролазном чиновничьем болоте.

Третья. Меры по поддержанию профессионального образования. Здесь два блока мер. *Первый* – введение льгот для контрактников при их поступлении в вузы (что можно только приветствовать), а также предоставление возможности военнослужащим срочной службы получить «гражданские дипломы» о начальном профессиональном образовании в армейских учебных центрах.

За этим последним предложением отчетливо просматриваются интересы Минобороны по отмене отсрочек от призыва в армию для учащихся ПТУ и техникумов (о чем уже поведал министр Иванов) и воссозданию за этот счет разрушенной системы начальной армейской профессиональной подготовки. Но спрашивается, зачем играть в жмурки и камуфлировать эти интересы «гражданскими дипломами НПО»? Разве не ясно, что полученные за 3–4 месяца такие скороспелые дипломы – по сути свидетельства об *элементарной профессиональной подготовке*, но никак не документы о *полноценном профессиональном образовании*. Такое профессиональное образование дают

ПТУ и техникумы, призванные готовить высококвалифицированных специалистов, без которых сегодня захлебывается страна. Их осталось лишь 5% в общем составе рабочих кадров.

Что касается *второго блока мер* по поддержке профессионального образования, то здесь речь идет об открытии двух новых университетов в Южном и Сибирском федеральных округах на базе уже действующих вузов и академических центров, а также двух бизнес-школ в Московском регионе и Санкт-Петербурге. Открытие новых учебных заведений – дело всегда благое. Но очевидно, что это – частные, локальные меры, которые могло бы реализовать Минобрнауки. «Не царское это дело» – президенту работать министром образования. Как известно, «кадры решают все». Однако когда нет кадров, все приходится решать президенту.

Четвертая. Единственный системный образовательный вопрос, затронутый в президентских тезисах, – это переход на нормативное финансирование учебного процесса. Но и здесь президента не преминули «подставить», связав этот переход только с требованием, чтобы «деньги следовали за учеником». За этим лобовым требованием, о чем либеральные фундаменталисты говорят уже много лет, стоит фактически отбракованная всем цивилизованным миром идея «образовательных ваучеров», от которой давно уже отказались даже ее отцы-основатели.

Нормативное финансирование отнюдь не исчерпывается его «подушевым» компонентом, о чем уже говорилось (гл. 17). Оно включает в себя нормативные затраты на содержание материальной базы учебных заведений, коммунальные услуги и др. Но этого никто не объяснил президенту. Как никто не разъяснил ему, что у Минобрнауки нет никаких массово апробированных разработок по введению нормативного финансирования. Что руководители учебных заведений страны не подготовлены к этой новации. Что эксперименты по ее внедрению ведутся только в нескольких регионах страны.

И потому мы имеем очередную «подставку» президента. Завершить переход на нормативное финансирование в 2006 году, как указано в тезисах, абсолютно нереально. Это – плод авантюризма и безответственности Минобрнауки и советников президента.

Пятая и главная позиция – зарплата учительства. Этот вопрос так и *остался нерешенным*. Даже прибавка тысячи рублей за классное руководство, которую получают менее половины учителей, поднимет их зарплату до 60% от средней зарплаты в стране. Гранты же, которые планируется выдать «лучшим учителям», затронут лишь 0,5% общего состава учительства. Как видим, все это – даже не паллиативные меры.

Кроме того, надо ясно отдавать себе отчет в том, что надбавки за классное руководство – это отнюдь не подарок, а возвращение долга. Если говорить точнее – возвращение краденного. Поскольку в середине 90-х годов правительство Черномырдина, жившее в долг у народа, месяцами, а то и годами не выплачивавшее ему зарплату, а затем и правительство Кириенко ук-

рали у учителей надбавки не только за классное руководство, но и за проверку тетрадей и заведование кабинетами. В совокупности эти три надбавки составляли от четверти до трети учительской зарплаты.

В целом же общая установка по зарплате учителей в тезисах президента оставалась прежней: ее предполагалось повысить «в полтора раза в реальном выражении в течение ближайших трех лет». Такое повышение, как справедливо отмечал депутат Госдумы от Пензенской области И. Руденский, съест инфляция, и учитель «как был, так и останется нищим». В Пензенской области в 2005 году учитель, отработавший в школе семь лет, получает 1792 рубля. Официальный прожиточный минимум в стране – 2451 рубль. То есть *учитель – за чертой бедности*.

И при этом мы хотим проводить в образовании какие-то реформы. Это – наивная иллюзия. Это – обман и самообман. **Повышение заработной платы учителя минимум в два раза, с доведением ее до средней зарплаты в стране, – непереносимое, непрекращаемое условие начала образовательной реформы.**

Без этих мер реформа – просто блеф или откровенная авантюра, обреченная на провал. Что убедительно показала провальная попытка проведения так называемого «очередного этапа реформы образования» в 1997 году тогдашним вице-премьером О. Сысуевым. Где теперь г-н Сысуев? Он политический труп. Нынешнее министерство хочет повторить опыт его политического суицида?

На начало 2006 года средняя зарплата в сфере образования (4995,6 руб.) составляла **65,4% от средней зарплаты в стране**. Средняя зарплата учителя (3600 руб.) – всего **49,7%**, работника дошкольного учреждения (3100 руб.) – **40,5%**. Половина работников образования получает зарплату менее 3 тысяч рублей в месяц. Между тем общеизвестна мировая закономерность: *государство, где заработная плата учителя ниже средней по стране, не способно к развитию*. Посему не случайно, что мы имеем лишь видимость экономического роста (весьма хилого и проблематичного). Но не имеем даже видимости развития.

В свое время Джон Кеннеди заявлял: мы не можем себе позволить, чтобы автослесарь, который возится с нашей машиной, или ее заправщик на бензоколонке зарабатывали больше, чем учителя, которым мы доверяем своих детей, то есть будущее страны. Среди наших властных временщиков нет людей с таким политическим мышлением. **Нынешние маргиналы во власти безответственны перед страной и народом. Безответственны перед Историей. И История вынесет им суровый приговор.**

Надо не иметь вообще никакой ответственности, никакого представления о том, как устроено образование в современном мире, как в цивилизованных странах оплачивается труд учителя, чтобы предлагать учителям собирать себе на зарплату крохи из родительского кармана и спонсорского стола. Но именно это предлагал недавно ярославским учителям наш министр образования и науки. Говорить о финансовой и моральной стороне подобных предложений просто не имеет смысла.

«Зарплату работникам сферы образования, – отмечал ректор Высшей школы экономики Ярослав Кузьминов, – нужно повышать немедленно и в разы, это ясно как день. И продавить такое решение способен лишь министр. Это его гражданский долг и исключительное право: узлом завяжись, а отрасль убереги от нищеты». Только так, по словам Я. Кузьмина, можно предотвратить «тотальное вырождение и превращение отрасли в систему псевдообразования»⁷¹³. Но очевидно у разных людей различное понимание гражданского долга.

Итак, повторю, на статус **национального проекта** могла бы претендовать только июньская инициатива президента *о введении в стране бесплатного обязательного одиннадцатилетнего общего образования*. Но она повисла в воздухе, не получив ни должного развития, ни необходимого ресурсного обеспечения. Сентябрьские же предложения вообще нельзя назвать **проектом**, так как в них нет объединяющей проектной идеи, проектного стержня. Тем более – **национальным проектом**, поскольку они никак не затрагивают коренные интересы и потребности **нации** в сфере образования. Это лишь набор (пролоббированных корыстными интересами отдельных «околообразовательных» групп) случайных лоскутных заплат на «тришкином кафтане» российского образования. Причем самая крупная, продувная дыра на этом кафтане – нищенская зарплата педагогов – так и осталась неприкрытой. На что педагоги и отреагировали Всероссийской акцией протеста 12 октября.

Главный, фундаментальный порок этого «проекта» состоит в том, что он не имеет никакого отношения к ключевым задачам модернизации и развития российского образования. Это какой-то аппаратный суррогат модернизации, выброшенный неизвестно зачем (разве что как некачественный PR) на образовательный прилавок. Как справедливо отмечалось на семинаре в Высшей школе экономики, эти меры не только «не дадут желаемого эффекта», но «в ряде случаев могут привести к противоположным результатам»⁷¹⁴.

Не менее жестко высказалась по поводу «сентябрьских тезисов» президента «Учительская газета»: *«Президенту вложили в уста (очевидно, его советники) не только то, что не очень реально осуществить по тем или иным причинам, но и то, что вызовет неприятие многих граждан... Не проще ли было всем нам, – спрашивает газета своих читателей, – стать советниками президента и написать ему реальную программу по улучшению положения педагога и системы образования в целом?»*⁷¹⁵.

Проще. Но для этого нужно иметь соответствующие механизмы – созвать Всероссийский съезд работников образования или Всероссийской съезд в поддержку образования. Президент В. Путин решил иначе. Он вновь созвал Государственный совет РФ для решения вопросов образования. Но до этого 25 октября 2005 года он провел по этим вопросам заседание Совета при Президенте РФ по науке, технологиям и образованию. И дал соответствующие

⁷¹³ Первое сентября. 2005. 26 февраля.

⁷¹⁴ Первое сентября. 2005. 6 декабря.

⁷¹⁵ Учительская газета. 2005. 13 сентября.

поручения, где четко изложил свою линию в образовании (не забыв и про бесплатную обязательную 11-летку).

Скажем попутно несколько слов об этом Совете. Характерно, что слово «образование» появилось в его названии лишь за несколько дней до указанной даты. До этого был «Совет по науки и технологиям». Соответственно пришлось срочно пополнять этот орган – и, как всегда, главным образом ректорами вузов.

Надо сказать, что это – далеко не оптимальное решение, напоминающее ошибку с созданием Минобрнауки: большей части представителей науки в данном совете если не чужды, то крайне мало знакомы проблемы образования. Что же касается избранников от ректорского корпуса, то, в отличие от представителей других сфер образования, они присутствуют всегда и везде. И собирают их постоянно, но с весьма низким кпд. После одного из таких сборов зимой 2006 года руководство Госдумы и партии «Единая Россия» вынуждено было с сожалением отметить, что оно не узнало ничего нового ни о готовящейся образовательной реформе, ни о насущнейших проблемах разных звеньев системы образования. Ректоры, отметили организаторы встречи, «как всегда пропели свою традиционную ректорскую песнь о вузах, не сказав ничего более ни о чем».

Между тем, следует отметить, что разговор о создании при Президенте РФ Совета по образованию, начатый по инициативе автора этих строк еще в 1993 году, идет в Администрации Президента РФ уже более десяти лет. Идет бесплодно, и преимущественно потому что против создания такого совета постоянно выступает образовательное ведомство, опасаясь критики с его стороны. Но мы уже неоднократно видели, **что интересы этого ведомства нередко расходятся с интересами государства, не говоря уже об интересах общества**. Что в конечном итоге эту коллизию, когда она подходит к состоянию взрыва, приходится решать, созывая Государственный совет, а в текущем ее тлении – силами Администрации Президента РФ.

Думается, что это – не лучший способ действий. С одной стороны, хорошо, что созрело наконец понимание о необходимости специального рассмотрения на уровне Совета при Президенте РФ острейших проблем образования, постоянно вызывающих социальное, а подчас и политическое напряжение. С другой стороны, в том виде, в котором данный совет пребывает сегодня – это даже не паллиатива, а иллюзия совещательного органа по вопросам образования при президенте. Но паллиативы и тем более иллюзии не решают, а плодят проблемы. И их, как будет видно из следующего раздела данной главы, приходится решать и аппарату Администрации Президента РФ, и самому президенту.

ПРЕЗИДЕНТ БЕРЕТ ИНИЦИАТИВУ НА СЕБЯ

Специфика (и парадокс) политики состоят в том, что рожденные временем, конкретно-историческими условиями генеральные политические идеи всегда пробивают себе дорогу. Даже через дебри дремучих мозгов тех санов-

ных чиновников, которые руководят различными отраслями, либо не понимая, либо не принимая эти идеи. В данном конкретном случае этот политический парадокс состоял в двух вещах.

Первое. «Широта кругозора наблюдателя, – писал в начале XX века выдвигавшийся русский адмирал С.О. Макаров, – определяется высотой его положения». В этом плане, а также в силу большей политической и социальной ответственности президент страны по определению обязан видеть дальше и больше, чем отдельные отраслевые управители.

Отчетливо понимая, что недовольство общества антисоциальной и антиобразовательной политикой постоянно нарастает, президент вынужден был вторично повернуть правительство лицом к образованию, как это он уже один раз сделал на заседании Государственного совета 29 августа 2001 года. Инерции того президентского шага хватило на три года. В 2004 году новое правительство вновь повернулось к образованию спиной, встав на путь антисоциальной политики в образовании. И снова президенту, учитывая общественное напряжение, пришлось резко корректировать позицию правительства. Результаты этой корректировки – увеличение бюджетных расходов на образование в 2006 году на 30%, и вторичный созыв Государственного совета в марте 2006 года.

Второе. Почти за два года деятельности Минобрнауки никто в стране (включая, вероятно, и президента) так и не понял, в чем состоят цель, суть, содержание предлагаемой министерством образовательной реформы. Конкретные же шаги Минобрнауки только накаляли обстановку, вызывая жесткий отпор общества.

Почти такое же резкое общественное неприятие вызвал и так называемый национальный проект в образовании. Предложенные им случайные, лоскутные меры не имели *никакой проектной идеи, никакого связующего, объединяющего начала* и главное – *никакой национальной значимости*.

Учитывая эти обстоятельства, а также серьезное недовольство общества и педагогического сообщества неумошью и некомпетентностью Минобрнауки, которое явно не понимало ни насущных, ни стратегических проблем обновления и развития образования, президент опять же вынужден был, поверг голов и министерства, и «национального проекта», самостоятельно сформулировать *важнейшие задачи модернизации образования на ближайший период*. Эти задачи были поставлены в поручениях президента правительству от 10 декабря 2005 года (Пр – 2065).

Показательно, что в первом же пункте этих поручений президент, также минуя и Минобрнауки, и «нацпроект», *твердо провел свою идею о переходе на обязательное бесплатное 11-летнее общее образование*.

Вот текст поручений президента.

Перечень поручений президента Российской Федерации по итогам заседания Совета при президенте Российской Федерации по науке, технологиям и образованию 25 октября 2005 г.

1. Правительству Российской Федерации:

а) разработать и внести в Государственную думу проект федерального закона, предусматривающий установление принципов обязательности и бесплатности среднего (полного) общего образования.

Принять необходимые решения по вопросу бюджетного финансирования всех уровней образования.

Срок – октябрь 2006 г.;

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

Срок – март 2006 г.;

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

Срок – апрель 2006 г.;

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

Срок – сентябрь 2006 г.;

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

Срок – сентябрь 2006 г.;

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

Срок – сентябрь 2006 г.;

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

Срок – сентябрь 2006 г.;

з) совместно с Российским союзом промышленников и предпринимателей (работодателей):

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

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

Срок – сентябрь 2006 г.;

и) разработать предложения по поддержке системы государственного образовательного кредитования.

Срок – март 2006 г.

Ответственный: М.Е. Фрадков.

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

Срок – апрель 2006 г.

Ответственные: А.А. Фурсенко, С.В. Лавров.

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

Срок – март 2006 г.

Ответственный: А.А. Фурсенко.

Как видно из приведенного текста, основное внимание президента в поручениях сосредоточено на **социально-гуманитарных задачах образования**, что соответствует природе **социального государства** – развитие и повышение качества общего среднего образования, дошкольного образования, укрепление здоровья и улучшение питания детей, повышение социального статуса и материальной обеспеченности педагогов (п. 1а–ж). Кроме того, в поручениях четко и внятно поставлен комплекс задач по преодолению главного порока нашего профессионального образования всех уровней – **приведению его в соответствие с потребностями развития страны и реальными запросами рынка труда** (п. 1з, и; 2, 3).

В отличие от малограмотных, виртуальных «Приоритетных направлений...» Минобрнауки, от маргинального «национального проекта» приведенные поручения президента, *во-первых*, подготовлены высоко профессионально и, *во-вторых*, они предельно динамичны и вместе с тем реалистичны и операциональны. Последнее обстоятельство не только не снижает, но, напротив, резко повышает их образовательную и политическую значимость.

Вместе с тем бросается в глаза традиционное отсутствие в поручениях президента той конкретики, которой упорно, но тщетно добивается от власти образовательное сообщество: ориентиров как финансирования образования в процентах к ВВП, так и зарплаты педагогов в соотношении со средней зарплатой в народном хозяйстве страны, а также упоминаний о системе налоговых льгот для образования, его инвесторов и т.д. То есть отсутствие всего того, что было в плане модернизации российского образования в 2001 году и что вырезал из этих планов светоч наших финансов всероссийский кассир Кудрин. Посему есть основания полагать, что до конца пребывания названного кассира в кресле министра финансов (или до серьезной прочистки его ум-

ственного аппарата) выполнение поручений президента остается под большим вопросом.

И все же как документ, исходящий непосредственно от главы государства, рассмотренные поручения по своей значимости в определенной мере приближаются к знаменитому Указу № 1 Президента России от 11 июля 1991 года. С тем отличием, что все названные ранее позиции, отсутствующие в поручениях от 10 декабря 2005 года, были четко прописаны в Указе № 1, который в начале 90-х годов сплотил вокруг президента образовательное сообщество, как и всю российскую интеллигенцию.

Остается пожелать, чтобы указанные поручения не разделили печальную судьбу этого указа, который не был выполнен даже наполовину. Что внесло свою лепту в драматическое расставание общества и власти.

Так в режиме типично российского маятника творятся в нашем Отечестве образовательные и другие реформы. Правда, не всегда на деле – чаще на словах.

Еще одна образовательная реформа умерла. Но будет ли и какой будет другая? Это всецело зависит от двух обстоятельств: от того, кто будет призван для ее реализации, и от того, какое место в этой реализации займут образовательное сообщество и гражданское общество.

ГОССОВЕТ ВЗЯЛ КУРС
НА РЕФОРМУ ОБРАЗОВАНИЯ,
МИНУЯ ПРЕДЛОЖЕНИЯ МИНОБРНАУКИ
САМОСОЗНАНИЕ И СИЛА ОБЩЕСТВА

Наше исторически затравленное общество, отстраненное от всех решений, которые касаются его судеб и судеб страны, с задавленным клапаном самосознания, все менее и менее устраивает такое рабское состояние. Последствия «монетизации льгот» это красноречиво продемонстрировали. И власть до сих пор находится под воздействием шока от этих последствий. Отсюда – и определенное полевение ее курса осенью 2005 года, получившее отражение в так называемых национальных проектах.

Вместе с тем, формируя фундаментальные события, вроде тех, что произошли зимой 2005 года, общество подчас не замечает или не сознает, что многие менее заметные, хотя и не менее значимые события в нашей жизни происходит только благодаря его усилиям. Однако пора понять, что **сила общества начинается с его самосознания. Более того, общественное самосознание – огромная сила.**

Об этом приходится говорить, в частности потому, что ни прессе, ни в общественных кругах фактически остался незамеченным факт крушения образовательной реформы, навязываемой нам Минобрнауки. Реформы, с которой и общество, и образовательное сообщество боролись два года. Этот факт стал «медицинской» реальностью после заседания Государственного совета Российской Федерации 24 марта 2006 года. **Самое главное, что произошло**

в тот день – окончательный слом воинствующе антисоциального вектора намеченной образовательной реформы. Попытаемся понять это.

КРАХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЫ РЫНОЧНЫХ ЭКСТРЕМИСТОВ

Политика нашего правительства состоит из сплошных провалов: пенсионная реформа, военная реформа, судебная реформа, «монетизация», здравоохранение, ЖКХ и т.д. Теперь вот – реформа образования.

В основе этой антисоциальной реформы, как отмечалось, лежали *пять главных позиций*. Напомним.

Первое. Отказ государства от всех своих экономических обязательств перед гражданами в сфере образования: от закреплённой в бюджете доли финансирования образования и отведенных ему налоговых льгот до устранения федеральных нормативов оплаты труда педагогов и всех видов поддержки учащихся, включая питание, проезд на транспорте и т.д. Это произошло в ходе экономического обрезания Закона «Об образовании» при подготовке пресловутого закона о «монетизации льгот» летом 2004 года.

Второе. Введение платности общего среднего образования, что вопиюще противоречит не только Конституции РФ, но и всей мировой образовательной практике.

Третье. Отсечение социальных целей образования. Отказ от необходимой поддержки не только педагогов, но и учащихся, детей-сирот, инвалидов, детей с отклонениями в развитии и т.д. Особенно жестко это ударило по ПТУ с их крайне бедным и социально ущемленным контингентом учащихся.

Четвертое. Коммерциализация образования. Тотальное погружение всех образовательных учреждений (как и учреждений культуры, здравоохранения и др.) **в состояние ГАНО** – Государственных автономных некоммерческих организаций. (Поистине язык обнажает убожество мысли.) Иными словами, насильственная смена форм собственности для всех этих учреждений, лишение их государственных средств, выбрасывание бюджетников на улицу и прочие рыночные прелести.

Пятое. Общее среднее образование – основной материк образовательной системы – Минобрнауки вообще не интересовало. Министерство считало его лишь «сырьем» для *профподготовки*. Как заявил один из заместителей министра, главная задача образования – «подготовить специалистов для разных сфер производства». Средняя школа не интересовала министерство настолько, что когда летом 2005 года президент В. Путин выступил с инициативой введения в стране обязательного бесплатного среднего (полного) общего образования, Минобрнауки позволило себе пренебречь этой инициативой и не включить ее в национальный проект «Образование».

Такова была суть образовательной реформы, навязываемой в течение двух лет Минобрнауки. Реформы, вызвавшей бурное неприятие общества и трехмиллионный протест работников образования в обращении к президенту страны. Реформы, почившей в Бозе после заседания Государственного совета РФ 24 марта 2006 года.

Рабочая группа Госсовета, руководимая, как и в 2001 году, главой республики Карелия Сергеем Катанандовым предложила принципиально иные подходы к реформированию образования, соответствующие интересам личности, общества, государства, социально-экономическому развитию и конкурентоспособности России. Эти подходы были одобрены и Президентом РФ, и всеми главами субъектов Российской Федерации.

При этом президент и Госсовет потребовали не только завершить все ранее намеченные модернизационные задачи, но в ближайшее время перевести российское образование *в новое качество – состояние устойчивого инновационного развития*.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА РФ

I. Стратегические ориентиры образовательной политики государства

Первый и самый главный стратегический ориентир образовательной политики Государственный совет выразил единодушно и однозначно: *«Равенство доступа к образованию. Качественное образование для всех – основополагающая современная цивилизационная норма»*. Суть социальных мер, предложенных здесь Госсоветом, сводилась в основном к следующему:

- воссоздать на новой технологической основе систему учета детей из малообеспеченных семей, в которых доход на каждого члена семьи ниже прожиточного минимума, детей-инвалидов, сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- ввести систему целевой адресной социальной поддержки указанных категорий детей для получения ими образования всех уровней;
- установить адресный порядок выплаты социальных стипендий из государственных средств учащимся и студентам профессиональных образовательных учреждений всех уровней из малообеспеченных семей в размере прожиточного минимума. Выплата академических стипендий должна производиться по усмотрению и из средств этих учебных заведений.

При этом всеми губернаторами было поддержано требование общества о бесплатности среднего образования. Президент В. Путин дважды – и в начале, и в конце заседания Госсовета – подчеркнул, что средняя школа **обязательно должна оставаться бесплатной**.

Пять других стратегических ориентиров образовательной политики государства были сформулированы Госсоветом РФ следующим образом: «Непрерывность образования – основа жизненного успеха личности, благосостояния нации и конкурентоспособности страны»; «Образование – один из ведущих факторов формирования гражданского общества»; «Повышение роли регионов в развитии образования»; «Интеграция России в международное образовательное пространство. Мировые тенденции развития образования».

Предлагалось и обоснование этих стратегических ориентиров, а также формулировались цели образовательной политики. ***Вот эти цели.***

В политическом плане: определение ответственности государства и общества в сфере образования, расширение его государственной и общественной поддержки, усиление роли регионов в его развитии; организация на федеральном и региональном уровнях всестороннего и полноправного партнерства государства и гражданского общества в инновационном развитии отечественного образования.

В социальном плане: формирование комплекса мер по повышению мотивации населения к расширению своего образования в связи с постоянно возрастающими запросами постиндустриального общества; обеспечение конституционных гарантий доступности образования для всех граждан; создание действенной системы адресной социальной поддержки в получении полноценного качественного образования для детей из малообеспеченных семей, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детей с ограниченными возможностями.

В экономическом плане: обеспечение условий для полноценного удовлетворения потребностей граждан, общества, государства, социально-экономического развития страны, рынка труда в подготовке высококвалифицированных специалистов, в постоянном повышении их профессионального уровня и профессиональной мобильности.

В образовательном плане: переход к устойчивому инновационному развитию системы образования, ориентированному на достижение результатов, соответствующих мировым стандартам; создание механизмов непрерывного повышения качества и конкурентоспособности образования.

II. Приоритетные задачи развития системы образования

Этот раздел, по существу, был центральным в докладе Государственного совета РФ.

Первой приоритетной задачей в докладе было названо *«Образование и защита детства. Ликвидация беспризорности. Создание и укрепление здоровья детей»*.

Отношение к детям – мерило нравственной зрелости общества, его гуманизма и духовного здоровья. В этом плане широкое распространение массовой детской беспризорности – одно из самых темных и позорных пятен современной российской жизни. Это хорошо понимает население страны. По данным ВЦИОМа, большинство граждан считает, что ликвидация детской беспризорности должно стать **первым российским национальным проектом**. В реализацию этого проекта население готово вложить и свои средства.

Названная приоритетная задача предусматривает также систему мер по восстановлению и развитию школьного здравоохранения, школьного питания, модернизации физического воспитания детей, что предельно актуально, поскольку, по данным Всероссийской диспансеризации детей и подростков, *сегодня только каждый третий ребенок может быть признан здоровым*. Однако и в этой системе мер Минздравсоцразвития выбило одну из основных опор – придание медперсоналу, обслуживающему детей, статуса «специали-

стов первичного звена здравоохранения». И это при том, что нация вымирает с чудовищной скоростью – до миллиона человек в год.

Вторая приоритетная задача – формирование современной системы дошкольного воспитания.

За последние 15 лет эта система уменьшилась почти в два раза. Она стала первой жертвой «прихватизации». И сегодня абсолютно не удовлетворяет спрос населения на дошкольные учреждения. Это, в свою очередь, резко сокращает рождаемость, усугубляя неблагоприятную демографическую ситуацию в стране.

Остроты этой проблемы в упор не видит Минобрнауки: в представленном на Госсовет так называемом аналитическом материале министерства «Состояние российского образования» дошкольное образование блистательно отсутствовало. Хорошо что значимость проблем дошкольного детства остро чувствует президент страны, который потребовал вынести вопрос о дошкольном образовании в ближайшее время на особое заседание Госсовета.

Третий приоритет – введение по инициативе Президента РФ обязательного бесплатного среднего (полного) общего образования.

Эта приоритетная стратегическая общенациональная задача – *стержень современного этапа развития российского образования*. И понимание ее Госсоветом в корне отличается от министерского. Общее образование – не «сырье» для профнепригодных технократов. Это ведущее средство духовного и нравственного возрождения нации, повышения ее образовательного уровня и человеческого капитала, воспитания человека и гражданина, культурного, социального и экономического развития страны.

Решающее условие реализации этой задачи разработка на федеральном и региональном уровнях комплекса *не столько педагогических, сколько социально-экономических мер*. И в первую очередь создание системы адресной социальной помощи детям из малообеспеченных семей и детям, нуждающимся в целевой поддержке государства.

И наконец, четвертая приоритетная задача – «Создание системы всеобщего непрерывного профессионального образования, соответствующего потребностям страны и тенденциям мирового рынка труда».

Госсовет дал жестко критическую оценку нынешнему состоянию всех уровней профобразования, его резкому отставанию от запросов общества и рынка труда. В его докладе указывалось, что в настоящее время в российском профессиональном образовании существуют **три общепризнанные корневые проблемы**.

Первая. Отставание содержания профессионального образования от потребностей страны и рынка труда, от тенденций мирового экономического развития, что не только вызывает неудовлетворенность отечественных работодателей и плодит безработицу, но – главное – делает систему образования и соответственно экономику страны неконкурентоспособной.

Вторая. Резкие деформации структуры и объема подготовки кадров, явно не соответствующие реальным потребностям рынка труда. Учреждения профобразования выпускают в 1,5 раза больше техников и в 5 с лишним раз меньше рабочих, чем это нужно народному хозяйству. На рынке труда остро ощущается дефицит квалифицированных рабочих, обладающих навыками работы на современном оборудовании по современным технологиям.

Третья. Неэффективность использования бюджетных ресурсов вследствие избыточной и некачественной подготовки специалистов во многих вузах по конъюнктурным и непрофильным для них профессиям.

Очевидно, что без серьезных изменений системы профессионального образования, без придания ей должного качества и эффективности, гибкости и динамичности, без ее соответствия рынку труда, без всеобщего и непрерывного повышения профессионального уровня нации невозможно обеспечить инновационное развитие и конкурентоспособность страны.

Для решения этой задачи Госсоветом намечен широкий комплекс как *общесистемных мер*, так и мер, касающихся *отдельных звеньев* профессионального образования. *К числу первых относятся:* создание систем прогнозирования и мониторинга рынка труда; создание системного партнерства государства, бизнеса и профобразования; соучредительство и многоканальное финансирование профобразования; кардинальное обновление его содержания на основе профессиональных стандартов; совершенствование номенклатуры профессий и специальностей; структурная и институциональная перестройка профобразования и многое, многое другое.

Госсовет принял кардинальные решения по одной из самых болевых точек нашей образовательной системы – **провальному состоянию учреждений начального и среднего профобразования.**

Современная ситуация, подчеркивалось в докладе Госсовета, настоятельно диктует переход к новой парадигме **единого всеобщего** (базового или вневузовского) **профессионального образования**, неразрывно объединяющего три традиционных его компонента – начальное, среднее и дополнительное профобразование указанных уровней.

Вместе с эволюцией общества и производства система начального и среднего образования вошла в новую фазу своего развития, когда функции обеих её звеньев кардинально изменились. Между тем, существующее начальное профессиональное образование готовит более 70% рабочих с третьим разрядом, в связи с чем лишь половина из них работает по специальности. Новый работодатель сегодня в 75% случаев берет на рабочие места выпускников техникумов и колледжей, понимая, что их квалификация существенно выше. В этих условиях новой важной социально-экономической, социально-педагогической задачей и функцией среднего профессионального образования становится подъем его начального звена на качественно новый уровень. Таким образом, жизнь исчерпала первоначальное предназначение названных ступеней профессионального образования и поставила их перед необходимостью **интеграции**, которая открывает перед ними качественно новые возможности.

Во-первых, она позволяет ускоренно преодолеть дефицит высококвалифицированных кадров для производства и сферы обслуживания, который становится едва ли не главным тормозом развития отечественной экономики.

Во-вторых, значительно повышает качество и эффективность подготовки высококвалифицированных рабочих и специалистов среднего звена, грань между которыми становится все более зыбкой.

В-третьих, обеспечивает подготовку рабочих, специалистов нового поколения, снимая существующие неоправданные ограничения в выборе образовательных траекторий учащихся и тем самым обеспечивая более полную и свободную реализацию их образовательных потребностей на базе многообразия и многоуровневости образовательных программ.

В-четвертых, формирует условия для гибкого и динамичного реагирования системы профобразования на потребности страны и запросы рынка труда.

Наконец, **в-пятых**, с включением в эту единую систему учреждений дополнительного образования появляется возможность постоянного повышения квалификации и переподготовки соответствующих кадров, то есть появляется подлинная система **непрерывного профессионального образования**. А при должной организации взаимодействия этой системы с общеобразовательной и высшей школой она становится и **всеобщей системой профессионального образования**.

Все названные задачи в докладе Госсовета детально развернуты в целостную систему мер по интеграции начального и среднего профобразования, созданию многоуровневых, многопрофильных учебных заведений, с новым содержанием образования и теснейшим взаимодействием с производством, с возможностью для учащегося выбрать индивидуальную образовательную траекторию, обучаться одновременно нескольким профессиям, с включением в эту систему как механизмов госзаказа (федерального и регионального), так и механизмов договорных, контрактных отношений.

Не менее серьезные меры предложены и в отношении **высшей школы**. Последнее десятилетие, отмечается в докладе Госсовета, поставило перед отечественной высшей школой фундаментальные вопросы: о повышении ее роли в процессах устойчивого инновационного развития страны; оптимизации ее конкурентоспособности в системе международного разделения труда; соответствии содержания образования и ее структуры новым реалиям российской жизни, претерпевшей глубочайшие политические и социально-экономические изменения, новым гражданским ценностям и устремлению к созданию гражданского общества; реальном месте отечественной высшей школы в международном образовательном пространстве; о государственной значимости экспорта образовательных услуг. Следует отметить, что адекватный ответ на названные вопросы дала лишь незначительная часть ведущих вузов страны, авторитет которых общепризнан. ***В своей же общей массе высшая школа продолжает оставаться на переходной полосе между прошлым и будущим, в состоянии неготовности четко ответить на настоятельные вызовы времени.***

Руководство страны более мириться с таким положением дел не может и потому готово предпринять серьезные меры по реорганизации вузов. Их началом станет проведение в 2006–2007 годах широкой государственно-общественной переаккредитации всех высших учебных заведений и их филиалов, а также всех образовательных программ, реализуемых вузами, с максимальным привлечением образовательного сообщества, ученых Российской академии наук и отраслевых академий, бизнес-структур, зарубежных экспертов, с учетом общественной оценки качества образования в различных вузах. Далее запланирован целостный комплекс реорганизационных мер.

Таковы приоритетные задачи развития российской системы образования, поставленные Государственным советом РФ. В третьем, последнем разделе доклада Госсовета названы **ключевые условия** решения этих задач.

III. Ключевые условия эффективности образовательной политики государства

В качестве таковых ключевых условий определены: *«Повышение социального статуса, материального и профессионального уровня педагогических кадров»*. *«Переход от затратной экономики образования к экономике развития»*. *«Создание государственно-общественной системы управления инновационным развитием образования»*. *«Нормативно-правовое обеспечение развития образования»*.

Главный недостаток конкретного содержания первого и второго из названных ключевых условий – отказ от предложений рабочей группы Госсовета по обеспечению федерального минимума как материальной обеспеченности педагогов, так и нормативов финансирования на одного учащегося. Все это по требованию экономических ведомств сброшено на плечи регионов.

Однако известно, что уровень социально-экономического развития разных регионов отличается **в восемь раз**, муниципалитетов – **в сорок раз**. И без серьезной федеральной поддержки депрессивных регионов и муниципалитетов говорить о равенстве доступа граждан России к качественному образованию не приходится. Как не приходится говорить о равенстве образовательных потенциалов регионов или о маломальском равенстве материально-технической базы школ. Между тем механизмы такой федеральной поддержки пока срабатывают, мягко говоря, крайне слабо.

В целом вопрос о повышении материальной обеспеченности работников образования остался самым уязвимым местом в докладе Госсовета, хотя рабочая группа предлагала в этом плане весьма серьезные шаги.

Что же касается нормативного финансирования образовательных учреждений, которое было введено еще Законом РФ «Об образовании» 1992 года, то если школа усилиями регионов начала серьезное движение в этом направлении, то профобразование и вузы, подведомственные министерству, не сделали на данном пути **ни единого шага**. Госсовет отвел профобразованию на решение этой задачи два года.

При нынешней фискальной политике трудно возлагать какие-либо надежды на серьезное продвижение в экономике образования. Мы справедливо гордимся тем, что за последние пять лет увеличили его финансирование из федерального бюджета в 5 раз, из консолидированного – в 3 раза. Это, конечно, хорошо. Но при том мы умалчиваем, сколь нещадно низок был уровень падения этого финансирования ранее, если и при названных темпах роста ассигнований образование финансируется сегодня только на 3/4 от уровня 1991 года. Удивительно, как при таком падении рыночные фундаменталисты вообще не убили образование.

И еще *о двух важных мерах*, предложенных Госсоветом. *Первое – это коренная модернизация педагогического образования.*

Исторически сложилось так, подчеркивалось в докладе Госсовета, что педагогические институты объективно играли роль гуманитарных учебных заведений высшего образования, выпуская из своих стен не только и не столько педагогов, сколько специалистов широкого социально-гуманитарного профиля, востребованных в государственных, профсоюзных, общественно-политических и других структурах. При широком спросе на подобные кадры и, с другой стороны, узости существовавшей сферы гуманитарного образования такое положение до недавнего времени было вполне оправданно. В настоящее время, при имеющейся уже широкой дифференциации социально-гуманитарной сферы жизни современного общества и, соответственно, диверсификации видов высших учебных заведений и образовательных программ гуманитарного и социального профиля, педагогические вузы по-прежнему выполняют сегодня уже не свойственную им роль, что явно не оправданно ни социально, ни экономически.

Кроме того, проведение почти тотальной «университизации» педагогических институтов еще более усугубило противоречие между реальными целями педагогических учреждений, сложившимся формами и содержанием образовательной деятельности этих учреждений. Это привело: *во-первых*, к наращиванию несвойственных им конъюнктурных специальностей (юридических, экономических, управленческих и т.п. – с весьма низким уровнем подготовки), *во-вторых*, к ослаблению собственно педагогического образования, и, *в-третьих*, к увеличению числа выпускников педвузов, не идущих на работу в школу, – до 70–80%. Все это делает педвузы (и без того весьма слабое звено отечественной высшей школы) крайне неэффективными как в профессиональном отношении, так и с точки зрения использования бюджетных государственных средств. Между тем данное положение вполне устраивает педагогические вузы с точки зрения их корпоративных интересов, что консервирует их явно избыточную численность, мешает избавиться от непрофильных видов образовательной деятельности и сконцентрироваться на главных задачах по подготовке современного педагога, востребованного сегодня обществом и всеми уровнями российского образования.

Реформа педагогического образования должна была стать опережающей по отношению к реформированию школы. Однако она, по существу, не состоялась. И педагогические вузы в массе своей до сих пор *продолжают воспроизводить вчерашнего учителя для завтрашней школы.*

Кроме оптимизации институциональной структуры педагогического образования, существенным образом должно быть преобразовано и само содержание образования педагогов. **Инновационное развитие педагогического образования должна стать ведущим по отношению к развитию школы.**

Есть ли уверенность, что эти меры будут, наконец, осуществлены? В Минобрнауке никто не занимается педагогическим образованием и мало кто в нем что-либо понимает. В закосневшей Российской академии образования нет даже лаборатории педобразования, но зато есть мощные лобби ректоров педвузов, вот уже 15 лет тормозящих их перестройку. Надежда опять-таки лишь на регионы.

И второе – относительно государственно-общественных форм управления образованием, которые также были введены Законом РФ «Об образовании» 1992 года и которые все это время «замораживались» управленцами различных уровней, привыкшими видеть в общественном содействии лишь дополнительный источник обогащения – скорее личного, чем школьного.

Это положение также стало нетерпимым. Здесь предложения Госсовета сводятся в основном к следующему:

- **обязательное участие общества, профессионального сообщества, деловых кругов** в выработке и реализации основных направлений образовательной политики, стратегических управленческих решений по ключевым вопросам развития российского образования. Выстраивание в течение 2006–2007 годов целостной системы государственно-общественного управления инновационным развитием образования в ее разных видах и формах;
- обязательное проведение общественной и профессиональной экспертизы проектов законов и других нормативно-правовых актов в сфере образования;
- обеспечение **открытости образования** как государственно-общественной системы, в том числе через введение обязательной ежегодной публикации по установленной форме финансовых отчетов органов управления образованием и образовательных учреждений, а также отчетов по результатам их инновационного развития, публикуемых раз в три года;
- обеспечение участия общественности в управлении образовательными учреждениями путем создания **управляющих советов – советов самоуправления, попечительских советов** – с привлечением в них представителей образовательного учреждения (педагогов и обучающихся), родителей, учредителей, местной общественности (бизнеса, науки, здравоохранения, культуры и т.п.). Наделение этих советов широкими управленческими полномочиями: по определению программ развития образовательных учреждений, содержания и организации в них образовательного процесса, решению кадровых вопросов, развертыванию хозяйственно-экономической деятельности и укреплению материально-технической базы, привлечению и использованию внебюджетных средств и др.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ГОССОВЕТА ПО КОРРЕКТИРОВКЕ
НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА «ОБРАЗОВАНИЕ»

Государственный совет проявил очевидную мудрость, предложив, *во-первых*, взглянуть на ранее выдвинутый национальный проект «Образование» не как на лоскутное одеяло, а как на *целостную задачу*, и, *во-вторых*, преобразовать его *в комплексный стратегический инструмент* инновационного развития российского образования.

Создание по инициативе В. Путина национального проекта «Образование», при всей его профанации министерством и советниками президента, имело важное значение, особенно в двух отношениях: как стимулирование образовательных инноваций и как первый в новейшей истории российского образования прецедент «прорыва» барьера межбюджетных отношений и оказания поддержки педагогам и образовательным учреждениям непосредственно с федерального (президентского) уровня. Это обстоятельство может в корне изменить саму философию существующей экономики образования, равно как и сложившуюся крайне консервативную систему межбюджетных отношений в образовательной сфере, резко тормозящую ее развитие.

Для увеличения образовательной и социальной значимости названного проекта, придания ему *подлинно национального статуса* Госсовет счел необходимым расширить зону охватываемых им актуальных образовательных проблем, и – это главное – *придать проекту характер системной стратегии инновационного развития российского образования. Для этого было предложено:*

- включить в проект задачу ликвидации массовой беспризорности и целостную систему мер по защите детства, сохранению и укреплению здоровья детей;
- предусмотреть в проекте конкретную систему мер и механизмов на федеральном и региональном уровнях по введению в стране обязательного бесплатного среднего (полного) общего образования;
- создать единые региональные системы (базового, вневузовского) профессионального образования на основе учреждений начального и среднего профобразования. Провести оптимизацию их сети и кардинальную реструктуризацию в целях повышения качества и эффективности данного звена профессионального образования, обеспечения его конкурентоспособности и готовности адекватно обеспечить запросы рынка труда. Предусмотреть концентрацию ресурсов для опережающего развития базового профессионального образования;
- осуществить комплекс мер, обеспечивающих оптимизацию сети, структуры, типологии, содержания образования высшей школы в соответствии с потребностями страны и мировыми тенденциями развития высшего образования, а также ее переход в режим инновационного развития;
- предусмотреть более широкое участие федеральных и региональных органов власти и управления в повышении социального статуса, материального положения и профессионального уровня работников образования;

- осуществить систему мер по переходу от затратной экономики к экономике развития образования;
- оптимизировать систему управления инновационным развитием образования.

ВЫСТУПЛЕНИЯ ПРЕЗИДЕНТА РФ В.В. ПУТИНА
НА ЗАСЕДАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 24 МАРТА 2006 ГОДА⁷¹⁶

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО НА ЗАСЕДАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО
СОВЕТА
«О РАЗВИТИИ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Добрый день, уважаемые коллеги!

Сегодня мы рассматриваем вопросы, связанные с развитием отечественного образования.

Мы хорошо знаем, уровень образования – это исходная, отправная точка экономического и научно-технического прогресса. Отставание в образовательном развитии прямо сказывается на конкурентоспособности государства, на национальных перспективах.

В последние годы мы последовательно и предметно стали заниматься развитием отечественного образования. На его подъем были направлены немалые для России ресурсы. Так, за пять последних лет расходы федерального бюджета возросли почти в пять раз, консолидированного – в три раза. Речь не о процентах, а увеличение в разы. Причем существенный рост ассигнований отмечен именно в региональных и муниципальных бюджетах.

Не смотря на это, коренной модернизации отрасли пока не произошло. Чтобы подтолкнуть преобразования и добиться содержательных изменений, мы в том числе начали реализацию национального проекта «Образование». В регионы пошли дополнительные средства на поддержку учителей и талантливой молодежи, на техническое перевооружение и внедрение информационных технологий.

Хотел бы выразить сегодня признательность российским регионам, вам, уважаемые коллеги, за активное подключение к реализации проекта и, разумеется, за ваши собственные, региональные, дополнительные инициативы и средства.

Повторю еще раз приоритетные задачи в этой сфере.

Прежде всего, образование должно быть доступным для наших граждан, а его качество – соответствовать лучшим отечественным и международным образцам, это абсолютная база.

Нужны и принципиально новые оценки качества образования, причем с опорой на критерии, предъявляемые обществом, экономикой, работодателями, рынком труда.

⁷¹⁶ Президент России. Официальный сайт.

Во-вторых, в образовании должны, наконец, появиться новые управленческие технологии и финансовые механизмы.

Регионы и само образовательное сообщество вполне в состоянии сегодня, могут внедрять более активно и смелее нормативно-подушевое финансирование. Деньги должны идти прежде всего на обучение конкретного человека: ученика, студента, ведь в образовании важен конечный результат, а не безликая отчетность за работу учреждения.

Правительству следует выделить необходимые средства для оказания содействия органам власти субъектов Федерации в разработке и внедрении в школах такой системы финансирования. Она призвана повысить эффективность расходования бюджетных средств, укрепить качество образования, охрану здоровья детей и воспитательную работу.

Прошу вас, уважаемые коллеги, – знаю, что в некоторых регионах такая работа уже проводится, проводится успешно, многие готовы к ней приступить, хотят этого, – прошу правительство поддержать деньгами, финансами, предусмотреть их уже в этом году.

В-третьих, система образования действительно должна быть ответственна за результаты воспитательной работы, за воспитание личности. Разумеется, здесь крайне важна позиция родителей и гражданского общества. Но педагоги, которые так много времени проводят на самой близкой дистанции с учащимися, должны быть прямо заинтересованы в успехе воспитательной работы.

И вы знаете, национальным проектом «Образование» ставилась задача побудить педагогов к воспитательной работе. Учитель, получающий достойное содержание, сможет уделять этой работе больше времени и сил, а не просто гнаться за часами учебной нагрузки.

Повторю, мы должны подтолкнуть образовательную сферу к переходу на принципы работы, адекватные времени. От того, чему и как мы учим сегодня, в значительной степени зависит то, как будем жить завтра.

Современное образование нуждается и в современных педагогических кадрах. Квалифицированные педагоги – это реальная сила качественного обновления наших вузов и школ.

В образование должны прийти подготовленные люди, подготовленная молодежь. Она должна принести за собой новые и передовые методики, подходы, вузовскую науку. В этой связи считаю оправданной специальную поддержку инновационных программ развития ряда университетов и вузов.

В стране должны быть образовательные центры, которые служат эталоном совершенствования отечественной высшей школы и развития науки. Надеюсь, что выделяемые в рамках проекта немалые средства, направляемые на инновационную деятельность в вузах, сыграют свою роль. Думаю и рассчитываю на то, что Министерство образования и науки самым лучшим образом подготовится для того, чтобы выбрать те вузы, которые действительно проводят инновационную деятельность и заслуживают поддержки государства.

Несколько слов о начальном и среднем профессиональном образовании. Подготовка в лицеях или техникумах сегодня фактически стала промежуточным звеном перед поступлением в вуз. Порой теряется сам смысл образова-

ния в этом звене, а ведь его главное предназначение – воспроизводство квалифицированных кадров среднего звена, кадров, столь востребованных нашей промышленностью, АПК и сферой услуг.

Сегодня нужно проанализировать содержание и саму направленность программ среднего профобразования, сориентировать их на запросы отечественного предпринимательства и конкретных сегментов рынка труда, при этом учесть потребность разных территорий в специалистах. Здесь Федерации надо поработать вместе с регионами, это еще одна сфера совместного приложения усилий.

Нужно также продолжить передачу учреждений начального и среднего профобразования на уровень регионов. Там, где это произошло, уже была отмечена реальная практическая отдача.

Уважаемые коллеги!

Наша страна все активнее участвует в международных образовательных процессах. Однако интеграция образовательных рынков невозможна без обеспечения доступа людей к глобальным системам и источникам информации, без совместимости образовательных стандартов.

Россия как страна-председатель «восьмерки» в этом году предложила рассмотреть на саммите системные вопросы образования. В конечном итоге, качественное образование работает на интересы мирового хозяйства, а его интеграция способствует сближению национальных культур, сказывается на взаимопонимании народов и государств, на укреплении международной стабильности.

Наконец, в интересах самого российского образования – наращивать экспорт наших образовательных услуг, ведь подготовка кадров для других стран открывает дорогу к новым рынкам для нас самих, а обмен опытом стимулирует совместный поиск новых технологий и инвестиций. Вот почему нужно открывать зарубежные филиалы российских образовательных учреждений, расширять доступ в российские вузы для иностранных студентов и преподавателей, а для поступающих в наши вузы из стран СНГ – максимально снять сохраняющиеся ограничения. Прошу правительство особо обратить на это внимание. Это самые близкие к нам партнеры, к тому же носители схожих традиций в образовании.

В заключение еще раз подчеркну: Россия, обладая серьезными конкурентными преимуществами в образовании, обязана сегодня их с выгодой использовать. Здесь мы должны четко работать на всех уровнях власти, в тесном партнерстве с обществом.

Благодарю вас за внимание.

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНОЕ СЛОВО
НА ЗАСЕДАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА
«О РАЗВИТИИ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Уважаемые коллеги!

Образование – это, безусловно, один из важнейших приоритетов в деятельности государства. Предложенная недавно для реализации дополнительная, по сути, целевая программа, названная приоритетным общенациональным проектом в области образования, – не только средство для решения давно назревших, а иногда и перезревших проблем, а скорее всего, это способ еще раз сосредоточить усилия и внимание государства и общества на проблемах образования, способ побудить всех нас к поиску наиболее эффективных путей развития в этой сфере, способ придать всем нам мужества для принятия необходимых, но выверенных решений.

Сегодня мы говорили о дошкольном воспитании, школьном образовании, специальном профессиональном и высшем образовании. Рабочая группа Госсовета проделала огромную работу. Сергей Леонидович Катанандов начал заниматься этой темой еще несколько лет назад. Считаю, что сформулированные руководителями регионов предложения могут быть положены в основу плана практических действий по совершенствованию системы образования в нашей стране.

Система детских дошкольных учреждений – это отдельная, безусловно, тесно связанная проблемами демографии тема. Она требует отдельного рассмотрения, особого нашего внимания.

Школа, одна из проблем здесь – большое количество малокомплектных школ в России. Очевидно, что здесь существует несколько вопросов, на которые следует обратить внимание рабочей группы.

Первое. Содержание таких школ обходится очень дорого, а образование остается весьма на низком уровне. Вместе с тем согласен с теми, кто считает, что, решая эти сложные вопросы, мы должны руководствоваться особенностями регионов, особенностями территорий и муниципалитетов.

Практически все выступавшие говорили о необходимости применения новых методов и форм организации системы образования. Практически все без исключения выступили с предложением шире внедрять систему нормативно-подушевого финансирования в школах.

Вместе с тем нормативно-подушевое финансирование невозможно без определения так называемой базы подушевого финансирования. Это значит, что ее нужно оценить по объективным критериям. Нужно заранее понять, что будет с этой базой происходить по мере ее внедрения в практику, с тем чтобы она не уменьшалась и не ухудшалась, с тем чтобы мы полностью исключили какие бы то ни было искушения властей по мере внедрения системы постоянно эту базу уменьшать.

Это значит, что заранее нужно определить объемы и источники финансирования муниципалитетов, регионов, конкретных учреждений, переходящих на предлагаемую рабочей группой систему финансирования школ.

Внедрение предлагаемых преобразований должно улучшать систему образования, а не ухудшать ее. Это значит, что действовать нужно очень аккуратно, постепенно расширяя базу эксперимента, расширяя его географию, прежде всего за счет тех регионов, которые хотят внедрять эту систему и которые готовы к ее внедрению.

Мы пока говорим об эксперименте, но, естественно, он должен проходить на легальной основе, а это значит, что все правовые ограничения должны быть устранены.

Наконец, последнее. Принцип бесплатности школьного образования должен быть обеспечен безусловно.

Мы много говорили о вузах и их инновационной деятельности. Это очень важная составляющая вузовского образования. Конечно, государство должно оказывать поддержку прежде всего тем высшим учебным заведениям, которые в состоянии эффективно использовать выделяемые государством на эти цели средства.

На этот год предусмотрено пять миллиардов, на следующий год – пятнадцать миллиардов рублей. И нет необходимости все упоминать Стабилизационный фонд правительства. Нужно сначала освоить предлагаемые ресурсы, а государство, правительство, Министерство образования и науки должны выработать объективные критерии оценки готовности вузов не по громким названиям и титулам, а исходя из их реальной готовности к инновационной деятельности.

От результатов по использованию предлагаемых и выделяемых ресурсов будет в значительной степени зависеть и их вузовское будущее, их реальный статус в будущем, их привлекательность для абитуриентов и уровень поддержки со стороны государства.

Сегодняшнее совещание – только этап в большой и системной работе по совершенствованию системы образования в Российской Федерации. По итогам сегодняшнего совещания будут, как обычно, сформулированы необходимые поручения правительству. Жду от федеральных и региональных властей слаженной и эффективной работы на этом направлении.

Спасибо большое за внимание. Всего доброго.

ДОКЛАД ГОССОВЕТА О РАЗВИТИИ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ⁷¹⁷

От конкурентоспособного образования – к конкурентоспособности России.

ВВЕДЕНИЕ. НОВЫЕ ГОРИЗОНТЫ РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Цель настоящего документа – формирование единой общенациональной стратегии инновационного, опережающего развития российского образования, обеспечивающего его качественный прорыв, и на этом фундаменте – новое качество жизни страны; документ предусматривает координацию совместной деятельности государственной власти и общества по основным направлениям реализации этой стратегии.

⁷¹⁷ Текст доклада подготовлен Э.Д. Днепровым совместно с С.Ю. Степановым. Использованы материалы членов Рабочей группы: Г.А. Балыхина, В.М. Демина, В.А. Зернова, Л.П. Кезиной, В.Б. Лившица, В.А. Никонова, Г.А. Разбивной, а также директора Института гигиены детей и подростков РАМН В.Р. Кучмы. Доклад рассмотрен редакционной коллегией и утвержден Рабочей группой в ее полном составе: С.Л. Катанандов – Глава Республики Карелия – руководитель Рабочей группы; Г.А. Балыхин – руководитель Федерального агентства по образованию Российской Федерации; С.Б. Баткибеков – директор департамента стратегии и социально-экономических реформ Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации; Н.И. Булаев – председатель Комитета Государственной Думы по образованию и науке; В.М. Демин – президент союза директоров учреждений среднего профессионального образования; Э.Д. Днепров – академик Российской академии образования; Д.В. Зеленин – губернатор Тверской области; В.А. Зернов – председатель Российской ассоциации негосударственных высших учебных заведений, ректор Российского нового открытого университета; О.И. Иванова – советник департамента Секретариата Руководителя Администрации Президента Российской Федерации; Л.П. Кезина – руководитель Департамента образования г. Москвы; А.Н. Клепач – директор департамента макроэкономического прогнозирования Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации; В.Б. Лившиц – секретарь ЦК Профсоюза работников народного образования и науки Российской Федерации; А.И. Лисицын – губернатор Ярославской области; И.И. Мельников – член Комитета Государственной Думы по образованию и науке; Н.И. Меркушкин – Глава Республики Мордовия; Д.В. Молчанов – директор Департамента массовых коммуникаций, культуры и образования Правительства Российской Федерации; Н.Б. Найговзина – заместитель начальника Экспертного управления Президента Российской Федерации; Н.Д. Никандров – президент Российской академии образования; В.А. Никонов – президент Фонда «Политика», члена Общественной палаты; Г.А. Разбивная – министр образования и по делам молодежи Республики Карелия; В.А. Садовничий – президент Российского союза ректоров, ректор МГУ им. М.В. Ломоносова; С.Ю. Степанов – директор Института рефлексивной психологии сотворчества (председатель Правления НОО «Институт проблем рефлексивной акмеологии»); А.С. Шарков – заместитель начальника департамента информационно-аналитического обеспечения Референтуры Президента Российской Федерации; В.А. Шалаев – директор Департамента бюджетной политики в отраслях социальной сферы и науки Министерства финансов Российской Федерации; А.В. Шаронов – Статс-секретарь, заместитель Министра экономического развития и торговли Российской Федерации; Н.А. Шевчик – заместитель губернатора Тюменской области; А.Н. Шохин – президент Российского союза промышленников и предпринимателей (работодателей); А.А. Фурсенко – Министр образования и науки Российской Федерации; А.Г. Хлопонин – губернатор Красноярского края.

Основным государственно-политическим документом, определяющим стратегию системы образования до настоящего момента, является Концепция модернизации российского образования на период до 2010 г., которая была разработана на основе документов Государственного совета Российской Федерации от 29 августа 2001 г.

Реализация задач модернизации образования в 2001–2005 гг. дала ему возможность выйти на уровень стабильного функционирования, преодолев целый ряд кризисных явлений, которые сопровождали наше образование на протяжении 90-х гг.

Вместе с тем большая часть мер, запланированных на первом этапе модернизации российского образования, не была осуществлена. Недостаточная результативность реализации принятой Концепции были обусловлены главным образом неэффективными методами ее осуществления, отсутствием заинтересованности в модернизации образования со стороны различных общественных сил, недостаточной поддержкой преобразований со стороны региональных властей.

Внутриотраслевой, замкнутый характер образовательной политики в ряде случаев привел не только к межведомственной рассогласованности, но и к противодействию различных общественных групп процессу модернизации образования. Воплощение реализуемых приоритетов чаще всего не оценивалось с позиций социально-экономической эффективности образования. Фактически не получили развития механизмы взаимодействия системы образования, рынка труда и общественных институтов.

При всей масштабности проводимых экспериментов изменения не затронули основной массы работников системы образования. Поэтому для многих из них модернизация не стала актуальной задачей, превратившись в разговоры о переменах к лучшему, притом, что повседневные проблемы образования решались медленно. Это не позволило обеспечить необходимую массовую поддержку проводимым преобразованиям, сделать цели модернизации понятными и разделяемыми большинством образовательного сообщества и общества в целом.

Новая политическая и социально-экономическая ситуация в стране, которая кардинальным образом отличается от ситуации 2001 г., и сегодняшнее состояние образования, с одной стороны, предопределяют необходимость завершения к 2010 г. выдвинутых ранее модернизационных задач, а с другой, – позволяют ставить более амбициозные цели: ***выход на новые горизонты инновационного развития отечественного образования и обеспечение его конкурентоспособности, что, в свою очередь, гарантирует конкурентоспособность страны на международном уровне.***

Главный лейтмотив в настоящем документе – переход из положения «догоняющего развития» к реальной конкурентоспособности российского образования с мировыми лидерами в этой сфере.

Настоящий документ состоит из *трех частей*. В первой части раскрываются цели и стратегические ориентиры образовательной политики государства на современном этапе. Вторая часть посвящена определению приоритетных задач инновационного развития российского образования. В третьей части

рассматриваются ключевые условия эффективности образовательной политики государства – кадровые, экономические, управленческие и правовые.

Особое внимание в данном документе уделяется роли регионов в развитии образования, их взаимодействию с федеральным центром. При этом следует отметить возрастающее значение регионов в разработке и реализации образовательной политики государства. Это стало возможным благодаря тому, что на региональном уровне приобретен значительный модернизационный и инновационный опыт. Тем самым накоплен ценнейший ресурс для перехода к началу системных инновационных изменений в российском образовании в целом.

І. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ОРИЕНТИРЫ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

Исходные позиции

России жизненно необходима система образования, позволяющая адекватно встретить вызовы цивилизации XXI века, сохранить и укрепить нашу конкурентоспособность как одного из ведущих государств.

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, возрастает роль информации и информационных технологий, а экономика знаний становится важнейшей отраслью народного хозяйства.

Сейчас главное условие инновационного устойчивого развития – способность оставаться на острие научно-технического прогресса, задавать тон в новейших технологиях, влиять на мир силой идей, примера, культуры, надежно обеспечивать безопасность государства и граждан. Интеллект все больше оказывается основным конкурентным преимуществом.

Наиболее эффективным источником добавленной стоимости становится организационный капитал: способность принимать управленческие решения, организовывать финансовые потоки и технологические цепочки.

Сегодня *именно с этих позиций* мы в первую очередь должны подходить к задачам развития образования, не забывая других главных его задач – развития личности, формирования гуманитарных ценностей, толерантности, воспитания патриота и гражданина.

Создание по инициативе Президента Российской Федерации приоритетного национального проекта «Образование» имеет важное значение для стимулирования образовательных инноваций, оказания поддержки педагогам и образовательным учреждениям непосредственно с федерального уровня.

В 2006 г. вопросы модернизации образования в мире являются одним из пунктов повестки дня заседания «Большой Восьмерки», которая впервые пройдет в России. Внимание к этому вопросу не случайно: образование повсеместно рассматривается как основной инструмент общественной модер-

низации, и инновационный аспект развития образования становится все более и более актуальным.

1.1. Цели образовательной политики

В политическом плане: определение ответственности государства и общества в сфере образования, расширение его государственной и общественной поддержки, усиление роли регионов в его развитии; организация на федеральном и региональном уровнях всестороннего и полноправного партнерства государства и гражданского общества в инновационном развитии отечественного образования.

В социальном плане: формирование комплекса мер по повышению мотивации населения к расширению своего образования в связи с постоянно возрастающими запросами постиндустриального общества; обеспечение конституционных гарантий доступности образования для всех граждан; создание действенной системы адресной социальной поддержки в получении полноценного качественного образования для детей из малообеспеченных семей, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детей с ограниченными возможностями.

В экономическом плане: обеспечение условий для полноценного удовлетворения потребностей граждан, общества, государства, социально-экономического развития страны, рынка труда в подготовке высококвалифицированных специалистов, в постоянном повышении их профессионального уровня и профессиональной мобильности.

В образовательном плане: переход к устойчивому инновационному развитию системы образования, ориентированному на достижение результатов, соответствующих мировым стандартам; создание механизмов непрерывного повышения качества и конкурентоспособности образования.

1.2. Равенство доступа к образованию.

Качественное образование для всех – основополагающая современная цивилизационная норма

Конституция Российской Федерации гарантирует права граждан на образование, которые должны в полной мере обеспечиваться за счет создания условий для его доступности и прозрачности.

Прозрачность образования означает государственные гарантии открытости для каждого гражданина России информации о качестве получаемого им образования, его соответствии государственным образовательным и социальным стандартам, о состоянии, реальных и перспективных потребностях рынка труда, выраженных в понятных для населения величинах, объемах затрат, выделяемых государством и обществом на образование.

Доступность качественного образования для каждого гражданина России означает государственные гарантии: а) равного доступа всех граждан России к образованию разных уровней вне зависимости от места жительства и уровня доходов; б) получения образования в соответствии с установленными

ми государственными стандартами, обеспечивающими приемлемое для общества и рынка труда качество образовательных программ; в) защиту прав личности обучающегося в образовательном процессе, его психологическую и физическую безопасность; г) социально-педагогической и психолого-педагогической помощи семье, ранней диагностики резервов развития ребенка (физических и психологических); д) бесплатного пользования учащимися фондами государственных библиотек, посещения музейных и клубных государственных учреждений культуры.

Обновление, жизненная направленность содержания образования всех уровней – **кардинальные факторы** обеспечения его доступности.

Для расширения доступности образования необходимо разработать нормы условий осуществления образовательной деятельности и реализовать **комплекс социально-экономических мер по обеспечению доступности образования** на всех его ступенях и адресной социальной помощи учащимся и студентам из малообеспеченных семей, детям, нуждающимся в особой поддержке государства.

В том числе:

- обеспечить доступность образовательных программ подготовки к школьному обучению для детей из семей с различным уровнем доходов;
- воссоздать на новой технологической основе систему учета детей из малообеспеченных семей (в которых доход на каждого члена семьи ниже прожиточного минимума), детей-инвалидов, сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- ввести систему целевой адресной социальной поддержки указанных категорий детей для получения ими образования всех уровней;
- установить адресный порядок выплаты социальных стипендий из государственных средств учащимся и студентам профессиональных образовательных учреждений всех уровней из малообеспеченных семей в размере прожиточного минимума. Выплата академических стипендий должна производиться по усмотрению и из средств данных учебных заведений;
- развивать гибкость и вариативность образовательных программ.

1.3. Непрерывность образования – основа жизненного успеха личности, благополучия нации и конкурентоспособности страны

В условиях динамичных изменений современной жизни и стремительного обновления знаний создание гибкой и динамичной системы всеобщего непрерывного образования – императив роста человеческого капитала, инновационного развития и конкурентоспособности любой страны.

Такая система должна обеспечивать три главных условия:

- преемственность образовательных стандартов и программ различных уровней общего и профессионального образования;
- возможность временного прекращения и возобновления обучения, изменения его формы, выбора индивидуальной образовательной траектории,

повышения квалификации, переподготовки и т.д. с целью поддержания как высокого уровня общего образования, так и профессиональной конкурентоспособности, соответствия запросам рынка труда;

- отсутствие тупиковых образовательных программ, учебных заведений, направлений и видов образования, не дающих возможности продолжить как общее, так и профессиональное обучение.

Эта система должна иметь государственно-общественный характер, включать в себя аккредитование учреждений и организаций всех форм собственности (государственных, корпоративных, негосударственных), которые занимаются образованием в разных его видах и формах, обеспечивая должный уровень его качества, эффективности и конкурентоспособности.

1.4. Образование – один из ведущих факторов формирования гражданского общества

Важнейшая фундаментальная задача образования – формирование гражданских ценностей и убеждений, обеспечение роста самосознания и гражданского взросления общества, что является основой его социальной стабильности.

Для решения этой задачи образование всем своим устройством и содержанием должно:

- воспитывать гражданина и патриота, осознающего свой долг перед отечеством и малой родиной, свою российскую идентичность;
- формировать в человеке чувство чести и собственного достоинства, социальной справедливости, гуманизм, высокую духовность и нравственность;
- нести в себе межнациональную, межэтническую солидарность, уважение к национальным традициям и культуре, всемерно поощряя этнокультурные образовательные инициативы;
- развивать веротерпимость, миролюбие, толерантность в межконфессиональных отношениях, в частности путем ознакомления учащихся с историей мировых религий как неотрывной части мировой культуры;
- выстраивать уклад жизни каждого образовательного учреждения на принципах антиавторитарной педагогики, педагогики сотрудничества и творчества детей и взрослых – как модель гражданского общества.

1.5. Повышение роли регионов в развитии образования

Регионы играют значительную роль в инновационном развитии образования, поскольку:

- реальная реформа не может ограничиваться единой программой действий по всей России в целом. Она не может всюду проводиться по одной и той же схеме, исходить из одинакового набора задач, средств, темпов ее осуществления;

- успешное проведение реформы возможно только при сочетании разнообразия конкретных подходов в отдельных регионах и **единых принципов** реформы;

- чрезвычайно важное значение имеет образовательное законодотворчество субъектов Федерации, которое является как фактором обогащения общенационального законодательства об образовании, так и действенным инструментом развития образования в регионах.

Сегодня, когда основы федерального и регионального законодательства во всех сферах общественной жизни приведены в соответствие, образовательное законодотворчество регионов призвано решать три основные задачи: 1) восполнение пробелов законодательства применительно к образовательным потребностям регионов в пределах установленного разграничения полномочий; 2) экономическая и социальная поддержка образовательных систем регионов и отдельных образовательных учреждений; 3) опережающая постановка и решение задач инновационного развития образования в регионах.

Поскольку реальные условия образовательной жизни регионов чрезвычайно многообразны, нет необходимости разрабатывать какую-либо единую модель законодательства образования для всех субъектов Федерации. Однако есть очевидная необходимость координационной и консультационной работы на федеральном и региональном уровнях в вопросах регионального образовательного законодотворчества.

Только при активном участии регионов в реформе образования возможно увидеть, поддержать и распространить наиболее ценные содержательные инициативы лучших учителей школ, преподавателей вузов. Только такие инициативы позволят сделать реформы реально инновационными, поднять качество образования на новый уровень.

Вместе с тем исторически сложились и продолжают сохраняться диспропорции в экономическом положении регионов, а равно и в образовательном потенциале, ведущие к «географическому» неравенству их образовательных возможностей. Это требует приоритетной поддержки образования в депрессивных регионах и выравнивания образовательного потенциала субъектов Российской Федерации.

1.6. Интеграция России

в международное образовательное пространство.

Мировые тенденции развития образования

В решении крупной цивилизационной задачи – выхода из состояния закрытого общества и интеграции России в международное сообщество, равно как и интеграции российского образования в международное образовательное пространство, страна прошла трудный и неоднозначный путь. В настоящее время стало ясно, что закрытая от общества школа, как и закрытое общество, не способны к развитию.

Сохраняя свою самобытность, свои лучшие традиции, российское образование должно в полной мере учесть мировые образовательные тенденции.

В 2006 г. Россия является председателем саммита стран «Большой Восьмерки». В повестку дня саммита Россией предложено три ключевых вопроса, одним из которых является совместная политика «Восьмерки» в сфере образования.

Конкурентоспособность любой страны мира в ближайшие десятилетия будет определяться способностью интегрироваться в глобальную экономику знаний. Создание и применение новых знаний становится основным источником роста национальных экономик и качества жизни большого числа людей. Долговременная устойчивость мирового развития напрямую зависит от качества человеческого капитала, от тех людей, которые обладают знаниями и квалификациями, востребованными в современном мире.

Именно это становится приоритетной целью различных национальных систем образования, которые, независимо от своих исторических и культурных оснований, должны:

- являться источником технологических и социальных инноваций для национальных и глобальных экономических систем;
- обеспечивать профессиональную компетентность и мобильность людей на растущих международных рынках труда;
- обеспечивать взаимную социокультурную адаптацию разных этнических и конфессиональных групп.

Сбалансированная работа с системами образования развивающихся и развитых стран имеет как политическое, так и социально-экономическое измерение. Растущий разрыв в темпах развития представляет серьезную угрозу для всех без исключения стран и регионов мира. Для развивающихся стран это означает неспособность включиться в схемы мировой экономической кооперации и, следовательно, невозможность воспользоваться потенциалом мировых экономических ресурсов, а для развитых стран это становится препятствием для перехода к следующему поколению технологических инноваций.

В данной ситуации Россия предлагает своим партнерам совместные усилия в таких ключевых «зонах прорыва», как:

- повышение качества и эффективности общего образования;
- реализация стратегии непрерывного образования;
- повышение качества и международной прозрачности профессионального образования как фактора глобального развития;
- интенсификация программ поддержки академической мобильности;
- интеграции и адаптации мигрантов за счет нового поколения образовательных программ.

Особое внимание в зоне международного сотрудничества должно быть обращено на национальные квалификационные системы и процедуры международного признания образовательных результатов. Национальные образовательные системы различаются по своим стандартам, устройству и традициям. Такое многообразие – безусловная ценность современного мира. В то же время, многократно возросшая мобильность и транснациональный характер современной деловой, научной и образовательной активности требуют согла-

сованных критериев оценки и признания результатов всех видов обучения, где и каким бы образом оно ни осуществлялось.

Одним из перспективных направлений развития в этой области является предложение о признании (аккредитации) компетенций, а не дипломов. Назрела реальная как экономическая, так и социальная необходимость создания системы глобального образовательного взаимодействия, позволяющая сравнивать, понимать и принимать ключевые компетенции, полученные в разных образовательных культурах. Глобальный рынок товаров, услуг и рабочей силы, глобальные финансы и глобальная система безопасности требуют столь же глобального образовательного пространства.

* * *

Задача повышения конкурентоспособности страны в условиях глобализации мировой экономики требует решения вопроса о конкурентоспособности кадров, а значит – об адекватности национальной образовательной системы мировым тенденциям развития образования.

К числу основных **тенденций развития образования в современном мире** правомерно отнести:

- интенсивное обновление технологий, ускорение темпов развития экономики и общества, вызывающее необходимость такой организации системы образования и образовательного процесса, которая могла бы готовить людей к жизни в быстро меняющихся условиях, давать им возможность обучаться на протяжении всей жизни;
- переход к информационному обществу, значительное расширение масштабов межкультурного взаимодействия, обуславливающие особую важность коммуникативной и информационной компетентности личности;
- демократизация жизни, становление и развитие гражданского общества, определяющие необходимость повышения уровня готовности граждан к ответственному и осознанному выбору;
- динамичное развитие экономики, рост конкуренции, сокращение сферы неквалифицированного и малоквалифицированного труда, динамичные структурные изменения в сфере занятости, актуализирующие потребность в постоянном повышении профессиональной квалификации и переподготовке работников, росте их профессиональной мобильности;
- возрастание значимости человеческого капитала.

Не случайно многие экономически развитые и бурно развивающиеся страны, разрабатывая национальные доктрины, концепции и программы устойчивого и безопасного развития, включают в их состав как одно из стратегических направлений **инновационное развитие национальных систем образования**. Сфера образования должна стать стратегической точкой роста для России XXI века. Как показывает опыт многих стран, только опережающее развитие этой сферы формирует инвестиционную привлекательность страны и обеспечивает технологический прорыв.

Образованность общества является условием развития всех секторов российской экономики. Для обеспечения этого развития государство должно

сделать образование одной из приоритетных отраслей. Инвестиции в образование имеют длительный срок окупаемости, но очень высокую рентабельность.

Если ранее инновационное развитие образования считалось в основном предметом заботы органов власти на национальном или региональном уровне, то в последние десятилетия наметилась растущая тенденция к интернационализации и даже глобализации этого процесса. Процессы глобализации образования в мире были закреплены в ряде международных проектов и соглашений, в том числе в Лиссабонской, Сорбонской, Болонской, Копенгагенской декларациях, а также в ряде международных интеграционных образовательных программ и проектов.

Важнейшими условиями вхождения Российской Федерации в мировые интеграционные образовательные процессы, без которых на современном этапе невозможно обеспечить конкурентоспособность и устойчивое инновационное развитие отечественного образования, являются следующие:

- достижение эквивалентного мировым образовательным стандартам и образцам качества и уровня образования на всех его ступенях; использование в этих целях сопоставимых **процедур, инструментов и средств контроля качества образования**, в частности полноценной системы индикаторов;
- приведение содержания и структуры отечественной системы образования в соответствие с общепризнанными международными нормами и стандартами;
- проведение работы по установлению соответствия российских и зарубежных дипломов и квалификационных структур в профессиональном образовании;
- академическая мобильность педагогов, учащихся и студентов; создание условий для значительного расширения **экспорта и импорта технологий, знаний и образовательных услуг**;
- равнодоступность для различных секторов образования государственных ресурсов;
- информатизация всех уровней образования, расширение доступа к образовательным ресурсам Интернета, широкое внедрение программ дистанционного обучения, цифровых и электронных средств обучения нового поколения;
- расширение участия Российской Федерации, регионов, образовательных учреждений в международных интеграционных образовательных проектах и программах.

II. ПРИОРИТЕТНЫЕ ЗАДАЧИ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

2.1. Образование и защита детства.
Ликвидация беспризорности, безнадзорности и сиротства.
Сохранение и укрепление здоровья детей

Первостепенным условием для развития ребенка, органичной средой для детства является образование во всех его формах и видах, и особенно школьное, связанное с самым продолжительным и ответственным этапом в жизни каждого ребенка.

В период глубоких социально-экономических перемен в России факторы риска для детства обострились. При этом практически единственным социальным институтом защиты детства осталась школа. Однако низкие ресурсные возможности школы (как и образования в целом), не восполненные в свое время государством и обществом, не позволили в должной мере выполнить эту важнейшую социальную миссию.

2.1.1. Ликвидация беспризорности

Исходные позиции

Опыт России и других стран доказывает, что ликвидация беспризорности детей не только диктует необходимость консолидированных усилий всего общества и государства. Эта задача требует создания полномочной государственной структуры, способной сконцентрировать на данном направлении ресурсы и скоординировать действия различных ведомств и социальных институтов (образования, здравоохранения, социального обеспечения, правоохранительных органов, правозащитных организаций).

Следует подчеркнуть, что, по данным ВЦИОМа, большинство населения страны считает, что ликвидация детской беспризорности в стране должна стать важнейшим приоритетом. В реализацию этого проекта население готово вложить и свои средства.

Необходимые меры

- Создание и реализация комплекса мер по ликвидации беспризорности, безнадзорности и сиротства со стороны Минобрнауки России, Минздравсоцразвития России, других заинтересованных ведомств, а также регионов.
- Организация **фонда борьбы с детской беспризорностью**, а также **общественного совета по проблемам детства**. Их основными функциями должны стать: экспертиза законопроектов и государственных целевых социальных программ (в первую очередь, программы «Дети России»); экспертиза и грантовая поддержка общественных инициатив и программ, направленных на защиту прав и законных интересов несовершеннолетних, лоббирование интересов детства и семьи в законодательных органах Российской Федерации; ведение федеральной информационно-ресурсной базы общественных организаций, действующих в сфере защиты детства.
- Разработка и принятие нормативных правовых актов, поправок к законам, направленных на ликвидацию **социального сиротства** и на стимули-

рование семейных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Привлечение населения к активному участию в решении проблем профилактики социального сиротства, формирование в обществе семейных ценностей, положительного отношения к выпускникам детских домов, повышение престижности усыновления, а также труда приемных и опекунских семей, патронатных воспитателей. Совершенствование работы по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

- **Повышение юридической и материальной ответственности родителей за воспитание детей.**

- Установление федеральными и региональными законодательными актами **основных показателей качества жизни детей** (предоставляемых им социальных, медицинских, реабилитационных, правовых и образовательных услуг), гарантированных льгот и выплат наиболее уязвимым группам детей, малообеспеченным семьям с детьми, норм обеспечения детей-сирот в опекунских, приемных семьях и учреждениях.

- Изменение порядка комплектования и улучшение медико-психолого-педагогических и социально-правовых условий деятельности **образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей** (детских домов и школ-интернатов). Приведение этих условий в соответствие с международными нормами.

2.1.2. Восстановление и развитие школьного здравоохранения

Исходные позиции

В настоящее время медицинское обеспечение учащихся и воспитанников образовательных учреждений возложено на сотрудников детских поликлиник – врачей-педиатров и медицинских сестер, работающих в отделениях организации медицинской помощи детям в образовательных учреждениях. Укомплектованность медицинских кабинетов образовательных учреждений врачами и средним медицинским персоналом происходит по остаточному принципу и составляет 62–72%, в том числе совместителями – 22–32%, что в значительной степени обусловлено самой низкой оплатой их труда в сравнении с другими работниками детских поликлиник. В 30% школ медперсонала нет.

Оценка работы медперсонала в процессе лицензирования и аттестации школ не связана с заболеваемостью учащихся, а страховые компании не заинтересованы в проведении профилактической работы. В итоге забота о здоровье школьников, возложенная Законом «Об образовании» на директора школы, на деле не интересует никого, кроме родителей ребенка.

В 67% школ Российской Федерации отсутствуют медицинские кабинеты. Помещения и оснащение медицинских кабинетов, регламентируемые действующими нормативными документами, имеются лишь в половине школ. Только в 44% городских детских поликлиник обеспечены штатные нормативы врачебного персонала.

В итоге, по данным Всероссийской диспансеризации детей и подростков, сегодня только каждый третий ребенок может быть признан здоровым. 16% детей страдают различными хроническими заболеваниями. Более половины детей имеют те или иные функциональные отклонения, которые могут привести к хроническим заболеваниям. Все это делает очевидным неотложное восстановление и развитие школьного здравоохранения.

Необходимые меры

- Разработка современных норм, **регламентирующих медицинское обеспечение детей и подростков** разного возраста.
- Обеспечение **приоритетности амбулаторных мер профилактики и оздоровления.**
- **Укрепление материально-технической базы медицинских кабинетов.**
- Введение новых технологий обработки информации, полученной в процессе профилактических осмотров, в частности **«паспорта здоровья»**, для обмена информацией между родителями и врачами-специалистами, отслеживания результатов профилактической деятельности.
- Внесение изменений в порядок финансирования по обязательному медицинскому страхованию, включение в него оплаты профилактических мероприятий, проводимых в образовательных учреждениях или на базе поликлиник.
- Рассмотрение Фондом социального страхования возможности **оплаты питания в оздоровительных лагерях с дневным пребыванием детей** (а не только набора продуктов для организации питания); оплаты отдыха в лагерях с дневным пребыванием детей–сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; оплаты питания или набора продуктов в городских санаторных лагерях.
- **Организация «школ здоровья»**, школ со здоровьесберегающими технологиями, а также оздоровительных мероприятий и профилактического лечения детей и подростков в период их летнего и зимнего отдыха.

2.1.3. Реорганизация системы питания в общеобразовательных учреждениях на основе использования современных технологий производства и транспортировки пищевых продуктов

Исходные позиции

Организация правильного, сбалансированного питания детей и подростков – одно из важных направлений деятельности образовательного учреждения. Однако сегодня в школах России большинство детей еще не получают необходимого питания с учетом возраста, состояния здоровья, умственной и физической нагрузки, режима функционирования образовательного учреждения, а также территориальных особенностей региона.

Горячее питание в школе в настоящее время получают только 15–20% детей. Муниципальные органы власти (причем далеко не все) выделяют на питание школьников в среднем по 12–15 рублей в день, из которых 60% составляют накладные расходы. Существующее школьное питание ведет к недостаточному потреблению наиболее ценных в биологическом отношении пищевых продуктов, недостаточному потреблению витаминов и микроэлементов.

Необходимые меры

- Содействовать восстановлению **«индустрии школьного питания»** на основе современной материально-технической базы и использования новых, альтернативных форм обслуживания в образовательных учреждениях. Подготовить нормативно-методические документы для создания оптимальных схем организации школьного и дошкольного питания с использованием современной техники и технологий, обеспечивающих высококачественное питание детей.

- Разработать примерные **нормы питания на одного ребенка в день** для всех типов и видов образовательных учреждений (с частичным или круглосуточным пребыванием ребенка) с учетом профиля образовательного учреждения, возраста детей, их здоровья, умственной и физической нагрузки.

- Установить порядок **контроля качества питания** с учетом возрастных особенностей учащихся, оптимизировать его стоимость.

- Принять региональные законодательные акты, обеспечивающие обязательное выделение денежных средств на **организацию питания детей** из малообеспеченных семей в период пребывания в государственных, муниципальных образовательных учреждениях.

- Привлечь научные кадры к разработке **новых видов продуктов для школьного питания** с высокими качественными и технологическими характеристиками, а региональных производителей – к выпуску широкого перечня продуктов высокой пищевой и биологической ценности, обогащенных витаминно-минеральными примесями, микро- и макроэлементами.

2.1.4. Модернизация системы физического воспитания детей, подростков и молодежи. Развитие массового спорта в образовательных учреждениях

Исходные позиции

За последние десять лет в Российской Федерации сложилась устойчивая тенденция ухудшения параметров физического развития детей, подростков и молодежи. Реорганизация органов управления образования и физической культуры исключила из их структур подразделения, которые осуществляли деятельность в области развития школьной физической культуры. Это повлекло за собой уменьшение финансирования, сокращение количества и вы-

ход из строя существующих спортивных объектов в общеобразовательных учреждениях, слабую их оснащенность спортивным инвентарем.

Снижение контроля за уровнем преподавания на уроках физкультуры, производством школьного спортивного инвентаря и оборудования привело к повышению травматизма на занятиях физической культурой и спортом в образовательных учреждениях. По причине резкого повышения стоимости платных физкультурно-оздоровительных услуг, а также роста цен на спортивную форму и инвентарь, занятия массовой физической культурой и спортом во внеурочное время становятся недоступными для большинства детей и подростков.

Необходимые меры

- Развитие и совершенствование материально-технической, спортивной базы, необходимой для качественной учебно-физкультурной работы, открытие в структуре образовательных учреждений спортивных клубов или центров содействия укреплению здоровья школьников.
- Создание широкой сети физкультурных и спортивных детских площадок как по месту жительства, так и при школах.
- Обеспечение **инновационной подготовки и повышения квалификации** специалистов физкультурно-спортивного профиля для образовательных учреждений, специалистов реабилитационной и лечебной физической культуры, способных работать с инвалидами и детьми, имеющими отклонения в состоянии здоровья.

2.1.5. Комплексное медико-психологическое и социально-правовое сопровождение развития ребенка и образовательного процесса

Исходные позиции

В развитых странах, в том числе и в России, наработан конструктивный опыт в организации инфраструктуры комплексного сопровождения и поддержки ребенка в процессе его развития, обеспечивающей успешность социализации детей в условиях современного мира.

Проблема медико-психологической и социально-правовой поддержки детей в образовании первоначально была поставлена и прорабатывалась в контексте создания службы практической психологии в школе. Однако в настоящее время низкая заработная плата и недостаточный уровень социальной защищенности школьных психологов приводит к значительному оттоку специалистов высокой квалификации из образовательных учреждений. Это делает крайне затруднительным формирование комплексной медико-психологической и социально-правовой службы в образовании, создание гибкой инфраструктуры, объединяющей работу психологов, медиков, социальных педагогов, юристов по оказанию необходимой помощи ребенку, семье, педагогу, руководителю образовательного учреждения.

Необходимые меры

- Создание на базе существующей региональной системы психолого-медико-педагогической службы **комплексной психолого-медико-социально-правовой службы образования**, включающей различных специалистов (психологов, социальных педагогов, дефектологов, медицинских работников), целью которой является осуществление поддержки развития ребенка и сопровождения педагогических, управленческих и социальных инноваций в системе образования. Разработка **нормативно-правовой и организационно-технологической базы** указанной службы.
- Организация в системе данной службы совместно с подразделениями Министерства по чрезвычайным ситуациям (на федеральном, региональном и муниципальном уровне) антикризисных подразделений по оказанию медико-психологической и социально-правовой помощи в первую очередь детям и семьям, попавшим в кризисные ситуации.
- Создание эффективной системы профессионального образования, повышения квалификации, переподготовки и других форм подготовки практических психологов на основе **нового поколения образовательных стандартов**.
- Организация информационной поддержки деятельности **комплексной психолого-медико-социально-правовой службы образования**.

2.1.6. Формирование эффективных механизмов социально-психологической, финансово-экономической и материально-технической поддержки специального образования

Исходные позиции

Обеспечение права и комфортных условий обучения детей с ограниченными возможностями здоровья в образовательных учреждениях, получения образования и участия в трудовой деятельности граждан, относящихся к категории «лиц с ограниченными возможностями здоровья», является неотъемлемой характеристикой цивилизованного общества. Развитие современных информационных технологий, научно-технический прогресс и глобальное изменение видов профессиональной деятельности резко расширили возможности социальной интеграции различных категорий детей с отклонениями в развитии, поведении, ограниченными возможностями здоровья и особыми образовательными потребностями. Люди, ранее обреченные быть на иждивении у государства, становятся полноценными членами общества. Кардинальное решение проблем обеспечения нормального развития и образования указанной категории детей требует существенного изменения государственной политики по отношению к системе специального образования.

Необходимые меры

- Создание реально действующей системы непрерывного образования детей с особенностями развития и инвалидностью. Для **детей с задержкой психического развития**, трудностями и пробелами в обучении наряду с со-

хранением сложившихся форм включения их в образовательный процесс (учреждения специального образования, классы коррекционно-развивающего обучения, индивидуальное и надомное обучение) обеспечить возможность обучения по индивидуальным программам как в общеобразовательных, так и в специализированных образовательных учреждениях. Для **детей-инвалидов** предусмотреть создание системы ранней диагностики и коррекции отклонений в развитии; интегрированного (инклюзивного) дошкольного и школьного образования, включая в качестве его элементов, индивидуальное, надомное и дистанционное обучение, а также начального профессионального образования, предполагающего создание базовых учреждений, в которых будут созданы все необходимые условия для получения детьми-инвалидами полноценного образования и их становления как конкурентоспособных профессионалов.

- Упорядочение **финансирования учреждений образования**, осуществляющих обучение лиц с ограниченными возможностями здоровья (расчет и введение особого норматива подушевого финансирования лиц с ограниченными возможностями здоровья для дошкольного, начального, среднего и профессионального образования).

- Обновление **санитарно-эпидемиологических правил и нормативов** деятельности специальных образовательных учреждений различной направленности; совершенствование на этой основе критериев их государственного лицензирования и аккредитации, обеспечение их учебниками, наглядными пособиями, специальной техникой.

- Совершенствование правового обеспечения реализации государственной политики поддержки специального образования.

2.1.7. Государственная поддержка одаренных детей, молодежи

Исходные позиции

Государственная политика по формированию интеллектуального потенциала нации требует постоянного внимания и всесторонней поддержки талантливых и одаренных детей, молодежи. Система дополнительного образования, традиционно предоставляющая возможности для массового проявления способностей и формирующая у них социально значимые компетентности, сегодня значительно утратила свое влияние.

За последние годы пересмотр структуры образовательных учреждений, уменьшение бюджетных расходов на отдельные их виды привели к сокращению сети учреждений дополнительного образования детей, художественных, музыкальных и спортивных школ, центров научно-технического просвещения и творчества молодежи. Коммерциализация ряда образовательных программ дополнительного образования сделала их недоступными для большинства детей из малообеспеченных семей (особенно в сельской местности).

Вместе с тем невозможно совершить инновационный прорыв в обществе без устойчивого интереса к науке и процессу познания у детей и молодежи. Во всех развитых странах мира пользуются популярностью и успешно работают современные выставочные центры и музеи, представляющие широкой

публике, и в первую очередь, детям и молодежи, достижения науки, технического прогресса, современной промышленности, основы производства, используя самую эффективную на сегодняшний день модель «развлечение + обучение».

В странах, где были созданы подобные центры, наблюдается повышение интереса к науке, получению новых знаний и внедрению их в жизнь.

Необходимые меры

- Развитие системы **выявления одаренности** в раннем возрасте.
- Создание инновационных **индивидуальных программ психолого-педагогического сопровождения и стипендиальной поддержки** талантливых детей и молодежи, активно участвующих в региональных, федеральных и международных творческих конкурсах, олимпиадах и научных конференциях.
- Принятие комплексных мер по привлечению учащихся к научным исследованиям через систему дополнительного образования, федеральные и региональные **молодежные научно-исследовательские программы и предметные олимпиады с целью выявления наиболее одаренной и талантливой молодежи во всех регионах Российской Федерации.**
- Развитие **инфраструктуры детского художественно-эстетического, научно-технического просвещения, образования и научно-исследовательского творчества** – региональных домов науки и творчества детей и молодежи, обучение одаренных детей под патронатом ведущих российских ученых, деятелей искусства и культуры, научных школ, бизнес-структур.
- Поддержка проекта Город науки, образования, инноваций, технологий и промышленности на ВВЦ, развитие диалога между представителями различных слоев общества – школьниками, студентами, преподавателями, учеными, промышленниками, содействующего развитию и продвижению инновационных проектов.
- В связи с завершением в 2006 г. программы «Одаренные дети» разработать механизмы поддержки одаренных детей в последующие годы.

2.2. Формирование современной системы дошкольного образования

Исходные позиции

С 1991 по 2005 год количество дошкольных учреждений сократилось в 1,8 раза – с 87,6 до 47,8 тысяч. Численность детей в дошкольных учреждениях – почти в 2 раза – с 8 миллионов 433 тысяч до 4 миллионов 321 тысячи человек.

Сегодня происходит рост рождаемости в экономически развитых регионах. Поэтому в крупных промышленных центрах (Москва, Санкт-Петербург, Екатеринбург, Челябинск и др.) уже наблюдается острый дефицит мест в детских садах. В ближайшие годы этот дефицит будет существенно нарастать.

Кроме того, значительного расширения требует видовое разнообразие дошкольных образовательных учреждений, а также разработка новых форм дошкольного образования с учетом возрастных и индивидуальных особенностей детей, состояния их здоровья, потребностей семей и общества в целом.

2.2.1. Доступность дошкольного образования

Необходимые меры

- Разработка и реализация системы мер по обеспечению **конституционных гарантий бесплатности и общедоступности дошкольного образования**, включая бесплатность образовательного процесса для всех детей.
- Разработка мер по переходу на частичное или полное погашение за счет бюджета стоимости содержания и питания в дошкольных учреждениях детей из малообеспеченных семей.
- Установление **правил разграничения бесплатных** (финансирование за счет бюджета) программ дошкольного образования и **дополнительных платных образовательных услуг** в дошкольных образовательных учреждениях.
- Обновление **санитарно-эпидемиологических правил и нормативов** деятельности дошкольных образовательных учреждений и групп различной направленности; совершенствование на этой основе критериев **государственного лицензирования** дошкольных учреждений.
- Введение нормативного подушевого финансирования дошкольных образовательных учреждений: их образовательных программ и услуг по содержанию (уходу и присмотру) детей.
- Переход на систему размещения государственного или муниципального заказа на предоставление гарантированных образовательных услуг дошкольного образования в учреждениях и организациях различных организационно-правовых форм.
- Проведение экспериментов в 2006–2007 гг. по размещению государственного или муниципального заказа на конкурсной основе на предоставление услуг по содержанию (уходу и присмотру) детей в учреждениях и организациях различных организационно-правовых форм.

2.2.2. Повышение качества дошкольного образования и развитие его инфраструктуры

Необходимые меры

- Обновление и повышение качества дошкольного образования; широкое введение **программно-методического обеспечения дошкольного образования нового поколения**, нацеленного на выявление и развитие индивидуальных творческих и познавательных способностей детей.

- Разработка **новой типологии** дошкольных образовательных учреждений, расширение их многообразия, **оптимизация их существующей сети** с целью наиболее полного удовлетворения запросов населения.

- **Оказание помощи родителям в воспитании детей дошкольного возраста:** создание тематических теле- и радиопрограмм, психолого-медико-педагогических консультаций, курсов для молодых родителей, тематических разделов в печатной периодике, сайтов в Интернете и т.д.

- **Государственное стимулирование развития рынка детских книг, радио- и телепередач через систему конкурсов по размещению госзаказов на данную продукцию;** организация их обязательной психолого-педагогической экспертизы на предмет безопасности для физического и психического здоровья детей.

- Возобновление деятельности **Федерального экспертного совета по играм и игрушкам;** информирование общественности об играх и игрушках, представляющих опасность для психического и физического здоровья детей; введение уголовной ответственности за изготовление и распространение подобных игр и игрушек.

2.3. Введение обязательного бесплатного среднего (полного) общего образования

Исходные позиции

По данным ЮНЕСКО, одна из ведущих тенденций развития образования в современном мире связана со стремительным ростом системы среднего образования, что вызвано повышенными требованиями к уровню образованности граждан в условиях постиндустриального общества и становлением экономики знания. В этой связи наблюдается повышение обязательного порога общего среднего образования.

В мировой образовательной теории и практике обязательным считается тот уровень образования, который государство обязано предоставить гражданам и который гражданин обязан освоить для полноценного участия в жизни общества.

Введение по инициативе Президента Российской Федерации обязательного бесплатного общего среднего (полного) образования – стержень современного этапа инновационного развития образования, приоритетная общенациональная стратегическая задача, направленная на повышение образовательного уровня нации, обогащение человеческого капитала, социально-экономическое и культурное развитие страны, рост ее конкурентоспособности.

Основные трудности введения обязательного среднего образования лежат не в педагогической, а в социальной и экономической плоскостях, поскольку главным условием решения этой крупной социально-педагогической задачи является создание системы целевой адресной поддержки детей, имеющих социально-экономические, медико-психологические и другие затруднения в получении среднего образования.

Введение всеобщего среднего образования не потребует существенных бюджетных затрат, т.к. в настоящее время из-за демографического спада в стране нарастает тенденция значительного сокращения контингента обучающихся, высвобождения педагогического кадрового и материально-технического потенциала, что обеспечивает определенную ресурсную базу для решения этой задачи. Кроме того, в ряде мегаполисов (Москва, Санкт-Петербург, Екатеринбург, Новосибирск, Красноярск и др.), по существу, сохранилась вся инфраструктура всеобщего среднего образования.

Введение обязательного бесплатного среднего образования (далее – *обязательное среднее образование*) предполагает различные формы его получения: очная, вечерняя и заочная, обучение на дому и дистанционная подготовка, экстернат, в рамках школы (профильного и профессионального образования в старших классах).

Таким образом, обязательное среднее образование является **частью целостной системы всеобщего непрерывного образования**, поэтому меры по его введению потребуют соответствующих изменений в сопредельных ступенях образовательной системы, в частности, в начальном, среднем и высшем профессиональном образовании.

Поскольку образование является сферой **совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов**, задачи введения обязательного среднего образования должны решаться совместными организованными действиями федерального правительства, региональных и муниципальных органов власти и управления.

Необходимые меры

2.3.1. Учет параметров и принципов движения контингента учащихся

- Установление с достаточной степенью точности **актуальных и перспективных количественных параметров** контингента обучающихся. Эти параметры являются основой для всех последующих социально-экономических и других расчетов (потребности в финансово-экономическом обеспечении, учебных площадях, кадрах и др.), а также для определения системы необходимых организационно-педагогических мер.

- Выявление **характера движения** контингента (дифференциации обучающихся) по различным каналам освоения общего среднего образования (по типам/видам образовательных учреждений, формам получения образования) и их соотношения.

- Определение возможных путей (каналов) освоения общего среднего образования для различных категорий обучающихся. Установление **принципа свободы выбора** учащимися различных каналов освоения обязательного среднего образования – по разным типам/видам образовательных учреждений и формам получения образования.

- Анализ и прогноз **объемного наполнения** каждого из каналов освоения общего среднего образования (движения контингента) исходя из пер-

спективных потребностей развития страны и рынка труда, реальных возможностей системы образования и качественных параметров контингента. Определение места (удельного веса) каждого канала движения контингента в системе общего среднего образования и непрерывного профессионального образования с целью гибкой корректировки образовательных потоков и определения направлений дальнейшего инновационного развития образовательной системы.

2.3.2. Целевые меры по сохранению контингента учащихся

- Создание системы **учета и мониторинга детей** школьного возраста, с привлечением местных (муниципальных) органов власти и органов местного самоуправления.
- Выявление **основных причин, по которым дети и подростки не посещают школу или не продолжают свое образование.**
- Совершенствование системы **специального образования**; оказание целевой помощи детям группы риска, больным детям и детям-инвалидам в получении общего среднего образования; развитие системы санаторно-лесных школ, школ при учреждениях здравоохранения для детей, нуждающихся в длительном лечении.

2.3.3. Развитие и оптимизация сети образовательных учреждений

- Проведение **инвентаризации и мониторинга образовательных учреждений** всех организационно-правовых форм, реализующих программы общего среднего образования – в целом по стране и по регионам (внутри регионов – по районам), в том числе для создания **новой типологии** общеобразовательных учреждений.
- Определение **наполняемости ученических мест** по типам/видам образовательных учреждений (исходя из параметров и принципов движения контингента).
- Учет **диспропорций между регионами (районами)** по обеспеченности местами в различных типах/видах образовательных учреждений. Определение объемов необходимых целевых государственных ассигнований для постепенного выравнивания указанных диспропорций.
- Совершенствование государственных нормативных документов, регламентирующих **эксплуатационные параметры** образовательных учреждений – строительных норм и правил, правил противопожарной безопасности, санитарно-эпидемиологических правил и нормативов и др. – с учетом требований безопасности, экологических требований и необходимых условий организации образовательного процесса.

*2.3.4. Разработка и введение типологии
общеобразовательных учреждений и принципов
формирования сети этих учреждений*

- Внесение **изменений и дополнений в действующие** нормативно-правовые акты, в частности, в типовые положения об общеобразовательных учреждениях.

- Совершенствование **примерных положений об общеобразовательных учреждениях различных видов и наименований**. В том числе: средняя общеобразовательная школа; лицей; гимназия (прогимназия); школа с углубленным изучением отдельных предметов; кадетский корпус; сельская, поселковая школа (малокомплектная и малочисленная); вечерняя (сменная) школа; школа-интернат; санаторно-лесная школа; школа при медицинском учреждении для детей, нуждающихся в длительном лечении; общеобразовательный центр; учебно-производственный центр (комбинат) и др.

- Нормативно-правовое обеспечение **создания и развития новых видов общеобразовательных учреждений**, в том числе образовательных центров и комплексов, а также учреждений для детей, оставшихся без попечения родителей.

- Разработка **примерных положений об учреждениях профессионального образования** различных видов и наименований.

- Разработка **положения о различных формах получения** общего среднего образования – очная (дневная); очная (вечерняя); заочная; экстернат (включая семейное образование, самообразование и дистанционное обучение); а также положения о получении общего образования детьми, которые по медицинским показаниям не могут посещать образовательные учреждения.

- Внесение соответствующих изменений в порядок **лицензирования и государственной аккредитации** образовательных учреждений, реализующих программы обязательного среднего образования.

- Разработка и реализация **федеральных, региональных и муниципальных программ развития образовательных учреждений**, включающих планы по строительству, реконструкции, капитальному и текущему ремонту зданий (сооружений) образовательных учреждений различных типов/видов.

*2.3.5. Меры по непрерывному совершенствованию качества
и эффективности общего среднего образования*

- Обновление **содержания общего образования** с учетом современных потребностей страны и общемировых тенденций; приведение его в соответствие с возрастными особенностями, склонностями и интересами детей; формирование у учащихся способности использовать приобретенные знания и умения в повседневной жизни для решения практических задач; повышение личностного смысла, индивидуализация и дифференциация образования, переход на **профильное обучение** в старших классах.

- Внесение **необходимых изменений в федеральный компонент государственных стандартов общего образования**, прежде всего в части пе-

ревода содержания школьного образования с *концентрического на линейный принцип построения*, его разгрузка за счет устранения неоправданного дублирования учебного материала. Внесение соответствующих изменений в федеральный базисный учебный план для образовательных учреждений, реализующих программы общего образования, и примерные учебные планы в целях их сокращения. Разработка на этой основе региональных (национально-региональных) компонентов государственного стандарта общего образования.

- Разработка и введение **государственных нормативов материально-технического обеспечения образовательного процесса** как составной части государственного стандарта общего образования. Укрепление **материально-технической базы** общеобразовательной школы, дальнейшее развертывание ее **компьютеризации**. Принятие незамедлительных мер по устранению аварийного состояния школьных зданий, их капитальному ремонту и необходимому благоустройству – проведению центрального отопления, водопровода, канализации.

- Расширение **многообразия форм организации образовательного процесса**, изменение графика учебного времени в пределах государственного образовательного стандарта (вынесение за сетку учебного плана занятий по физической культуре). Расширение проектных, индивидуальных и групповых видов творческой деятельности; увеличение самостоятельной работы с различными материалами, источниками, базами данных; введение социальной и трудовой практики; создание разнообразной учебной среды и т.д.

- Оптимизация **учебной, психической и физической нагрузки** учащихся, создание условий для сохранения и укрепления их здоровья, в том числе путем:

- реальной разгрузки содержания образования; использования здоровьесберегающих технологий обучения; повышения удельного веса и качества занятий физической культурой;

- улучшения организации питания учащихся в образовательных учреждениях; нормативного ограничения объема домашних заданий и внешкольных мероприятий;

- рационализации на основе региональных пилотных проектов досуговой деятельности, каникулярного времени и летнего отдыха детей и молодежи;

- решения проблемы дисбаланса учебного и досугового времени, в том числе ликвидация непродуктивных экономических затрат (кадровых, финансовых, организационных), направленных на восстановление готовности к обучению детей в начале каждого нового учебного года после продолжительного летнего отдыха, а также на преодоление социальных издержек недостаточно организованного каникулярного времени (возрастания процента детей с девиантным поведением, травматизма и т.п.).

- Расширение работы по **профессиональной ориентации учащихся**, выявлению их профессиональных склонностей и интересов, определению реальных возможностей освоения ими той или иной профессии.

- **Поддержка обновления и развития сельских школ**, включая их необходимое финансово-экономическое, материально-техническое, научно-

методическое обеспечение; выравнивание образовательных возможностей для сельских и городских школьников; создание на селе образовательных, учебно-производственных, социокультурных комплексов, учебно-консультационных пунктов; развитие дистанционного образования; организацию системы «школьных автобусов» и т.д.

- Развитие сети **вечерних (сменных) школ** и создание по мере необходимости вечерних (сменных) классов при общеобразовательных школах; расширение практики экстерната и дистанционного образования, в частности, для рабочей молодежи, военнослужащих (общего призыва и контрактников), заключенных и др.

- Отработка и нормативное правовое обеспечение порядка проведения **государственной итоговой аттестации учащихся** после окончания основной и полной средней школы. Обеспечение с учетом итогов широкомасштабных экспериментов нормативного правового закрепления и введения на всей территории России с 1 января 2007 г. единой внешней системы оценки качества образования в форме государственной итоговой аттестации учащихся по завершению освоения программ основного общего и среднего (полного) общего образования независимо от форм получения образования (вечерняя, экстернат и т.д.).

- Продолжение работы по совершенствованию процедуры проведения и содержания контрольно-измерительных материалов единого государственного экзамена, с учетом предложений поступивших в ходе эксперимента.

- Государственная поддержка **учебного книгоиздания**, распространения учебной литературы и комплектования школьных библиотек. Создание эффективной государственно-общественной системы экспертизы и контроля качества учебной литературы, организация конкурсов на создание учебников нового поколения.

- Интеграция **общего и дополнительного образования** для полноценного решения учебных и воспитательных задач, в том числе создание школ полного дня. Развертывание отдельных направлений, видов, форм дополнительного образования на базе общеобразовательных учреждений и нормативное правовое обеспечение этой деятельности.

- Обучение **детей мигрантов** государственному языку, основам истории, культуры и законодательства России и региона проживания, их ускоренная пропедевтическая подготовка по базовым школьным предметам.

2.4. Создание системы всеобщего непрерывного профессионального образования, соответствующего потребностям страны и тенденциям мирового рынка труда

Исходные позиции

Еще несколько десятилетий назад, в условиях индустриального общества, существующая отечественная система профессионального образования успешно выполняла свои задачи, реализуя потребности страны. Однако ди-

намичное наращивание этих потребностей в период глубочайших социально-экономических сдвигов и вхождение России в постиндустриальную эпоху привело к отставанию профессионального образования от запросов общества.

В настоящее время в российском профессиональном образовании существуют **три общепризнанные корневые проблемы**.

Первая. Отставание содержания профессионального образования от потребностей страны и рынка труда, от тенденций мирового экономического развития, что не только вызывает неудовлетворенность отечественных работодателей и плодит безработицу, но – главное – делает систему образования и соответственно экономику страны неконкурентоспособной.

Вторая. Резкие деформации структуры и объема подготовки кадров, явно не соответствующие реальным потребностям рынка труда. Учреждения профессионального образования выпускают в 1,5 раза больше техников и в 5 с лишним раз меньше рабочих, чем это нужно народному хозяйству. На рынке труда остро ощущается дефицит квалифицированных рабочих, обладающих навыками работы на современном оборудовании по современным технологиям.

Третья. Неэффективность использования бюджетных ресурсов вследствие избыточной и некачественной подготовки специалистов по конъюнктурным непрофильным для данного учреждения профессиям.

Очевидно, что без серьезных изменений системы профессионального образования, без придания ей должного качества и эффективности, гибкости и динамичности, без ее соответствия рынку труда, без всеобщего и непрерывного повышения профессионального уровня нации невозможно обеспечить инновационное развитие и конкурентоспособность страны.

Необходимые общесистемные меры:

- Создание федеральной и региональных **систем прогнозирования и мониторинга** текущих и перспективных потребностей **рынка труда** в кадрах различной специализации и квалификации, в том числе с учетом общемировых тенденций. Такая система может быть создана при Федеральном агентстве образования на условиях паритетного партнерства государства и бизнеса (союзов работодателей) в форме **Мониторингового центра по оценке и прогнозированию рынков труда**.

- Формирование законодательной базы для организации **системного партнерства государства, бизнеса и профессионального образования**, которое предусматривает активное участие работодателей и их объединений в инновационном развитии профессионального образования. В том числе: мониторинг потребностей рынка труда в кадровом ресурсе, формирование соответствующего заказа учреждениям профессионального образования, контрактная система подготовки кадров, разработка нового поколения образовательных стандартов и программ на основе стандартов профессиональной деятельности, оптимизация перечня востребованных специальностей, независимая оценка качества образования, участие в развитии учебно-материальной

базы профессионального образования, в организации производственной практики, в социальной поддержке обучающихся и работников и др.

- Совершенствование **номенклатуры профессий и специальностей**, а также оптимизация направлений подготовки кадров на всех уровнях профессионального образования в соответствии с современными требованиями.

- Структурная и институциональная **перестройка** профессионального образования, **оптимизация сети** его учреждений, разработка новой **типологии** образовательных учреждений. Устранение несоответствия структуры подготовки кадров их спросу на рынке труда, а также диспропорций и дублирования в подготовке кадров. Развитие целевой контрактной подготовки в учреждениях профессионального образования.

- Переход к **модульному принципу построения образовательных программ** профессионального образования, что позволит обеспечить его гибкость и вариативность, личностную направленность, большее соответствие запросам рынка труда; создание механизмов государственно-общественной аккредитации образовательных программ.

- Широкое использование **новых образовательных технологий**, в том числе технологий «открытого образования», интерактивных форм обучения, проектных и других методов, стимулирующих активность обучающихся, формирующих навыки анализа информации и самообучения, увеличение роли самостоятельной работы учащихся и студентов.

- Разработка и введение в 2006–2008 гг. **нормативного финансирования профессиональных образовательных учреждений** всех видов и уровней.

- Стимулирование с учетом мирового опыта **соучредительства и многоканального финансирования** учреждений профессионального образования, развитие механизмов привлечения в профессиональное образование внебюджетных средств, создание условий для инвестиционной привлекательности системы профессионального образования.

- **Обновление материально-технической базы** и инфраструктуры профессионального образования, более интенсивная его информатизация.

- Разработка и апробация различных **моделей регионального управления профессиональным образованием** в связи с возрастанием роли регионов в его развитии; нормативное правовое обеспечение функционирования и развития региональных систем профессионального образования на уровне законодательных актов субъектов Российской Федерации.

- Обеспечение **инновационного характера профессионального образования** за счет: а) интеграции сферы образования, науки и производства; б) **разработки** проектов, связанных с развитием различных отраслей экономики, фундаментальной и прикладной науки, с обновлением содержания образования и технологий обучения; в) создания учебно-научно-производственных комплексов, объединений, инновационных парков, бизнес-инкубаторов при каждом успешном вузе с их государственной поддержкой.

- **Создание современной, мобильной и гибкой системы непрерывного профессионального образования** (как составной части общей системы

непрерывного образования), включающей все уровни профессионального образования – от начального до послевузовского. Расширение перечня организаций, имеющих право осуществлять непрерывное профессиональное образование, включая необразовательные организации разных форм собственности, способные реализовывать различные образовательные программы и проводить внутрифирменное обучение.

2.4.1.1. Опережающее развитие единой системы базового (вневузовского) профессионального образования

Исходные позиции

Современная ситуация настоятельно диктует переход к новой парадигме **единого всеобщего** (базового или вневузовского) **профессионального образования**, объединяющего три традиционных его компонента – начальное, среднее и дополнительное профессиональное образование указанных уровней.

Вместе с эволюцией общества и производства система начального и среднего профессионального образования вошла в новую фазу своего развития, когда функции ее звеньев кардинально изменились. Между тем существующее начальное профессиональное образование готовит более 70% рабочих с третьим разрядом, в связи с чем лишь половина из них работает по специальности. Новый работодатель сегодня в большинстве случаев берет на рабочие места выпускников техникумов и колледжей, понимая, что их квалификация существенно выше.

В этих условиях важной социально-экономической, социально-педагогической задачей и функцией среднего профессионального образования становится подъем его начального звена на качественно новый уровень.

Таким образом, жизнь исчерпала первоначальное предназначение названных ступеней профессионального образования и поставила их перед необходимостью **интеграции**, которая открывает перед ними качественно новые возможности.

Во-первых, она позволяет ускоренно преодолеть дефицит высококвалифицированных кадров для производства и сферы обслуживания, который становится едва ли не главным тормозом развития отечественной экономики.

Во-вторых, значительно повышает качество и эффективность подготовки высококвалифицированных рабочих и специалистов среднего звена, грань между которыми становится все более зыбкой.

В-третьих, обеспечивает подготовку рабочих, специалистов нового поколения, снимая существующие неоправданные ограничения в выборе образовательных траекторий учащихся и тем самым обеспечивая более полную и свободную реализацию их образовательных потребностей на базе многообразия и многоуровневости образовательных программ.

В-четвертых, формирует условия для гибкого и динамичного реагирования системы профессионального образования на потребности страны и запросы рынка труда.

Наконец, **в-пятых**, с включением в эту единую систему учреждений дополнительного образования появляется возможность постоянного повышения квалификации и переподготовки соответствующих кадров, то есть появляется подлинная система **непрерывного профессионального образования**. А при должной организации взаимодействия этой системы с общеобразовательной и высшей школой она становится и **всеобщей системой профессионального образования**.

Необходимые меры

- Интенсивное развитие **единой системы профессионального образования** на основе начальных и средних профессиональных образовательных учреждений, устранение негативных последствий их передачи с федерального на региональный уровень – как в плане нормализации финансирования этих учреждений, так и сохранения их основных фондов, оборудования, имущества в системе образования. Сохранение контингента обучающихся в данных учреждениях при проведении их реструктуризации и обеспечение для него нормальных условий обучения.
- Разработка **новой типологии учреждений единой системы профессионального образования** (на базе учреждений начального и среднего профобразования), включающей разные типы образовательных программ и учебных заведений с различными сроками обучения – (от краткосрочных ремесленных школ до 3–4 – годичных колледжей).
- Разработка мер по стимулированию использования системы начального и среднего профессионального образования преимущественно для получения профессиональной подготовки при условии расширения возможностей получения общего образования всех форм (вечерней, экстернат и т.д.) на базе общеобразовательных учреждений.
- **Реструктуризация и оптимизация сети** учреждений начального и среднего профобразования, их укрупнение и концентрация ресурсов.
- В содержании образования необходимо устранить характерную для профессионального образования **перегруженность учебных планов** предметами и сведениями, которые не являются необходимыми для последующих стадий образования и не востребованы в дальнейшей социальной или профессиональной деятельности. Изменить образовательные технологии, обеспечив их направленность на формирование практических навыков анализа информации, самообучения.
- Предоставление учащимся названных учебных заведений возможности обучаться одновременно **по нескольким профессиям** как на основе государственных образовательных стандартов, так и других образовательных программ, выбирать разные сроки обучения, осуществлять непрерывное профессиональное образование на основе преемственности всех его уровней, включая и внутрифирменную подготовку.
- Организация масштабной **переподготовки преподавателей** и мастеров производственного обучения по специально разработанным программам,

отвечающим современным требованиям инженерно-педагогического образования, новых производственных технологий и экономики знаний.

- Обеспечение **соучредительства (многоучредительства)** профессиональных образовательных учреждений государством (на федеральном и региональном уровне) и работодателями, создание учебно-производственных комплексов на базе крупных предприятий, укрепление учебно-материальной базы и полной компьютеризации учреждений профессионального образования.

- Формирование системы стимулирования подготовки кадров, активно востребуемых рынком труда. Включение в эту систему как **механизмов государственного заказа** (федерального и регионального уровня) по подготовке профессиональных кадров, так и **механизмов договорных, контрактных отношений** профессиональных образовательных учреждений либо непосредственно с работодателями, либо с рекрутинговыми агентствами и биржами труда, осуществляющими в настоящее время трудоустройство выпускников системы профессионального образования.

Указанные механизмы представляют собой реализацию принципов многоканального финансирования, внедрение которых в систему профобразования позволит обеспечить подготовку кадров необходимого качества, трудоустройство и адаптацию выпускников на производстве.

2.4.2. Оптимизация высшего образования, его интеграция с наукой и инновационно-ориентированным производством

Исходные позиции

Последнее десятилетие поставило перед отечественной высшей школой фундаментальные вопросы: о повышении ее роли в процессах устойчивого инновационного развития страны, повышения ее конкурентоспособности в системе международного разделения труда, о соответствии содержания образования и его структуры новым реалиям российской жизни, претерпевшей глубочайшие политические и социально-экономические сдвиги, новым гражданским ценностям и устремлению к созданию гражданского общества, о реальном месте отечественной высшей школы в международном образовательном пространстве, о государственной значимости экспорта образовательных услуг.

Следует отметить, что адекватный ответ на названные вопросы дала лишь незначительная часть ведущих вузов страны, авторитет которых общепризнан. В своей же общей массе высшая школа продолжает оставаться на переходной полосе между прошлым и будущим, в состоянии неготовности четко ответить на настоятельные вызовы времени.

Одной из самых серьезных проблем высшего образования становится **разрыв между содержанием образования и практикой применения полученных знаний**. На протяжении последних десятилетий во всем мире идет переход к массовой высшей школе. Эта тенденция наблюдается как реакция

на движение к постиндустриальному обществу. Переход к массовому «учебному конвейеру» неизбежно вызывает падение уровня качества образования при условии сохранения существующих образовательных технологий. Идеология передачи «готовых знаний» постепенно сменяется идеологией формирования базовых компетенций.

В силу этого перед государством и вузовским сообществом в настоящее время остро встают задачи реорганизации высшего образования, перевода его в режим инновационного развития, обеспечивающего полноценное вхождение страны в постиндустриальное, информационное общество – общество и экономику знаний.

Необходимые меры

- 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, ученых Российской академии наук и отраслевых академий, бизнес-структур, зарубежных экспертов, с учетом общественной оценки качества образования в различных вузах.

- Разработка **новой типологии высших учебных заведений** с устранением существующих перекосов, вызванных как прежней ведомственной организацией вузов, так и поспешной, неоправданной «университетизацией всей страны», проведенной в 1990-х гг.

- **Переход на многоуровневую систему высшего образования:** *бакалавриат – специалитет – магистратура.*

- Разработка при непосредственном участии работодателей и общественно-профессиональных организаций новой **профессионально-квалификационной структуры** высшего профессионального образования и **принципиально новых стандартов образования** (прежде всего, для уровней бакалавриата и магистратуры) по областям деятельности на базе компетентностного и кредитно-модульного подходов, обеспечивающих универсальность, фундаментальность образования и его профессиональную направленность.

- **Реструктуризация высшего образования, оптимизация его сети,** объединение и укрупнение отдельных вузов; интеграция вузов с инновационно -ориентированным производством, создание на их базе учебно-научно-производственных комплексов и инновационных структур.

- **Интеграция вузовского, академического, отраслевого секторов науки с образованием;** развертывание в разнообразных формах образовательной деятельности научных учреждений Российской академии наук и отраслевых академий – как перспективного, но до настоящего времени фактически не используемого фактора обновления и повышения качества отечественного высшего образования. Обеспечение всесторонней поддержки ведущих научных школ, активно участвующих в развитии образования.

- **Поддержка фундаментальных и прикладных научных исследований** в высших учебных заведениях как важнейшего средства повышения

качества высшего образования и укрепления научного и инновационного потенциала вузов.

- **Модернизация научно-исследовательской и приборной базы вузов.**
- **Научно-методическая поддержка и нормативное правовое обеспечение вузов, создаваемых регионами.**

- Поддержка переаккредитованных негосударственных вузов: отработка на них модели инвестирования высшего образования бизнес-структурами и работодателями; обеспечение их равнодоступности к государственным ресурсам, их участия в подготовке специалистов по госзаказу, в открытых конкурсах НИР и конкурсах на получение грантов.

- **Бесплатное обучение в бакалавриате, специалитете и магистратуре** абитуриентов, успешно выдержавших испытания при приеме на первую или вторую ступень вузов. Обучение остальных студентов, не добившихся требуемых результатов на вступительных испытаниях, может осуществляться на первой и второй ступени вузов: а) **на платной основе**; б) на основе **субсидий**: государство по договору со студентом оплачивает его учебу, в свою очередь студент обязуется либо отработать определенный срок по специальности, полученной по окончании вуза, либо вернуть государству средства, затраченные на его обучение (такое обучение проводится преимущественно по специальностям, в которых на данный момент заинтересовано государство – педагогические, медицинские и др.); в) на основе **образовательных кредитов**. Порядок и технология предоставления **субсидий и образовательных кредитов** в настоящее время требуют отработки и нормативно-правового обеспечения.

- **Совершенствование системы и условий приема в высшие учебные заведения на основе принципов многовариантности отбора абитуриентов** путем единого государственного экзамена (ЕГЭ), олимпиад и профессиональных конкурсов, использования традиционных вступительных испытаний, а также введение системы национального тестирования выпускников школ на базе независимых центров.

- Разработка с участием работодателей и общественно-профессиональных организаций современных методов **рейтингования образовательных программ** и вузов.

- **Расширение экспорта российского образования.** Разработка и реализация на государственном уровне мероприятий по привлечению **граждан зарубежных стран на обучение в вузы России**. Распространение сетей межвузовских **представительств и филиалов** российских вузов в странах ближнего и дальнего зарубежья.

- **Обеспечение участия России в Болонском процессе** с целью повышения конкурентоспособности отечественного профессионального образования на международном рынке образовательных услуг и получения возможности участия российских студентов и выпускников образовательных учреждений в системе международного непрерывного образования.

- Создание образовательных консорциумов с участием российских вузов, прежде всего в странах СНГ.

- **Формирование общей коммуникационной инфраструктуры вузов**, международных центров коллективного пользования научно-образовательными базами данных, уникальным научным оборудованием, образовательными технологиями, лабораториями удаленного доступа.

- Создание системы **публичной отчетности** учреждений высшего профессионального образования, определение правил и необходимого обязательного объема раскрытия информации о деятельности вузов, периодического независимого аудита достоверности публикуемой информации.

- Развитие современного **студенческого самоуправления** как особой формы инициативной, самостоятельной, ответственной деятельности студентов, направленной на решение важных вопросов жизнедеятельности учащейся молодежи, развитие ее общественной активности, поддержку социальных инициатив.

2.4.3. Развертывание разнообразных форм и структур дополнительного профессионального образования

Необходимые меры

- Организация дополнительного профессионального образования на базе учреждений профессионального образования всех видов и уровней (в том числе для переподготовки высвобождающегося и незанятого населения) с учетом возможностей реструктуризации их деятельности, а также зональной и региональной специфики рынков труда.

- Оптимизация существующих структур дополнительного профессионального образования с целью повышения их эффективности и организации взаимодействия с внутрифирменной подготовкой.

- Расширение сферы дополнительного профессионального образования за счет активного включения в нее соответствующих структур различных форм собственности и внутрифирменной подготовки, которая может быть скоординирована союзами работодателей.

- Развитие сетевых и инновационных моделей непрерывного профессионального образования, повышения квалификации и переподготовки.

III. КЛЮЧЕВЫЕ УСЛОВИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

3.1. Повышение социального статуса, материального состояния

и профессионального уровня педагогических кадров

3.1.1. Материальное положение педагогов

Исходные позиции

В настоящее время в силу многих экономических причин кадровый потенциал системы образования находится в неудовлетворительном состоянии.

Главной причиной этого является крайне недостаточная зарплата в сфере образования, которая до сих пор остается одной из самых низких в стране. Между тем государство, в котором заработная плата учителя ниже средней по стране, не способно к развитию.

Не решив вопрос о достойной заработной плате работников образования, нельзя говорить о качестве и развитии образования.

**Среднемесячная заработная плата работников образования
(по данным за январь–декабрь 2005 г.)**

Зарботная плата	Промышленность	Экономика	Здравоохранение и социальные услуги	Отдых, культура и спорт	Образование
В рублях	9031	8931,0	6215	6645	5959
В %	100	99	69	74	66

В 1991 г. среднемесячная заработная плата в образовании составляла 71% от заработной платы в экономике. В 2005 г. этот показатель составил 66%. Средняя заработная плата российского учителя еще ниже – 49,7%, воспитателя детского сада – 40,5%. Половина работников образования получает зарплату менее 3 тыс. руб. в месяц.

Большинство учителей и директоров считают, что материальное положение учителя чрезвычайно низко. В целом по стране, по данным ВЦИОМа, такой же точки зрения придерживаются более чем три четверти населения.

Положение работников дошкольных учреждений показывает их ущемленность в социальных вопросах даже по сравнению с учителями. Между тем труд воспитателей дошкольных образовательных учреждений и групп широко востребован обществом, не менее сложен, чем труд учителей, требует не меньших психолого-педагогических знаний, педагогического мастерства и квалификации.

Высокую степень социальной неудовлетворенности работников образования вызывает отсутствие достойного пенсионного обеспечения, медицинского обслуживания, невозможность улучшения жилищных условий.

Концепция пенсионной реформы и действующая законодательная база не предусматривают достаточного пенсионного обеспечения за счет государственной пенсии. Роль необходимого дополнения играет негосударственное пенсионное обеспечение. Но в данном случае работники образования, как и работники других бюджетных отраслей, ущемлены в своих правах по сравнению с работниками сектора реальной экономики. Работодатели в системе образования по закону не имеют права получать прибыль от основной деятельности и, следовательно, не имеют возможности финансировать дополнительное пенсионное обеспечение своих работников.

Все сказанное выше подтверждает необходимость проведения серьезных качественных и структурных изменений в кадровом обеспечении системы образования.

Необходимые меры

- Введение региональных систем **социальных гарантий** для работников образования, подобных той, которая была предусмотрена ранее Законом Российской Федерации «Об образовании».

- **Оптимизация структуры педагогических кадров.** Разработка организационно-экономических и нормативных правовых механизмов, препятствующих возникновению и закреплению негативных диспропорций в структуре кадрового потенциала системы образования, связанных с неоправданным наращиванием управленческого и вспомогательного персонала, устойчивой тенденцией старения педагогических кадров, их чрезмерной феминизацией.

3.1.2. Система оплаты труда

Исходные позиции

Действующая система оплаты труда учителей крайне неэффективна. Она лишь в малой степени учитывает важную воспитательную работу педагогов, стимулирует избыточную почасовую нагрузку учителей и перегрузку школьников, не создает стимулов совершенствования педагогического мастерства, не способствует притоку молодых, профессиональных кадров в систему образования.

Завершая переход к финансированию общеобразовательных учреждений по подушевому принципу, следует начать постепенный переход к новой системе оплаты труда педагогов. При этом, сохраняя общие принципы такой системы, предстоит учитывать возможное многообразие подходов к системе оплаты труда учителей в различных субъектах Российской Федерации, комплексно рассматривать введение новой системы оплаты труда с учетом развития практики общественного участия в управлении образованием, самостоятельности образовательных учреждений, инновационных подходов к аттестации учителей.

Необходимые меры

- Разработка и апробация новых региональных систем оплаты труда учителей, построенных на **общих принципах** оплаты за качество образования, укрепления здоровья и воспитания детей; увеличения дифференциации в оплате труда учителей различной квалификации; участия школьных попечительских, управляющих и иных советов в оценке качества труда педагогов; зависимости от специфики и направлений деятельности образовательных учреждений.

- Определение на региональном уровне **объемов фонда оплаты** труда общеобразовательных учреждений в общем объеме бюджетного финансирования.

- Разработка и реализация механизмов увеличения **доли надтарифного фонда** в общем фонде оплаты труда с предоставлением возможности участвовать в его распределении школьным попечительским, управляющим и иным советам.

- Введение новой **системы аттестации учителей**, стимулирующей их к освоению эффективных инновационных образовательных технологий, современных информационных технологий, методов организации проектной,

групповой и исследовательской деятельности учеников, иных ключевых педагогических компетенций.

- Отказ от определения уровней оплаты труда педагогических работников, напрямую зависящих только от стажа педагогической работы и образования, поскольку из-за включения в педагогический стаж периодов, не связанных с непосредственной педагогической деятельностью, длительных перерывов в работе исчисленный педагогический стаж не всегда является объективным показателем квалификации.

- Целесообразно ввести отдельно надбавку за непрерывный педагогический стаж. Такая надбавка, устанавливаемая через первые 3 года работы, позволит как привлечь молодых специалистов, так и закрепить кадровых работников.

3.1.3. Коренная модернизация системы педагогического образования

Исходные позиции

Исторически сложилось так, что педагогические институты объективно играли роль гуманитарных учебных заведений высшего образования, выпуская из своих стен не только и не столько педагогов, сколько специалистов широкого социально-гуманитарного профиля, востребованных в государственных, профсоюзных, общественно-политических и других структурах. При широком спросе на подобные кадры и, с другой стороны, узости существовавшей сферы гуманитарного образования такое положение до недавнего времени было вполне оправданно.

В настоящее время при имеющейся широкой дифференциации социально-гуманитарной сферы жизни современного общества и, соответственно, диверсификации видов высших учебных заведений и образовательных программ гуманитарного и социального профиля, педагогические вузы по-прежнему выполняют сегодня уже не свойственную им роль, что не оправданно ни социально, ни экономически.

Кроме того, проведение почти тотальной «университетизации» педагогических институтов еще более усугубило противоречие между реальными целями учреждений педагогического образования, сложившимися формами и содержанием образовательной деятельности этих учреждений. Это привело: *во-первых*, к наращиванию несвойственных им конъюнктурных специальностей (юридических, экономических, управленческих и т.п. – с весьма низким уровнем подготовки), *во-вторых*, к ослаблению собственно педагогического образования, и, *в-третьих*, к увеличению числа выпускников педвузов, не идущих на работу в школу, – до 70–80%. Все это делает педвузы (и без того весьма слабое звено отечественной высшей школы) крайне неэффективными как в профессиональном отношении, так и с точки зрения использования бюджетных государственных средств. Между тем данное положение вполне устраивает педагогические вузы в плане их корпоративных интересов, что консервирует их избыточную численность, мешает избавиться от непрофиль-

ных видов образовательной деятельности и сконцентрироваться на главных задачах по подготовке современного педагога, востребованного сегодня обществом и всеми уровнями российского образования.

Реформа педагогического образования должна была стать опережающей по отношению к реформированию школы. Однако она, по существу, не состоялась. И педагогические вузы в массе своей до сих пор продолжают воспроизводить вчерашнего учителя для завтрашней школы.

Кроме оптимизации институциональной структуры педагогического образования, существенным образом должно быть преобразовано и само содержание образования педагогов. В условиях информационного общества новая роль учителя заключается не только в том, чтобы он обучал, но и в том, чтобы помогал ученикам в поисках и освоении знаний, культурных ценностей и информационных ресурсов, руководил их учебной деятельностью, организовывал обсуждение и оценивание достигнутых успехов, создавал социально-психологическую атмосферу и коммуникативную среду, способствующие осознанному выбору каждым учащимся своего дальнейшего жизненного и профессионального пути. **Инновационное развитие педагогического образования должно стать опережающим по отношению к развитию школы.**

Необходимые меры

3.1.3.1. Оптимизация сети педагогических образовательных учреждений

- Выделить из ныне существующих педвузов **две группы** высших учебных заведений:

- высшие учебные заведения, которые будут нацелены на подготовку необходимого количества педагогов различных специальностей (в том числе по государственному заказу), с переименованием их в педагогические институты или с включением их в состав классических университетов в качестве педагогических факультетов. Одновременно создается ряд педагогических университетов в федеральных округах. Основные задачи этих университетов: обеспечение инновационного развития образования, в том числе и педагогического, интеграция педагогической науки и образовательной практики, проведение научно-методических исследований и разработок в области образования, подготовка кадров для педагогических учебных заведений;

- высшие учебные заведения, которые продолжают подготовку специалистов по социально-гуманитарным дисциплинам непедагогического профиля как самостоятельные учреждения или волеются в состав классических университетов.

Указанное выделение педагогических институтов должно быть проведено на основе современных требований к содержанию и организации педагогического образования, а также с учетом демографической ситуации и зональных особенностей.

- Провести аналогичные процедуры на региональном уровне по отношению к педагогическим училищам и колледжам. Для этого целесообразно создать независимые государственно-общественные профессиональные советы при главах субъектов Федерации.

3.1.3.2. Формирование нового содержания педагогического образования

- Разработать и ввести в течение 2006–2007 гг. **новое поколение государственных стандартов педагогического образования**, которые должны предусматривать:

- существенное усиление доли психолого-педагогического, философско-культурологического и эколого-гигиенического циклов;

- нацеленность на практикоориентированное обучение – освоение инновационных форм, методов, технологий учебной, воспитательной, организационной, проектной, психолого-консультативной работы и коммуникаций;

- введение одновременной подготовки каждого будущего педагога общеобразовательной школы как по основному предмету, так и дополнительно (по желанию) по 1–2 предметам для более полного удовлетворения потребностей школ (особенно сельских и поселковых) и повышения доступности для них качественного образования;

- с той же целью – введение в подготовку педагога начальной школы, помимо содержания и методов преподавания основных курсов начального образования детей, не менее чем 1–2 специализаций по различным направлениям музыкального, художественного, театрального, технического, прикладного и народного творчества;

- организация языковой подготовки по русскому языку и не менее чем по одному иностранному языку (на уровне владения письменной и устной речью);

- расширение подготовки учителей для преподавания основ национальных культур и языков;

- осуществление всеобщей подготовки педагогических кадров к свободному владению компьютером, к использованию информационно-телекоммуникационных технологий, баз данных и знаний в образовательном процессе; создание соответствующей материально-технической (информационно-сетевой и компьютерной) инфраструктуры во всех учреждениях педагогического образования.

3.1.3.3. Новая организация образовательного процесса в системе педагогического образования

- Отработка в течение 2006–2007 гг. **различных моделей** педагогического образования по различным специальностям, которое содержит:

- 4-летнее освоение содержания нового стандарта педагогического образования,

- **годовую обязательную педагогическую практику** (стажировку), включающее написание и защиту квалификационной работы на основе осмысления опыта собственной педагогической деятельности в контексте широкой образовательной практики, а также сдачу государственных экзаменов.

- Создание при педвузах системы **базовых образовательных учреждений** как инновационных и ресурсно-методических центров для развития образования в соответствии с потребностями регионов, а также для организации эффективных форм педагогической практики и стажировки.

- Предоставление лицам с высшим непедagogическим образованием права преподавания в общеобразовательных и профессиональных учрежде-

ниях после прохождения **соответствующей аттестации** по педагогической специальности на базе педагогических вузов.

3.1.4. Создание системы непрерывного дополнительного профессионального образования педагогических и управленческих кадров

- В связи с интенсивной динамикой социально-экономических, информационно-технологических изменений, ускоренным обновлением знаний и требований к компетенциям обеспечить перевод системы непрерывного дополнительного профессионального образования педагогических и управленческих кадров с пятилетнего на трехлетний цикл обязательного повышения квалификации и переподготовки.

- Обеспечить развитие многообразия форм, видов и уровней дополнительного педагогического образования с целью индивидуализации и специализации профессиональной подготовки педагогов в соответствии с потребностями инновационного развития образования. Подключить к системе повышения квалификации и переподготовки педагогических кадров специалистов, связанных с решением проблем детства.

- Сформировать систему сетевой организации непрерывного педагогического дополнительного образования на базе как инновационных образовательных учреждений, так и педагогических мастерских отдельных педагогов.

- Придать Институтам повышения квалификации работников образования (Институтам развития образования) функций координаторов сетевых программ дополнительного педагогического образования и ресурсных центров инновационного развития образования в регионах.

- Создать систему педагогической доподготовки и сертификации специалистов с высшим образованием для привлечения их к образовательной деятельности, особенно для удовлетворения потребностей школ в освоении новых специализаций.

- Ввести персонифицированные формы финансирования повышения квалификации и переподготовки работников образования и предоставление им права выбора образовательных программ. Организовать открытый конкурс программ повышения квалификации и переподготовки на основе самодиагностики профессиональных компетентностей, индивидуального выбора, государственного и корпоративных заказов.

3.2. Переход от затратной экономики образования – к экономике развития

Без конкурентоспособной системы образования не может быть конкурентоспособной экономики. В настоящее время одним из ключевых условий обеспечения эффективности образовательной политики государства является комплексная модернизация экономических механизмов сферы образования. Наряду с опережающим повышением объема бюджетного финансирования этой сферы, созданием условий повышения эффективности использования

бюджетных средств необходимо стимулировать привлечение образовательными учреждениями внебюджетных финансовых ресурсов, для чего должны быть сняты барьеры, препятствующие их рациональному использованию. Следует обеспечить рационализацию, в том числе вывод из тени значительных финансовых потоков, которые складываются из расходов предприятий и семей на образование, минуя образовательные учреждения. Это, в частности, неоправданные расходы на репетиторство, проезд и проживание в вузовских центрах в период сдачи вступительных экзаменов, потоках нелегального характера.

Меры, нацеленные на быстрое увеличение бюджетного и внебюджетного финансирования образования, должны сочетаться с мерами, направленными на оптимизацию использования ресурсов этой сферы. При этом экономическая эффективность не может противопоставляться социальной. Обоим критериям соответствуют, в частности, усиление гибкости в использовании бюджетных и внебюджетных средств, рациональное построение сети образовательных учреждений, создание образовательных комплексов, совместное использование элементов материально-технической базы и целый ряд других мер.

3.2.1. Бюджетное финансирование образования

Исходные позиции

В настоящее время финансирование российского образования в сопоставимых ценах составляет примерно три четверти от уровня 1991 г.

В сравнении с зарубежными странами в России крайне низкий уровень финансирования образования. Доля расходов на образование к ВВП у нас составляет 3,5% в то время как в развитых странах, как правило, более 4%. При этом наш ВВП, во-первых, еще далек от своего уровня 1990 г. и, во-вторых, в сравнении с ВВП развитых стран он крайне невысок: в 5,5 раз меньше, чем в Германии, в 10 раз меньше, чем в Японии, в 25 раз меньше, чем в США.

Необходимо подчеркнуть, что при таком низком финансировании российского образования выделяемые бюджетные средства расходуются весьма неэффективно. Между тем без достаточного финансирования и эффективного использования выделяемых средств невозможно обеспечить должный качественный уровень и конкурентоспособность отечественного образования.

Необходимые меры

- **Увеличение бюджетных расходов на образование**, обеспечение роста их доли в ВВП до среднего уровня развитых стран (5%).
- **Повышение эффективности использования финансовых средств** в целях концентрации внутрисистемных ресурсов для инновационного развития образования. Выявление основных зон неэффективных затрат в области образования, создание механизмов их локализации и устранения.

- Распределение бюджетных ресурсов в системе образования на основе нормативного финансирования и гласных конкурсных процедур.
- **Оптимизация системы и механизмов бюджетного финансирования образования**; преодоление консерватизма, зарегламентированности существующего постатейного финансирования образовательных учреждений и казначейских процедур.
- Внедрение в экспериментальном режиме **трехлетнего бюджетирования** системы образования и образовательных учреждений, позволяющего более эффективно использовать бюджетные средства и целенаправленно планировать задачи и индикаторы развития.

**Бюджетные расходы на образование
(без расходов на ФЦП и капитальных вложений)**

Наименование расходов	Единица измерения	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ВВП ⁷¹⁸	млрд. руб.	21665,0	22260,0	24915,0	27470,0	30050,0	32600,0
Федеральный бюджет на образование всего:	млрд. руб.	117,2	141,6	185,0	228,8	269,8	299,6
в том числе:							
расходы на финансирование вузов – всего	млрд. руб.	91,7	114,6	156,4	198,4	237,6	265,5
из них:							
расходы на реализацию образовательного стандарта	млрд. руб.	72,2	92,8	130,5	168,0	202,5	225,0
в том числе зарплата с начислениями	млрд. руб.	47,9	64,7	96,9	125,7	149,6	161,2
кол-во бюджетных студентов	тыс. чел.	2900,0	2900,0	2900,0	2800,0	2700,0	2500,0
расходы бюджета в расчете на одного студента на реализацию образовательного стандарта (нормативно-подушное финансирование)	тыс. руб.	24,9	32,0	45,0	60,0	75,0	90,0
расходы социального характера (обеспечение детей-сирот, льготы, оздоровительные мероприятия)	млрд. руб.	3,2	3,4	3,6	3,8	4,0	4,3
Стипендия	млрд. руб.	16,3	18,4	22,3	26,6	31,1	36,2
расходы на финансирование других федеральных образовательных учреждений	млрд. руб.	25,5	27,0	28,7	30,4	32,2	34,1
Консолидированные бюджеты субъектов Федерации на образование	млрд. руб.	490,7	592,9	774,7	957,8	1129,7	1254,3
Всего бюджетных расходов	млрд.руб.	607,9	734,5	959,7	1186,6	1399,5	1553,9
	% к ВВП	2,8	3,3	3,9	4,3	4,7	4,8

3.2.2. Межбюджетные отношения в сфере образования

Исходные позиции

Российская Федерация неоднородна по уровню экономического развития регионов. Между экономически развитыми и депрессивными регионами имеет место почти восьмикратное различие в уровне доходной части бюджетов, для муниципалитетов эта цифра доходит до 40. В таких условиях полная передача финансирования отдельных образовательных программ на региональный уровень создает угрозу консервации отставания экономически депрессивных регионов при объективном дефиците квалифицированных кадров. Необходимо разработать и ввести систему мер по выравниванию стартовых возможностей граждан в получении качественного образования вне зависимости от места их проживания.

⁷¹⁸ Прогноз Минэкономразвития России

Необходимые меры

- Разработка системы общероссийских норм, регламентирующих условия и оснащенность образовательного процесса на всех уровнях и ступенях образования.
- Введение **целевых субвенций и субсидий** из федерального бюджета на выравнивание условий развития образования при условии реализации в субъектах Российской Федерации необходимых институциональных изменений в системе образования.
- Отработка системы **межбюджетных отношений** в финансировании различных уровней и видов образования.

3.2.3. Налоговая база образования и привлечение внебюджетных средств

Исходные позиции

За последние годы со стороны государства предпринят ряд действий, заметно уменьшающих доход образовательных учреждений от собственной хозяйственной деятельности. Одновременно происходит резкое увеличение налогового бремени образовательных учреждений, фактически приравняющее их к коммерческим предприятиям.

Не используется апробированный и широко распространенный во всем цивилизованном мире механизм налогового поощрения инвесторов образования, который существенно расширяет возможности его развития. Налоговые органы вполне могут обеспечить целевое использование инвестируемых в систему образования средств.

Искусственно сдерживается переход в условиях нормативного финансирования на финансирование образовательных учреждений так называемой «одной строкой».

Необходимые меры

- Предоставление образовательным учреждениям **льгот по налогу на прибыль** в части доходов от предпринимательской и иной приносящей доходы деятельности, направляемых на осуществление и развитие образовательного процесса в данном учреждении.
- Создание стимулирующих условий для привлечения в сферу образования внебюджетных средств: введение **налоговых льгот** для организаций и граждан, направляющих свои средства в сферу образования как в виде оплаты обучения, так и в виде благотворительных пожертвований.
- **Отказ от налога на землю и имущество образовательных учреждений** всех форм собственности, введенного с 1 января 2006 г. (данный налог отменен Московской городской думой для федеральных и региональных образовательных учреждений только в Москве). В свое время президент США Ф.Рузвельт в годы Великой депрессии передал землю университетам. И в настоящее время бюджет почти каждого американского университета либо равен всем нашим федеральным расходам на образование, либо превышает их.

3.2.4. Нормативное финансирование и другие механизмы развития экономики образования

Исходные позиции

Нормативное финансирование – основной механизм, позволяющий уйти от затратности бюджетных расходов в образовании и повысить их эффективность. Переход от финансирования учреждений к финансированию потребителей образовательной услуги составляет краеугольный камень реформ экономики образования. Расчет бюджета с применением подушевого бюджетного норматива на учащегося, предусмотрев при этом применение индивидуальных поправочных коэффициентов к подушевым нормативам, исходя из особенностей организации и материально-технического обеспечения образовательного процесса в отдельных территориях и образовательных организациях, позволяет сформировать бюджеты, исходя из строгих и прозрачных критериев, произвести выравнивание бюджетной обеспеченности образовательных учреждений. Кроме того, это дает потребителю образовательных услуг определенную свободу выбора, чему способствует практическая реализация принципа «деньги следуют за учеником».

Принцип нормативного финансирования образовательных учреждений был введен Законом РФ «Об образовании» 1992 г. Однако в силу трудностей экономического положения страны он длительное время не использовался.

В последние годы этот принцип получил широкое развитие в системе общего образования ряда регионов. Но в сфере профессионального образования всех уровней в этом направлении до сих пор ничего не сделано.

Необходимые меры

- Активизировать введение **нормативного финансирования** образования в общеобразовательных учреждениях с учетом обеспечения реализации государственных образовательных стандартов как необходимого условия образовательного процесса. Завершить разработку законодательной базы и методик расчета нормативов финансирования, отражающих региональную специфику, по уровням образования, типам и видам образовательных учреждений.

- Провести **подготовку управленческого состава** общеобразовательных учреждений к работе в условиях нормативного финансирования.

- Организовать в течение 2006 г. разработку порядка и процедуры **перехода профессиональных образовательных учреждений всех уровней на нормативное финансирование** с учетом необходимости дифференциации нормативов в соответствии с профилем (направлением) подготовки, обеспечить этот переход до 2008 г.

- Разработать нормативные документы и механизмы, устанавливающие в соответствии с общепринятым мировым опытом возможность **многоучредительства** образовательных учреждений всех типов и видов, их долевое (**многоуровневое**) финансирование из бюджетов различных уровней, а также участие бизнес-структур в **софинансировании** образовательных учреждений всех типов, видов и форм собственности (**многоканальное финансирование**).

- Сформировать нормативную правовую базу, обеспечивающую разнообразие форм государственных и муниципальных образовательных учреждений, широкую самостоятельность в привлечении ресурсов и стимулы для их эффективного использования, прозрачность финансово-хозяйственной деятельности и ответственность за ее результаты. Обеспечить увязку коллективных и индивидуальных стимулов повышения качества и эффективности. При введении нормативного финансирования образовательных учреждений предусмотреть выделение средств на основную деятельность (за исключением стипендий и т.п.) единой строкой и право учреждения распределять средства по статьям сметы.

3.2.5 Расширение программно-целевых и проектных методов финансирования образования

Исходные позиции

Помимо введения нормативного финансирования, направленного в основном на обеспечение функционирования системы образования и образовательных учреждений, в условиях решения задач инновационного развития образования необходимо предусмотреть расширение программно-целевых и проектных методов финансирования образования. Это позволит образовательным учреждениям получать финансирование не только на текущие нужды, но и на финансирование программ, обеспечивающих инновационное развитие.

Особенно важным становится проектное финансирование, методология которого начинает реализовываться в рамках приоритетного национального проекта «Образование».

Необходимые меры

- Активное использование для программно-целевого и проектного финансирования федеральной и региональных целевых программ развития образования, открытых конкурсов для решения целевых задач инновационного развития образования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, расширение системы грантов.
- Разработка системы показателей (индикаторов) для оценки результатов реализации инновационных программ, эффективности финансовых вложений, степени достижения поставленных целей.

3.2.6. Образовательное кредитование

Исходные позиции

Действующая в Российской Федерации система коммерческого кредитования образования граждан не получила широкого распространения не только из-за неприемлемых для большинства российских семей условий предоставления кредита (высокой процентной ставки), но и вследствие необходимости поручительства или залога, предоставления кредита в размере значитель-

но меньшем, чем стоимость обучения, недостаточного срока погашения кредита.

Эта система не имеет и не может иметь механизмов зачета кредита в случае продолжения молодым специалистом работы по специальности, имеющей государственную потребность.

Необходимые меры

- Введение в 2007–2008 гг. **системы государственной поддержки образовательного кредитования** как одного из инструментов повышения доступности системы профессионального образования и его развития. Образовательный кредит могут получать граждане Российской Федерации, обучающиеся в аккредитованных вузах.

- Система государственной поддержки образовательного кредитования **призвана способствовать** не только усилению социальной направленности системы образования, повышению мобильности студентов, но и росту инвестиционной привлекательности сферы образования, эффективности использования бюджетных средств.

- Создание **механизмов частичного или полного зачета кредита** в случае продолжения молодым специалистом работы по специальности, соответствующей полученному образованию и удовлетворяющей государственную потребность.

3.2.7. Укрепление материально-технической и технологической базы образования

Исходные позиции

В настоящее время степень износа основных фондов в системе образования превышает 31%. В аварийном состоянии находится 4% государственных и муниципальных школ, 6,9% образовательных учреждений начального и 5,5% – среднего профессионального образования, 5,4% – высшего профессионального образования. Капитального ремонта требуют 33,4% школ, 8,4% учебных заведений начального, 22,7% – среднего и 15,8% – дополнительного профессионального образования. Не имеют канализации каждая вторая, водопровода – каждая третья, центрального отопления – каждая пятая школа. Каждая пятая школа не имеет возможности обеспечить учащихся горячим питанием.

Неудовлетворительная материально-техническая оснащенность учреждений профессионального образования не позволяет готовить высококвалифицированные кадры рабочих и специалистов, снижает возможности внедрения высокотехнологичных производств и привлечения инвестиций, порождает риск техногенных аварий и катастроф.

Требуется незамедлительное **устранение изъянов** материально-технической базы, делающих невозможным нормальное проведение образовательного процесса. Задача повышения конкурентоспособности отечествен-

ного образования не может быть реализована **в полуразрушенных, неблагоустроенных учебных заведениях.**

Необходимые меры

- **Совершенствование государственных нормативных документов,** регламентирующих эксплуатационные параметры образовательных учреждений – строительных норм и правил, правил противопожарной безопасности, санитарно-эпидемиологических правил и нормативов и других документов с учетом требований безопасности, экологических требований и необходимых условий организации образовательного процесса.

- **Разработка стандартов учебно-материальной базы,** регламентирующих необходимые и достаточные материально-технические нормы и правила организации образовательной среды на разных ступенях обучения.

- **Совершенствование действующей и разработка новой типовой проектно-сметной документации** на строительство образовательных учреждений различных типов/видов, а также реконструкцию действующих типовых проектов, прежде всего **в сельской местности,** с возможностью использования местных строительных материалов и различных источников энерго- и теплоснабжения в зависимости от климатической зоны.

3.2.8. Реструктуризация сети общеобразовательных учреждений

Исходные позиции

Существующая сеть общеобразовательных учреждений в большинстве субъектов Российской Федерации не соответствует современному уровню демографии и расселения в этих территориях. Это приводит, с одной стороны, к крайне неэффективному использованию имеющихся в сфере образования ресурсов, а с другой – к неспособности данной сети отвечать новым вызовам времени и общества, решать возложенные на нее задачи. В частности, обеспечить необходимое качество образования и уровень социализации детей, обучающихся в малокомплектных школах.

Особенно это касается сельских школ, где зачастую невозможно обеспечить реализацию образовательных программ по некоторым предметам из-за отсутствия педагогов данного профиля, низкой материально-технической базы, отсутствия социальной инфраструктуры и т.д. При этом стоимость обучения одного учащегося в таких школах неоправданно высока и может в разы отличаться от соответствующих затрат в крупной сельской или городской школе.

Муниципальные и ведомственные барьеры зачастую препятствуют реализации права родителей и ребенка на выбор формы и учреждения для получения образования.

Необходимые меры

- Разработка и реализация муниципальных и региональных **программ реструктуризации** общеобразовательных сетей с учетом современных целей и задач системы образования, а также новых моделей организации образования (школа–образовательный центр, школа–социокультурный комплекс, школа возрастных ступеней обучения, сетевое взаимодействие образовательных учреждений и т.д.).

- Обеспечение возможности получения качественного образования для каждого учащегося в пределах **пешеходной доступности** для дошкольной и начальной ступени, **транспортной доступности** для средней и старшей ступени. В связи с этим необходима разработка региональных нормативов для подвоза учащихся, реализация системы «школьный автобус», учет логики реструктуризации общеобразовательных сетей при разработке региональных и муниципальных планов дорожного строительства и ремонта.

- Содействие, в том числе через разработку соответствующей региональной нормативной правовой базы, становлению **новых форм предоставления образовательных услуг** в рамках реструктуризации сети общеобразовательных учреждений. В частности, это касается социального партнерства учреждений образования и необразовательной сферы, более активного использования информационных образовательных технологий.

- Проведение федерального эксперимента в пилотных регионах по созданию и апробации новой институциональной формы оказания первичных социальных, в том числе образовательных, услуг населению – **социального интегрированного учреждения**. Это позволит консолидировать и более эффективно использовать имеющиеся ресурсы социальной сферы для повышения качества оказываемых услуг.

- Реализация программы реструктуризации общеобразовательных сетей с учетом данных мониторинга деятельности образовательных учреждений. Регулярное информирование и привлечение широкой общественности к обсуждению процедур и результатов такого мониторинга с целью стимулирования и повышения конкурентоспособности общеобразовательных учреждений, снижения риска негативных социальных последствий реструктуризации и привлечения социума к решению проблем образования.

3.3. Формирование государственно-общественной системы управления развитием образования

Исходные позиции

Принцип государственно-общественного управления образованием был утвержден Законом РФ «Об образовании» 1992 г. На сегодняшний день эта норма законодательства не реализована. До конца не сформирована нормативная правовая база участия граждан в управлении образовательными учреждениями, выработка образовательной политики на местном, региональном и федеральном уровнях.

В то же время в ряде регионов (Республика Бурятия, Пермский край, Красноярский край и др.) накоплен опыт оформления гражданского заказа

системе образования. Разработаны модели нормативной правовой базы оценки качества образования гражданскими институтами, оформления задач программ развития региональной системы образования, формирования перечня приоритетных направлений расходования бюджета образования, другие направления деятельности гражданских организаций.

Основной задачей развития государственно-общественного управления системой образования сегодня является разработка нормативной правовой базы полномочий и ответственности гражданских институтов за расходование бюджетных средств и делегирование им полномочий по реализации некоторых функций управления системой образования. В первую очередь это касается таких функций, как оценка качества образования, согласование образовательных программ образовательных учреждений, распределение стимулирующей части фонда оплаты труда в школах, участие в реализации задач приоритетного национального проекта «Образование», согласование кадровых назначений в системе образования.

Необходимые меры

Общесистемные меры

- **Обязательное участие общества, профессионального сообщества, деловых кругов** в выработке и реализации основных направлений образовательной политики, стратегических управленческих решений по ключевым вопросам развития российского образования. Выстраивание в 2006–2007 гг. целостной системы государственно-общественного управления инновационным развитием образования в ее разных видах и формах.

- Поддержка на государственном и муниципальном уровнях формирования федеральных, региональных, муниципальных гражданских институтов образовательной политики, институтов участия граждан в оформлении общественного заказа системе образования.

- Стимулирование создания **профессиональных ассоциаций** в системе образования: учителей-предметников, представителей различных направлений образовательной деятельности, руководителей образования, в том числе: Союз министров и руководителей образования субъектов Федерации, ассоциации директоров школ, руководителей профессиональных и специальных образовательных учреждений и т.п.

- Разработка **новой государственно-общественной системы лицензирования** образовательной деятельности, образовательных программ, а также аккредитации образовательных учреждений, ориентированной на инновационные изменения. В первую очередь это касается разработки нормативной правовой базы для делегирования полномочий по реализации функции аттестации кадров и сертификации образовательных программ профессиональным объединениям.

- Обеспечение **взаимосогласованности государственного, общественного и корпоративного заказов** образовательной системе на содержание, разнообразие форм и качество образования, на подготовку профессиональных кадров различного уровня, профиля, специализации.

- Обеспечение **открытости образования** как государственно-общественной системы, в том числе через введение обязательной ежегодной публикации по установленной форме финансовых отчетов органов управления образованием и образовательных учреждений, а также отчетов по результатам их инновационного развития, публикуемых не реже одного раза в три года.

- **Разработка конкурсной системы государственно-общественной экспертизы и поддержки инновационных образовательных программ и учреждений**, а также комплекса мер по распространению инноваций в системе образования. Создание механизмов постоянного обновления образования и перевода его в режим инновационного развития.

- Поддержка инициатив учебных заведений по экспериментальной апробации образовательных программ, моделей управления и финансово-хозяйственной деятельности. В том числе разработка нормативной правовой базы для поддержки сети федеральных экспериментальных площадок в системе образования в рамках Федеральной целевой программы развития образования.

- Расширение объема вещания образовательных программ на телевидении. Проработка вопроса о возвращении этих программ на телеканал «Культура».

На федерально-региональном уровне

- Формирование федеральными и региональными органами управления образованием совместно с общероссийскими общественно-профессиональными структурами системы **межрегионального и межотраслевого взаимодействия** в реализации стратегии инновационного развития системы непрерывного образования через федеральные, межотраслевые, межрегиональные и международные программы, крупные социально-педагогические, национальные, инновационные проекты.

- Выравнивание качества образования в регионах и их образовательного потенциала, преимущественное внимание к образовательным потребностям тех регионов и слоев населения, которые нуждаются в целевой поддержке государства.

- Поддержка **региональных «точек роста»**, стимулирование тех регионов, которые активно внедряют инновационные механизмы в образовании.

- Формирование и реализация **Федеральной целевой программы развития образования (ФЦПРО)** как действенного инструмента поддержки образовательных инициатив, координации инновационного развития образования на всех уровнях, а также образовательного потенциала регионов (особенно дотационных). Введение открытого порядка разработки и гласного использования средств ФЦПРО, ее широкого обсуждения на стадиях подготовки и реализации. Создание государственно-общественной дирекции программы, организующей ее реализацию и жестко контролирующей расходование ее средств.

На регионально-муниципальном уровне

- Развитие системы эффективного **взаимодействия** региональных и муниципальных органов управления образованием с общественно-профессиональными структурами субъектов Федерации на основе согласования региональной образовательной политики, региональных и муниципальных программ инновационного развития образования. Организация нормативно-правового и финансово-экономического обеспечения этих программ; развитие регионального законодательства в области образования.

- Формирование целостных **региональных образовательных систем** с включением в них отраслевых образовательных учреждений и созданием единых государственно-общественных органов управления. Создание единых культурно-образовательных пространств для наиболее полного обеспечения потребностей населения, запросов местного рынка труда.

- Обеспечение **баланса** между развитием различных типов/видов образовательных учреждений, структурой (объемом) подготовки специалистов и потребностями регионов и муниципалитетов.

- Организация **межмуниципального сотрудничества** в сфере образования и в решении связанных с ним межотраслевых проблем (культуры, здравоохранения, социальной защиты, физкультуры и спорта и т.д.), а также в решении вопросов коммунального, транспортного и иного сервисного обеспечения образования и инфраструктуры детства.

На уровне образовательных учреждений

- Обеспечение участия общественности в управлении образовательными учреждениями путем создания **управляющих и/или попечительских советов** с привлечением в них представителей образовательного учреждения (педагогов и обучающихся), родителей, учредителей, местной общественности (бизнеса, науки, здравоохранения, культуры и т.п.). Наделение этих советов широкими управленческими полномочиями: по определению программ развития образовательных учреждений, содержания и организации в них образовательного процесса, решению кадровых вопросов, развертыванию хозяйственно-экономической деятельности и укреплению материально-технической базы, привлечению и использованию внебюджетных средств и др.

- Создание системы публичной отчетности о результатах деятельности образовательных учреждений (ежегодный публичный доклад образовательных учреждений, муниципалитетов, региональных органов управления образованием).

- Развитие современных форм **ученического и студенческого самоуправления** с широким привлечением его к решению вопросов содержания и организации образовательного процесса, жизнедеятельности образовательных учреждений, их социально-бытовых и культурно-досуговых проблем, к реализации задач развития гражданской активности, организации здорового образа жизни учащейся молодежи и др.

Подготовка управленческих кадров для образования

- Усиление управленческих структур в системе образования компетентными профессиональными кадрами путем введения института «менеджеров образования» не как должности, а как профессиональной квалификации.
- Организация целевой системы подготовки менеджеров образования. Разработка и внедрение соответствующих стандартов и программ подготовки в рамках второго высшего образования или в системе непрерывного дополнительного педагогического образования.
- Создание экономических предпосылок мотивации повышения квалификации и переподготовки педагогических кадров, в частности при занятии административных должностей.
- Введение требования о необходимости наличия профессиональной квалификации «менеджер образования» в квалификационных характеристиках административно-управленческих кадров.
- Организация дополнительной менеджерской подготовки для ныне действующих руководителей органов управления образованием и образовательных учреждений на базе дополнительного педагогического образования.

3.4. Построение общероссийской системы оценки качества образования

Исходные позиции

Одним из направлений модернизации системы российского образования является совершенствование контроля и управления качеством образования.

Существующие сегодня разрозненные, несистемные процедуры оценки качества образования, а также отсутствие комплексного анализа их результатов не позволяют получить достаточно полную и надежную информацию о текущем положении в системе образования, об имеющихся здесь достижениях и проблемах. В этих условиях создание общероссийской системы оценки качества образования обеспечит все заинтересованные группы общества объективной информацией о состоянии образования на федеральном, региональном, муниципальном уровнях, на уровне учреждений образования. Кроме того, это позволит эффективно управлять качеством образования и корректировать проводимую образовательную политику.

Необходимые меры

- Создание в субъектах Российской Федерации **структур**, осуществляющих надзор в сфере образования и проводящих оценку качества образования на региональном уровне.
- 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.
- Разработка и апробация независимых и объективных **процедур оценки образовательных достижений учащихся** по завершении обучения на ступенях начального и основного общего образования, а также по окончании бакалавриата.

- Формирование и развитие системы **мониторинга качества образования**, направленной на выявление динамики и тенденций развития российского образования в рамках международных, общероссийских и региональных обследований.
- Развитие механизмов **общественно-профессиональной оценки качества образования**, в том числе на основе механизмов экспертизы деятельности образовательных учреждений, осуществляющихся в рамках приоритетного национального проекта «Образование».

3.5. Нормативное правовое обеспечение инновационного развития образования

Исходные позиции

Существующая нормативная правовая база образования не способствует инновационному развитию российского образования на современном этапе, повышению его доступности, качества и эффективности, активной образовательной деятельности регионов, бизнеса, гражданского общества.

Необходимые меры

- Подготовка законопроектов, поправок в Закон Российской Федерации «Об образовании», постановлений Правительства Российской Федерации и других нормативных правовых актов, обеспечивающих реализацию образовательной политики государства и инновационное развитие российского образования на современном этапе.
- 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.
- Формирование процессов опережающего законодательства и нормотворчества, стимулирующих инновационное развитие образования, повышение его доступности, качества и эффективности, активизацию образовательной деятельности регионов, бизнеса, гражданского общества.
- Обязательное проведение общественной и профессиональной экспертизы проектов законов и других нормативных правовых актов в сфере образования.

3.6. Развитие национального проекта «Образование».

Превращение его в системный стратегический инструмент развития российского образования

Исходные позиции

Создание по инициативе Президента Российской Федерации приоритетного национального проекта «Образование» имело важное значение, особенно в двух отношениях: как стимулирование образовательных инноваций и как первый в новейшей истории российского образования прецедент «прорыва» барьера межбюджетных отношений и оказания поддержки педагогам и

образовательным учреждениям непосредственно с федерального (президентского) уровня.

Это последнее обстоятельство может в корне изменить саму философию существующей экономики образования, равно как и сложившуюся крайне консервативную систему межбюджетных отношений в образовательной сфере, резко тормозящую ее развитие.

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.

Необходимые меры

- Включить в проект задачу ликвидации массовой беспризорности и целостную систему мер по защите детства, сохранению и укреплению здоровья детей.
- Предусмотреть в проекте конкретную систему мер и механизмов на федеральном и региональном уровнях по введению в стране обязательного бесплатного среднего (полного) общего образования.
- Создать единые региональные системы (базового, вневузовского) профессионального образования на базе учреждений начального и среднего профобразования. Провести оптимизацию их сети и кардинальную реструктуризацию в целях повышения качества и эффективности данного звена профессионального образования, обеспечения его конкурентоспособности и готовности адекватно ответить на запросы рынка труда. Предусмотреть концентрацию ресурсов для опережающего развития системы начального и среднего профессионального образования.
- Провести комплекс мер, обеспечивающих оптимизацию сети, структуры, типологии, содержания образования высшей школы в соответствии с потребностями страны и мировыми тенденциями развития высшего образования, а также ее переход в режим инновационного развития.
- Предусмотреть более широкое участие федеральных и региональных органов власти и управления в повышении социального статуса, материального положения и профессионального уровня работников образования.
- Осуществить систему мер по переходу от затратной экономики к экономике развития образования.
- Провести оптимизацию системы управления инновационным развитием российского образования.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ИТОГИ

Итак, подведем некоторые предварительные итоги последней части книги.

1. Предложенная Минобрнауки антисоциальная, антинациональная реформа образования, по существу, умерла, едва явившись на свет Божий и обнажив свои рыночные прелести. Общество и образовательное сообщество дружно отправили ее в небытие. Ее основные идеи, как мы видели, не принял

и президент страны. При этом, указав на 5-ти кратный рост федерального и 3-х кратный рост консолидированного бюджетов образовательной сферы, он подчеркнул, что **для модернизации образования за пять лет почти ничего не сделано.**

2. Последние два года этой «модернизационной пятилетки» попросту ушли в песок. А точнее – на борьбу с новой навязываемой Минобрнауки образовательной реформой, которая превратила модернизацию образования в сломленный социально-образовательный проект.

3. В итоге руководство страны вынуждено было вмешаться в ситуацию. Госсовету потребовался месяц для того, чтобы, в силу немощи и непрофессионализма Минобрнауки, самостоятельно разработать **системную стратегию развития российского образования**, отвечающую потребностям страны и ведущим мировым образовательным тенденциям.

4. Доклад Госсовета, представивший эту стратегию, по мнению образовательного сообщества, стоит в ряду лучших за последние 15 лет программных документов российского образования – после «Программы развития российского образования в переходный период», которая была одобрена Всероссийским совещанием работников образования 26 марта 1991 года, и Доклада рабочей группы президиума Государственного совета РФ 29 августа 2001 года «Образовательная политика Российской Федерации на современном этапе». **И самое главное заключается в том, что принятие этого документа выражает взгляды и Государственного совета, и Администрации Президента РФ на то, какой должна быть сегодня образовательная политика и какие задачи предстоит решить для полноценного развития российского образования.**

5. Основной вопрос сегодня состоит в том, реально ли на данном этапе осуществление стратегии развития образования, предложенной Государственным советом РФ? Рискну ответить: скорее да, чем нет. (Хотя прогнозировать что-либо в нашем непредсказуемом отечестве дело почти безнадежное.)

И тем не менее есть причины и для «осторожного», и для «реального» оптимизма.

К первым я бы отнес следующее:

– с моей точки зрения, одним из главных результатов работы Государственного совета РФ стало сближение общественного и ведомственного понимания проблем и задач развития отечественного образования. Мост к этому сближению был выстроен центральной властью и реальными политиками – главами субъектов Федерации;

– министр образования и науки А.А. Фурсенко был членом Рабочей группы Госсовета, деятельность которой показала, во-первых, что подготовленный ею доклад не встретил у него (уже умудренного и закаленного двухлетним опытом) сколько-нибудь серьезных возражений и, во-вторых, что министр понял – все мы делаем одно общее дело на благо образования и страны.

В этом деле не может и не должно быть антагонистических противоречий. Что же касается рабочих трений, то без них не движется ни одно дело;

– лучший способ подтвердить и закрепить эти две названные позиции – повторить опыт 2001 года, когда доклад Госсвета РФ стал основой общего стратегического документа, одобренного и министерством, и правительством. Тогда это была «Концепция модернизации российского образования до 2010 года».

Не хотелось бы ошибиться, но сказанное выше и вызывает *осторожный оптимизм* в столь непростом деле.

Реальный же оптимизм основан на совершенно реальных вещах:

– регионы давно уже реально стали ведущей силой развития отечественного образования. Потому что они реально заинтересованы в этом развитии, в отличие от чиновников министерства, которые интересуются преимущественно лишь собственным благополучием;

– в регионах реально учатся дети, реально работают педагоги. И там стала давно очевидной азбучная истина: мы живем так – как учимся, и учимся так – как хотим жить;

– российское образовательное сообщество давно уже готово к реализации стратегии развития образования, подобной той, что предложил Государственный совет РФ. Об этом красноречиво свидетельствует публикуемый ниже документ, принятый Конгрессом Российского образовательного сообщества 22 апреля 2006 года.

ОБРАЩЕНИЕ

участников Конгресса Российского образовательного сообщества
к общественности и Президенту страны
в поддержку стратегической линии доклада Государственного совета
«О развитии образования в Российской Федерации»

24 марта 2006 года состоялось заседание Государственного совета Российской Федерации, посвященное проблемам отечественного образования. Это было знаковое событие, так как впервые Госсвет по инициативе Президента В. Путина вернулся к ранее уже рассмотренной тематике – проблемам российского образования. Данный уникальный факт свидетельствует о глубокой озабоченности руководства страны состоянием и перспективами развития российского образования.

Стержневой идеей первого доклада Госсвета от 29 августа 2001 года было **«возвращение государства в образование»**, которое в годы системного кризиса 90-х годов было фактически обречено на самовывживание. Госсвет выработал задачи по модернизации российского образования, его приведению в соответствие с новыми потребностями страны. Правительство РФ буквально на следующий день после заседания Госсвета приняло его доклад в качестве официальной «Концепции модернизации российского образования». Это свидетельствовало о четком взаимодействии всех ветвей власти.

Сегодня ситуация полярно противоположная – и Государственная Дума, и Правительство РФ, и Минобрнауки не только не начали работу по реализации единодушно одобренной президентом и губернаторами образовательной политики государства на современном этапе, но и всячески замалчивают доклад Госсвета, о содержании которого до сих пор не знают ни образовательное сообщество, ни российская общественность в целом. А между тем **доклад наце-**

лен не только на завершение модернизации образование, но и на перевод его в новое качество – устойчивого инновационного развития.

Причина данной ситуации очевидна. Коллективный государственный разум руководителя Федерации и глав ее субъектов фактически перечеркнул явно антисоциальные тенденции образовательной политики, утвержденной, с подачи Минобрнауки Правительством РФ в так называемых Приоритетных направлениях развития образовательной системы РФ. Попытки введения платности средней школы, коммерциализации образования, развала системы профобразования и т.п. не прошли. Как не прошли и попытки утилитаризации и примитивизации образования, отсекающие знания от содержания образования, которые вели страну не общество знаний, не в экономику знаний, а на свалку цивилизации.

Доклад Государственного совета «О развитии образования в Российской Федерации» четко определил перспективу социально ориентированной стратегии развития образования страны в современных условиях – развития в интересах личности, нации и государства. По существу, названный доклад – второй выдающийся стратегический документ в новейшей истории отечественного образования после Закона РФ «Об образовании» 1992 года, который был признан ЮНЕСКО самым прогрессивным и демократическим образовательным актом в мире конца XX столетия.

Вот уже почти месяц вокруг доклада Госсовета РФ разворачивается традиционная чиновная подковерная борьба за «формирование» на его основе «перечня поручений» Президента РФ. Многоликие корпоративные и прочие лобби, во-первых, пытаются протащить свои интересы. И во-вторых, сделать Президента РФ не публичным, а «подковерным» политиком. Им это крайне выгодно: если бы газета «Россия» не опубликовала перечень поручений В. Путина Правительству РФ от 10 декабря минувшего года, о них так никто и никогда бы не узнал. Вместе с тем – **это лучший свод президентских предложений по ближайшему развитию российского образования.** Следует также указать, что срок выполнения пяти из одиннадцати названных поручений уже истек, а правительство пока никак не обозначило своих действий в их реализации. Та же судьба уготована и поручениям президента по решениям Госсовета РФ.

В связи с изложенным выше мы, участники Конгресса Российского образовательного сообщества, обращаемся с предложениями

К Президенту В. Путину:

- Подготовить в ближайшее время на основе доклада Государственного совета «О развитии образования в Российской Федерации» **Президентскую Программу развития отечественного образования на среднесрочный период** и утвердить ее Указом Президента РФ. Политическая суть этой программы состоит в утверждении волей президента **социального вектора образовательной политики**, заданного докладом Госсовета и соответствующего Конституции РФ, курсу России как **социального государства** с рыночной экономикой. Не менее важен геополитический смысл этой программы – в свете обсуждения вопросов образования на заседаниях «большой восьмерки».
- Опубликовать доклад Государственного совета «О развитии образования в Российской Федерации», президентскую программу и указ Президента РФ, сделав их достоянием каждого педагогического коллектива и российского общества в целом.
- Вернуться к организационной схеме управления образования и наукой начала 90-х годов, восстановив два ведомства – Министерство образования и Министерство науки и высшей школы, которые решают принципиально разные задачи.

К обществу, деловым кругам, всему образовательному сообществу:

- Разработать скоординированный план и механизмы по **независимому гражданскому мониторингу** реализации Правительством и Госдумой РФ образовательной политики, выраженной в докладе Госсовета РФ, используя для этого в том числе и имеющиеся общественные институты и организации.
- Разработать механизмы формирования **общественного заказа** к образованию всех уровней, отражающего полноту интересов различных социальных групп, привлекая для этого ресурсы институтов гражданского общества и различных экспертных структур.
- Выработать формы **паритетного участия общества и государства** в управлении образованием, обеспечивающие партнерское взаимодействие общественных, корпоративных и государственных (муниципальных) институтов во всех видах, сферах, уровнях образования в интересах его устойчивого инновационного развития и в целях защиты прав всех субъектов образовательного процесса – прежде всего детей.

Таковы предварительные итоги метаний нашей образовательной политики на протяжении последних двух лет. И все же данная, последняя глава новейшей политической истории российского образования (которую, в меру сил и возможностей, попыталась воссоздать эта книга) еще остается недописанной, открытой... Здесь «история» уступает место «политике», которой предстоит и дописывать данную главу, и творить будущее отечественного образования. Хотелось бы, чтобы историки сказали об этой политике словами Г. Мабли: **«Хорошая п о л и т и к а не отличается от хорошей морали».**

*ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ.
УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВА – КАТЕГОРИЧЕСКИЙ
ИМПЕРАТИВ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ
ОТЕЧЕСТВЕННОГО ОБРАЗОВАНИЯ*

Общественное воспитание только тогда оказывается действительным, когда его вопросы становятся общественными вопросами для всех и семейными вопросами для каждого. Система общественного воспитания, вышедшая не из общественного убеждения, как бы хитро она ни была обдумана, окажется бессильной и не будет действовать ни на личный характер человека, ни на характер общества.

К.Д. Ушинский

РАЗГОСУДАРСТВЛЕНИЕ ОБЩЕСТВА

Процесс модернизации, как уже отмечалось, включает в себя не только всеобъемлющие экономические и политические преобразования, но прежде всего – глубокие изменения в самом обществе. В ходе модернизации меняется сама природа общества. Оно перестает быть «служивым». Оно все более отделяется от государства, выходит из-под его власти, *разгосударствляется*. Оно обретает самосознание и средства его выражения. Оно формирует самостоятельные сферы деятельности и обеспечивающие ее структуры. Развитое *гражданское общество* – особая, внегосударственная форма существования социума. Государство уже не оказывает на него довлеющего воздействия, а, напротив, само испытывает на себе его постоянное давление.

В конечном итоге характер взаимодействия государства и общества – мерило не только демократии, но и социального развития любой страны. В социально развитых странах общество определяет, каким быть государству, а не наоборот.

Одна из наиболее драматических коллизий российского процесса модернизации – незавершенность высвобождения общества из пут государства. Эта незавершенность являлась одновременно и следствием и причиной срывов самого модернизационного процесса в России. Процесса, проводимого «сверху», в ходе которого власть не хотела взаимодействовать с обществом или подключала его на определенное время и в четко определенных пределах.

В этом один из главных уроков неудач российской модернизации, неудач прежних и нынешних российских реформ: страна, в которой общество закрепощено государством, обречена на отсталость. Чтобы преодо-

леть эту отсталость, общество должно раскрепоститься, должно почувствовать, осознать себя свободным.

В самой новейшей нашей истории молния такого осознания мелькнула в известные дни августа 1991 года. Ее результатом стало крушение тоталитаризма в России.

Однако в такой «государственной» стране, как Россия, процесс разгосударствления общества, его гражданского взросления не прост и не скор. Российскому обществу понадобится еще немало времени, чтобы окончательно понять, что не оно существует для государства, а государство – для него, чтобы отказаться от взгляда на государство как на самоцель, самоценность и воспринимать его лишь как средство в распоряжении общества, как институт, обслуживающий общественные интересы.

Этот процесс, который сегодня только начинается, встречает препятствия и в самом обществе – в его «государственнической» ментальности, и со стороны государства – главным образом со стороны чиновного класса, не желающего сдавать свои властные позиции. И чем более этот процесс будет набирать силу, тем большее сопротивление чиновничества он будет испытывать. Пока, наконец, общество де-юре и де-факто не ограничит круг деятельности власти и ее аппарата, не поставит их под свой контроль.

Существуют три *основных сценария реформ*. *Первый*, традиционно российский: государство – демиург, основной субъект реформаторских действий; общество – лишь их объект, строительная площадка; реформы идут «сверху» – «вниз», от государства к обществу и зачастую – в ущерб последнему. *Второй*, более цивилизованный сценарий: государство и общество – равноправные субъекты реформ; государство проводит их в партнерстве с обществом, обеспечивая и это партнерство, и интересы общества необходимыми механизмами, начиная от законодательной, представительной власти и кончая местным самоуправлением и профессиональными сообществами. И *третий*, подлинно цивилизованный сценарий: государство – слуга общества.

На старте наших реформ, после недолгого «медового месяца» власти и общества, был принят первый сценарий. И, вероятно, на какое-то время он был единственно возможным. Требовалась твердая, государственная, политическая воля, чтобы довершить бескровную антитоталитарную революцию, чтобы удалить не только политический стержень прежнего режима – всевластие партии, но и самые его экономические, социальные, правовые основания.

Принятие новой российской Конституции должно было стать предельной точкой этого временного отрезка пути. Далее само государство должно было всемерно инициировать активность общества, развертывание реформ по второму и постепенный переход к третьему сценарию. Этого, однако, не произошло. Произошел «российский термидор». Власть и общество вновь разошлись.

Но историю не обманешь. Это расхождение не может быть вечным, коль скоро демократические процессы уже запущены, хотя и в резко ущемленном виде. Хочет того власть или нет, но общество – еще и электорат. И потому подвижки к нему навстречу неизбежны. Это единственный путь са-

мосохранения власти. Если, конечно, не мечтать о былом, что уже вряд ли возможно.

Посему чем быстрее и эффективнее власть пойдет навстречу обществу, тем будет лучше и для нее самой, и для страны. Чем активнее власть начнет проводить реформы силами общества, тем крепче и спокойнее будет себя чувствовать.

В этом плане **актуальнейшая задача** и государственного и общественного строительства состоит сегодня в создании необходимых механизмов эффективного взаимодействия общества и государства в деле проведения реформ. Кардинальнейшая же **перспективная задача** – создание максимальных условий и предпосылок для усиления влияния общества на государственные структуры, для того, чтобы сделать это влияние наиболее непосредственным и эффективным, чтобы в конечном счете поставить госструктуры под контроль общества.

Сфера образования в данном отношении не составляет исключения. Напротив. Здесь указанные процессы должны идти с существенным **опережением**: моделируя соответствующую ситуацию в обществе, образование готовит к ней сознание молодых поколений, определяя тем самым и характер их будущей общественной жизнедеятельности.

ОБОБЩЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Образовательная реформа 1992 года в силу ряда своих фундаментальных особенностей predisполагала к такому опережению. Об этих особенностях говорилось в начале книги. **Первая** из них – сфера образования была **единственной областью общественной жизни, где уже в ходе перестройки были созданы целостная концепция и достаточно строгий план преобразований**, получившие тогда же широкое общественное признание.

Вторым не менее фундаментальным отличием образовательной реформы от всех остальных российских преобразований было то, что эта реформа изначально имела характер **общественного действия**, что она зарождалась и готовилась «снизу», что в основе ее лежала **общественная идеология** (общественная – и по характеру и по способу разработки). То есть – идеология, не навязанная «сверху», а выработанная в общественном сознании и поставившая во главу угла приоритет общественных интересов.

Позднее, уже воспринятая обществом, в том числе образовательной общественностью, эта идеология была принята и государством, обретая тем самым общественно-государственный характер. Получив юридическое оформление в Законе «Об образовании», эта идеология приобрела и правовой статус. Статус своеобразной *образовательной конституции, договора об общественном согласии общества и государства в сфере образования*.

Третья серьезная особенность образовательной реформы состояла в том, что одной из главных ее идей, одной из главных целей изначально было **разгосударствление образования**.

Задача разгосударствления общественной жизни и ее институтов, по сути, в годы перестройки была поставлена именно в сфере образования. Когда

автор этих строк впервые обозначил ее на страницах «Учительской газеты», подчеркнув, что тотальное огосударствление – основной порок нашей школы и главный исток ее кризиса⁷¹⁹, это вызвало бурную реакцию не только официальной педагогики, но и руководящих партийных структур в лице Отдела науки и учебных заведений ЦК КПСС. Мое выступление было расценено как «неправомерное перенесение исторических понятий на современность», как «клевета на общенародный советский строй и его школу»⁷²⁰.

Время достаточно быстро поставило все на свои места. Уже спустя полгода термин «разгосударствление» (или «разгосударствливание», как говорили на первых порах) стал достаточно расхожим и применяемым в разных контекстах. Это, естественно, облегчило «проведение» его и в педагогическое сознание. Ускорило понимание того, что степень реального огосударствления в школьном деле в советско-тоталитарный период была максимальной. И *по исторической шкале* – в истории отечественного образования. И *по социальной шкале* – в сравнении с другими сторонами нашей общественной жизни.

Огосударствление образования в советский период (аналогом которого были только национал-социалистические принципы школьного строительства в гитлеровской Германии) противоречило исторической логике и внутренним закономерностям развития образования. На протяжении двух последних веков в мировой, и в том числе в отечественной образовательной практике набирала силу и становилась господствующей обратная тенденция – **обобществление образования**, усиление роли и влияния общественного фактора в его развитии.

В России эта тенденция проявила себя во второй половине XIX века и особенно – на рубеже XIX–XX столетий, когда общественно-педагогическое движение, общественные усилия взломали государственную монополию на образование. Российское общество взяло тогда на себя труд строительства многих отсутствующих в образовательной системе звеньев – начального, женского, профессионального, дошкольного, внешкольного образования. Одновременно передовая общественность требовательно заявила свои права на управление, или, как тогда говорили, «заведование» народным образованием.

Отмечая в начале 1900-х годов, что *«одна из самых важных сторон эволюции в деле организации образования сводится к все большему и большему его обобществлению»*, один из лидеров общественно-педагогического движения тех лет В.И. Чарнолуский констатировал: «Принцип осуществления народного образования органами общественного управления и на общественные средства для современной России можно считать *окончательно установленным* фундаментом, на котором должно быть воздвигнуто грандиозное здание этой великой и важнейшей отрасли общественного хозяйства»⁷²¹.

⁷¹⁹ См.: Днепров Э.Д. Проверяя себя историей // Учительская газета. 1987. 21 апреля.

⁷²⁰ Стенограмма Общего годичного собрания Академии педагогических наук СССР. 25–26 апреля 1987 г. С. 21.

⁷²¹ Чарнолуский В.И. Основные вопросы организации школы в России. СПб., 1909. С. 7, 47 (выделено мной. – Э.Д.).

Как показал, однако, последующий исторический опыт, в России, с ее непредсказуемостью, трудно считать что-либо «окончательно установленным». Общественный фундамент, о котором В.И. Чарнолуский говорил в 1909 году, был разрушен менее чем через два десятилетия. Его место в образовании заняли другие, жестко государственноческие основания.

Спустя еще полстолетия эти основания дали трещину. Что было естественным следствием общественного развития, в том числе и развития самого образования. Образовательный «моторесурс» тоталитарного государства был исчерпан. Общественные дыхательные клапаны образования оставались перекрытыми. Началось «кислородное голодание» школы, все более и более усугублявшее ее кризис.

Собственно говоря, советская государственная образовательная доктрина, строившая образовательную систему как казарменно-государственный заповедник и на каждом слове божившаяся марксизмом, не имела ничего общего не только с внутренними закономерностями развития образования, но и со взглядами самого К. Маркса на роль государства в образовании. Еще в 1875 году Маркс резко критиковал программу немецкой социал-демократии, которая требовала обеспечения «народного воспитания через посредство государства».

В известной работе «Критика Готской программы» Маркс категорически отвергал это требование как абсолютное неприемлемое. «Определять общим законом расходы на народные школы, – писал он, – квалификацию преподавательского персонала, учебные дисциплины и т.д. и наблюдать при посредстве государственных инспекторов, как это делается в Соединенных Штатах, за соблюдением этих предписаний закона, – нечто совсем иное, чем *назначать государство воспитателем народа!*». Более того, подчеркивал Маркс, «следует, наоборот, отстранить как правительство, так в равной мере и церковь от всякого влияния на школу... Наоборот, государство нуждается в очень суровом воспитании со стороны народа»⁷²².

В советской официальной образовательной доктрине все выглядело с точностью до наоборот. Государство назначило себя не только главным, но единственным «воспитателем народа». Его влияние на школу также было единоличным, абсолютным и безграничным.

Российская образовательная реформа 1992 года, как уже отмечалось, призвана была совершить (и в значительной мере совершила) два основных прорыва – на новую *философскую, идеологическую парадигму* гражданского общества и на новую, *гуманистическую педагогическую парадигму*. Теперь предстоит третий, не менее важный, завершающий прорыв – выход на новую *общественную, социальную парадигму* образования. Знаменующий превращение образования в подлинный открытый институт, в сферу активного приложения общественных сил, в объект социального действия, социального творчества. То есть, иными словами, предстоит открыть образование для общества.

⁷²² Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Т. 19. С. 30 (курсив мой. – Э.Д.).

Как справедливо подчеркивала газета «Первое сентября», «**только привлекая внимание к школе всего общества, можно добиться в ней подлинных перемен**»⁷²³. И чем более активным и деятельным будет общественное внимание, тем более заметны и существенны будут эти перемены. Глубина и масштабы развития образовательной реформы всецело зависят от степени общественного участия в ней, от того, насколько вопросы образования, говоря словами К.Д. Ушинского, станут «общественными вопросами для всех и семейными вопросами для каждого»⁷²⁴.

В этой связи хотелось бы обратить внимание на два упускаемых из вида аспекта **проблемы «образование и общество»** – как **ключевой** для современного этапа развития образования.

Первый аспект связан с общим социальным контекстом этой проблемы – **с вопросом о роли образования в формировании гражданского общества**. Этот вопрос имеет **три основных пласта**: 1) образование как часть социальной практики общества; 2) образование как институт гражданского общества; 3) образование как важнейший механизм становления и развития гражданского общества. Как подчеркивал выдающийся французский реформатор школы С. Френе, «будущая демократизация общества готовится демократией школы; авторитарная школа не может сформировать будущих граждан демократического общества»⁷²⁵.

Этот вопрос, по сути, выпал из поля зрения (или попросту не интересовал) современных реформаторов. Не затронул он и образовательную политику. Между тем образование не только крупнейший организованный вид труда в социальной сфере, не только одна из наиболее массовых форм социальной деятельности, но и важнейший фактор гражданской осмысленности этой деятельности, социального и духовного развития общества. **Именно через образование в первую очередь общество воспроизводит и реализует свои социальные идеалы и социальные устремления.**

Второй, не менее важный и также упускаемый из вида аспект проблемы «образование и общество» связан со **спецификой образовательной сферы, имеющей ограниченные возможности для процесса самореформирования**. Если сказать жестче, общество не может (и не должно) полностью доверять самому образованию, образовательному сообществу данный процесс. Ибо это сообщество, как и армия, не может глубоко, по-настоящему само себя реформировать. Еще Ф. Энгельс отмечал, что образование после армии – самый консервативный общественный институт.

Известный американский педагог Ф.Г. Кумбс в своей книге «Кризис образования в современном мире», на которую я уже неоднократно ссылался, в числе причин этого кризиса называет «инертность, присущую системам образования, из-за которой они слишком медленно меняют свой внутренний уклад в ответ на поступающие извне запросы, даже тогда, когда проблема средств не является ключевой». Кроме того, замечает Ф.Г. Кумбс, «сама педагогическая профессия, если рассматривать ее в общей массе других про-

⁷²³ Первое сентября. 1995. 1 сентября.

⁷²⁴ Ушинский К.Д. Избранные труды. В 4 кн. М., 2005. Кн. 1. С. 131.

⁷²⁵ Френе С. Избр. соч. М., 1990. С. 299.

фессий, не обнаруживает особых склонностей к критической самооценке». Не случайно образование зачастую «упрямо противится нововведениям в своей собственной области»⁷²⁶.

Помимо этой консервативности, инерционности образования как общественного института (которая, как уже отмечалось, имеет не только негативный, но отчасти и позитивный характер), есть еще немало причин, ограничивающих возможности самореформирования образования. В их числе: замкнутость, закрытость в себе, корпоративность педагогического корпуса, который во многом противостоит серьезным изменениям и нередко предпочитает свои, групповые или отраслевые интересы интересам социума⁷²⁷; не общественное, а «служивое» мировоззрение немалой части этого корпуса – как естественное следствие существовавшего у нас до недавних пор абсолютного огосударствления образования; авторитарная система мышления и деятельности значительной части учительства – как продукт длительного господства авторитарной педагогики; наличие мощных групп в образовательном истеблишменте, не заинтересованных в проведении изменений в образовании и оказывающих им всемерное сопротивление и т.д.

В последнее время ситуация в педагогическом корпусе к тому же еще более осложнилась в связи с общей торгашеской атмосферой в стране, в которой *обогащение* стало для многих главной целью, а категории *Совесть* и *Честь* перестали что-либо стоить. В Представлениях Генеральной прокуратуры РФ (о чем подробно говорилось в главе 8) постоянно подчеркивается *рост коррупции в системе образования* – от детского сада до вуза, тотальные поборы с родителей, необузданный «педагогический рэккет», которые становятся грозной болезнью нашего образования. Массовое педагогическое мародерство, по сути, «педагогический терроризм», заложником которого становится *ребенок*, все более разлагают педагогическую среду, разъедаая и подвижнические традиции российского учительства, и само образование. В этих условиях необходимо не только жесткое вмешательство государства, которое до сих пор бездействует. Необходим серьезный общественный контроль за образовательными учреждениями в лице управляющих советов (советов самоуправления). Ибо, повторю, *не общество существует для образования, а образование – для общества*.

Все отмеченные обстоятельства резко сужают возможности системы образования в деле самостоятельной выработки концепции и стратегии своего реформирования, а также – в реализации этого реформирования. Как свидетельствует мировой опыт, «изменения внутри систем образования во многих

⁷²⁶ Кумбс Ф.Г. Кризис образования в современном мире. Системный анализ. М., 1970. С. 10, 12–13.

⁷²⁷ Как показали, например, социологические исследования, проведенные под руководством В.С. Собкина, внесение в Закон «Об образовании» статьи о конкурсном наборе в старшую ступень школы, статьи, имевшей тяжелые социальные последствия, спровоцировавшей массовый отсев из школы, было не только плодом фантазии депутатов бывшего Верховного Совета. Значительная часть опрошенных учителей выступала за конкурсный набор, имея в виду облегчить себе труд за счет селекции «обучаемого материала». См.: Российская школа на рубеже 90-х годов: социологический анализ / Под ред. В.С. Собкина. М., 1993.

странах были скорее результатом внешнего вмешательства, чем собственной инициативы»⁷²⁸. О том же говорит и отечественный опыт. В России зерно образовательных реформ вбрасывалось на образовательную почву практически всегда из вне. И воз образования сдвигали с мертвой точки и направляли в сторону реформы практически всегда внепедагогические усилия. Великие отечественные школьные реформаторы Н.И. Пирогов, Л.Н. Толстой, К.Д. Ушинский не были педагогами ex officio. Но именно они пустили в рост отечественную школу, заложили прочные основания ее реформирования и развития.

Не случайно К.Д. Ушинский писал: «Не педагогика и не педагоги, но сам народ и его великие люди прокладывают дорогу в будущее: воспитание только идет по этой дороге и, действуя заодно с другими общественными силами, помогает идти по ней отдельным личностям и новым поколениям»⁷²⁹.

И это вовсе не перечеркивает огромную значимость честного учительского труда, в частности – и в современном развитии образования. Это только ставит лыко в строку. Помогая в конечном итоге понять, что *школа служит не интересам педагогов, а интересам личности, общества государства. И педагоги призваны реализовать эти интересы.*

Вместе с тем должно осознать, что область образования – зона не только государственной, но в первую очередь общественной ответственности, что качественные изменения в образовании невозможны вне участия общества. Оно должно сделать образование сферой самостоятельного общественного труда, твердо поставить его в ряд своих главных приоритетов.

В этой связи было бы целесообразнее говорить не о «разгосударствлении» образования, что вблизи наших рыночных экстремистов неизбежно воспринимается как его приватизация, а, в соответствии с прогрессивными отечественными традициями, – об «*обобществлении образования*». Это, по словам В.И. Чарнолуского, и составляет существо передовой отечественной педагогической мысли, отечественной образовательной традиции с ее «*принципиальным взглядом на общественную школу как на общественное учреждение, назначенное для выполнения важной общественной функции воспитания детей*»⁷³⁰. Эта традиция близка и современным взглядам на общественную сущность образования в постиндустриальном обществе.

В данном широком смысле **обобществление образования** – это сложный, многоступенчатый процесс, который предполагает не только комплекс серьезных институциональных изменений, но прежде всего – смену самой системы ценностей в образовании, изменение взгляда на его предназначение, преодоление в нем примата государственного начала над общественным.

Обобществление образования – это смена самой формы «производства» образования: образование перестает быть видом только государственной деятельности, осуществляемой в закрытом учреждении в интересах лишь го-

⁷²⁸ Кумбс Ф.Г. Кризис образования в современном мире. С. 114.

⁷²⁹ Ушинский К.Д. Избранные труды. В 4 кн. М., 2005. Кн. 1. С 131.

⁷³⁰ Чарнолуский В.И. Основные вопросы организации школы в России. СПб., 1909. С. 48.

сударства, по его единоличному заказу и под его единоличным контролем; оно становится видом *общественного труда*, совершаемого в открытом социальном институте по заказу и в интересах личности, общества и государства и под их совместным контролем.

Обобществление образования – это смена движущих сил и характера развития образования: образование перестает быть только областью монопольного пользования и ведения государства, которое самодержавно направляет его в русло собственных целей; оно становится *сферой совместной деятельности*, совместного целеполагания всех субъектов образовательного процесса, государственно-общественного, а затем и общественно-государственного управления.

Обобществление образования – это, наконец, смена самого взгляда на роль и значение образования: образование перестает рассматриваться только в «кадровом» измерении, в котором преимущественно заинтересовано государство; оно обретает *многомерное человеческое измерение*, адекватное представлениям о нем общества и индивида.

Ранее уже отмечалась суть различия между *государственно-общественным* и *общественно-государственным* состоянием системы образования и управления образованием. По существу, *эти два состояния системы образования представляют собой две последовательные ступени ее демократического развития*. Чем более широка и развита область деятельности общественного элемента в образовании, тем демократичнее оно устроено. Но одна *сквозная закономерность* проходит через оба эти состояния образовательной системы – *увеличение сферы влияния и роли общественного элемента по мере приближения к основаниям этой системы*: центр – регион – муниципалитет – школа.

В настоящее время в России процессу обобществления образования, в подлинном, широком понимании этого слова, препятствуют два объективно смыкающихся фактора. С одной стороны, – боязнь государства, в лице образовательного ведомства, упустить образование из своих рук (при том, что эти руки, по сути, серьезно не занимаются образованием, держа его в то же время не только на коротком поводке, но и на нищенском пайке). С другой стороны, – неумение, а подчас и нежелание самого общества взять образование в свои руки.

Это второе обстоятельство – рудимент потребительского отношения нашего общества к образованию. Общество еще нередко воспринимает свои отношения с образованием, как улицу с односторонним движением, стремясь получить от образования много больше, чем оно дает ему, и отказывая ему порой даже в самом минимальном внимании. Но главное, – это обстоятельство нагляднейшее свидетельствует о гражданской детскости, неизжитом «государственническом» сознании нашего общества, привыкшего к несамостоятельности и несвободе, умеющего пока ходить, только держась за руку государства.

В ближайшее время *обществу*, если оно действительно хочет стать таковым, предстоит научиться ходить самостоятельно. И оно уже делает такие попытки, подчас безуспешные. Хотя в основном пока – в сфере печатного

слова и главным образом – усилиями самой прессы. (Подлинной прессы, а не бульварной грязи.) Но пресса всегда была первым признаком и первой аренной гражданского взросления общества. В российской традиции к этой арене всегда близко примыкала и школа. Земская деятельность в сфере образования, к примеру, во многом определяла гражданское лицо и самого земства и школы.

Сегодня российское общество находится на пороге становления, выстраивания новых отношений со школой, с образованием. И от того, как скоро и сколь успешно будут складываться эти отношения, зависит и будущее образования, и будущее самого общества.

Сегодня общество все более начинает понимать свои собственные интересы в образовании. И эти интересы становятся все более могущественным фактором развития образования, вызывая не только его количественный, но и качественный рост, изменение его качественного состояния. Отсюда – все большее обострение необходимости постоянного изучения общественного спроса на образование – как глубинной движущей силы и регулятора его развития. Официальная образовательная власть еще не осознала значимости данного процесса, и обществу самому предстоит найти формы и способы реализации этой необходимости.

Вместе с тем следует признать и то, что наше государственное сознание сегодня уже существенно отстает от общественного в оценке не только утилитарно-прагматической, но и общей – социально-экономической, политической, культурной, духовной значимости образования. В обществе значительно быстрее растет понимание роли образования для обеспечения экономического роста, социального благосостояния, конкурентоспособности страны, для ее политического и правового развития, для сохранения ее демократического выбора, наконец, понимание образования как реального капитала и реальной жизненной ценности⁷³¹. И чем далее продвинется общество по этому пути, чем успешнее оно продвинет по нему государство, тем более образование сыграет роль локомотива реформ, политического, социально-экономического, гражданского развития страны.

Эти рождающиеся в нашем обществе явления идут в русле мировой тенденции ***возрастания общественной роли в решении проблем образования, превращения общества в деятельный субъект образовательной политики, а самой этой политики – в открытое, равноправное партнерство общества и государства***. Данная тенденция отражает закономерность как общественного развития, так и развития образования в постиндустриальном обществе, где образование превращается в крупную народнохозяйственную

⁷³¹ Социологические исследования, проведенные еще в 1994 г. Фондом «Общественное мнение», показывали, что в ряду приоритетных ценностей «образованность» стоит на пятом месте после таких ценностей, как «личное достоинство», «справедливость», «трудоспособность», «чувство долга». И чем выше уровень образования людей, тем большая их часть рассматривает «образованность» как ценность. См.: Клямкин И.М. Советское и западное: возможен ли синтез? // Политические исследования. 1994. № 4. С. 57–77.

В этой связи не могу не заметить, что общество, где среди ценностей на первом месте стоит «*личное достоинство*», а на втором – «*справедливость*» само достойно уважения. Оно на несколько порядков выше нынешней власти, где этих категорий по сути нет.

отрасль, в мощную сферу духовного производства, формирования «человеческого капитала», в один из наиболее надежных и эффективных инструментов реализации потребностей и интересов личности, общества, государства.

ОПЫТ САМОРАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ

То, о чем говорилось выше, – это перспективы цивилизованного развития российского образования. То, как российская система образования прожила последние труднейшие двадцать лет, показывает, что она вполне готова к таким перспективам.

Сегодня много спорят – продолжается или нет образовательная реформа, подготовленная в конце 80-х и начатая в 1990–1992 годах, идет или не идет в настоящее время реформирование образования? Я бы развел эти понятия *«реформа»* и *«реформирование»*. И следующим образом ответил на данный вопрос.

Все сказанное ранее свидетельствует, что ***реформа образования как системное, целенаправленное, планомерное действие власти завершилась в 1992 году принятием Закона «Об образовании».***

Хотя отдельные спорадические, рефлекторные действия этой власти предпринимались и позднее – как псевдо и контрреформаторские (например, изменение тарифных коэффициентов ЕТС; отмена надбавок за классное руководство и др.; всеобщая, преимущественно «отверточная университетизация» высшей школы, т.е. путем смены вывесок; возвратная милитаризация школы; разрушение управления образованием на федеральном уровне; погром Закона «Об образовании» и проч.), так и реформационные, в основном по реализации Закона «Об образовании» и «Концепции модернизации российского образования» (например, мораторий на приватизацию образовательных учреждений; введение четырехлетнего начального образования; перевод основного финансирования средней школы на региональный уровень; отмена конкурсного набора в старшую школу; передача – правда, по сути издевательская – ПТУ и техникумов на региональный уровень; возврат надбавок за классное руководство и поддержка инновационных образовательных учреждений в рамках так называемого национального проекта и др.).

Вместе с тем, ***реформирование образования как масштабный процесс глубоких внутренних изменений в образовательной жизни***, запущенный реформой образования 1992 года и ***настойчиво, целенаправленно проводимый усилиями регионов, муниципалитетов, образовательных учреждений все эти годы не только не прекращалось, но расширялось и набирало силу.***

Реформирование образования – это бесценный продукт совокупных усилий образовательного сообщества, обеспечившего как ***выживание*** отечественного образования в условиях системного кризиса 90-х годов, так и последующее достаточно динамичное его ***саморазвитие***. Саморазвитие не только в социально-педагогическом, содержательном и структурном плане, но и в плане социально-экономическом, нормативно-правовом, благодаря образовательному законотворчеству регионов (которое Центр в 2004 году попытался ограничить, ломая Закон «Об образовании»).

Это саморазвитие – определяющая черта современного российского образования. Однако в настоящее время оно сдерживается двумя основными факторами – *объективным* и *субъективным*.

Объективный – система образования как социальный институт оказалась пораженной многими социальными и духовными недугами, болезнями нашего современного общества. Их нет смысла перечислять, они всем известны – от коррупции до нравственного оскудения.

Субъективный – еще не вышедшая из паралича образовательная политика и общий антисоциальный, антинациональный курс нынешнего правительства.

Есть расхожее мнение, что каждый народ имеет такое правительство, какого он заслуживает. Это мнение явно тенденциозно, весьма поверхностно, а потому ложно. Что наглядно демонстрирует нынешнее наше правительство, которому абсолютно чуждо генетически укорененное в российском народе **ЧУВСТВО СПРАВЕДЛИВОСТИ**. Это правительство много ниже нашего народа – умственно, нравственно, духовно. Оно недостойно ни своего народа, ни своей страны.

«В вашей стране, – с грустной иронией констатировал генеральный секретарь Партии европейских социалистов Филипп Кордери, – **90% россиян являются социал-демократами, но они об этом не знают**»⁷³². (И это, к слову, – **корневой порок нашего сегодняшнего образования, не выполняющего свою главную гражданскую миссию.**)

Однако не меньшее число россиян ежечасно познают на своем горбу последствия **антинационального, антидемократического курса** нынешнего агонизирующего правительства и прибуксированного к нему думского «номенклатурного медвежатника», который претендует на роль «правлящей партии».

Оная партия как сгусток «правлящей мысли» недавно открыла новый ключевой закон нашего доморощенного парламентаризма, заявив, что парламент – не место для политических дискуссий. Потому у нас и нет до сих пор ни нормальной политики, ни нормальной экономики. Они, как в известной детской присказке, все еще «сидят на трубе».

Наше разношерстное правительство, как и вся «номенклатурная элита», раздираемая групповыми противоречиями, живут как бы с завязанными глазами. Они не имеют представления не только о будущем страны, но и о своем собственном будущем. Они не знают, куда идет Россия. У них нет ни объединяющей нацию политической идеологии, ни долгосрочной политической и экономической стратегии. Как нет и нужды ни в том, ни в другом. Ибо у любых временщиков развит преимущественно лишь хватательный инстинкт.

Между тем, тех же четырнадцати лет, которые наша «властная номенклатура» барахтается в своей традиционной политической шизофрении («шаг – вперед, два шага – назад») и судорожно разворовывает, распродает страну, хватило Рузвельту для того, чтобы предложить нации объединяющую поли-

⁷³² Новая газета. 2006. 16–18 октября (курсив мой. – Э.Д.).

тическую идеологию и на этой основе четко провести политику, позволяющую не только преодолеть экономическую пропасть – «Великую депрессию», но и сделать свою страну мировой сверхдержавой. Вот естественный результат мудрой и ответственной политики в интересах нации и страны.

В нашей клановой политике таковые интересы, по существу, отсутствуют. Как отсутствует даже тень консолидирующей идеологии, способной объединить значительные слои нации и придать политике осмысленный, общенациональный характер. Наша «властная элита» давно подменила идеологию изысками политтехнологий. Поскольку ей противопоказаны объединение и любой род активности нации, выдворенной за забор самостоятельной социально-политической жизни. Но «необходимо понимать, – как своевременно напомнил Г.В. Гудков в статье «Время "Ч"», – что вечно держать ограбленное большинство в состоянии молчаливой покорности не получится»⁷³³.

Скажу жестче. Только политический самоубийца может пренебречь базовой аксиомой политики: *отсутствие идей, сплывающих нацию, отсутствие близкого и понятного ей политического курса – первый признак не только бессилия, но обреченности любого политического режима.*

Сознательную силу народа способна пробудить только политика, которая основана на идеях, сплывающих нацию, отвечающих ее жизненным потребностям и интересам. И только такие идеи и такая политика могут обеспечить подлинную, а не мнимую социальную стабильность страны, ее реальное, динамичное, а не статистически-виртуальное развитие (в пределах телевизионного пространства).

По моему глубокому убеждению, сегодня в России в такой роли может выступить только политика, основанная на **социал-демократических идеях и ценностях, – на идеях Человечности, Демократии, Социальной Справедливости.**

В свете всего сказанного нет смысла еще раз говорить о причинах отсутствия у нас внятной стратегии образовательной политики. Равно как нет необходимости пояснять то очевидное обстоятельство, что не может быть здорового образования в больном обществе, больной стране.

Вместе с тем очевидно и другое. Образованию, даже в этих тяжелейших условиях, удалось сохранить вою иммунную систему от распада. *Три основных фактора обеспечили ее сохранность: генетическая сила традиций; оздоравливающая сила реформаторских идей, реализуемых в образовательной практике, и – главное – подвижничество, нравственная, протестная сила основной части педагогического сообщества* (при всем невиданном ранее его унижении властью. Даже министр А. Фурсенко назвал в августе 2006 г. зарплату российских учителей «национальным позором»⁷³⁴. Но положение с тех пор так и не изменилось).

Эпидемия «социального тифа», до сих пор сотрясающая страну, не обошла стороной, но не порушила образование. Как порушила она многие

⁷³³ Независимая газета. 2006. 27 октября.

⁷³⁴ Независимая газета. 2006. 30 октября.

социально-экономические основы и нравственные устои российского общества.

Если окинуть общим, итоговым взглядом пореформенный период жизни отечественного образования, то нетрудно увидеть, что в ней одновременно протекали *три процесса*.

Один – подталкивающий ее экономику к обвалу: резкое снижение уровня финансирования образования, его материально-технического и ресурсного обеспечения (подъем финансирования начался только в последние годы, но он еще не достиг трех четвертей образовательного бюджета 1991 г.).

Другой – явное оскудение образовательной политики с ее псевдореформаторскими, откатными тенденциями, которая являлась не менее существенным сдерживающим фактором развития образования, чем экономические трудности. (По меньшей мере – фактором значительно усугубляющим эти трудности.)

И *третий процесс* – изматывающее выживание и вместе с тем медленное, но *неуклонное саморазвитие образования* вопреки первым двум процессам.

Последствия общесистемного кризиса 90-х годов для образования могли быть много суровее, если бы не заработали те рычаги, механизмы его выживания и саморазвития, которые были запущены, пусть даже частично, реформой 1992 года. *Образование оказалось одним из наиболее устойчивых социальных институтов* не только и может даже не столько в силу своей известной инерционности, сколько благодаря тем внутренним силам и резервам, которые были тогда открыты в ней этой реформой – ресурсу свободы, самостоятельности образовательных учреждений, праву выбора, педагогическому творчеству и т.д.

Сегодня *саморазвитие образования* на двух осях его противостояния с экономической и образовательной политикой рыночных экстремистов – нелегкий, болезненный процесс. Но именно он **является в настоящее время и главным механизмом и базовой тенденцией поступательного движения российского образования**. И если образовательное ведомство, как видно из всего сказанного, нацелено преимущественно на «*вчера*», то образование обращено лицом в «*завтра*». Вопреки стагнации, омертвлению образовательной политики образование трудно, но продвигается вперед – усилиями образовательного сообщества, инновационных учителей, преподавателей, профессоров, управленцев, усилиями регионов. И только с этими усилиями связаны надежды и на преодоление нынешнего рукотворного социально-политического кризиса в образовательной сфере, и на дальнейшее перспективное развитие отечественного образования.

Подчеркну еще раз: регресс, отчетливо обнажившийся в образовательной политике в последние годы, отнюдь не означает наличия такого же процесса в самом образовании. Как неоднократно и справедливо отмечалось в газете «Первое сентября», *«школа и министерство существует все-таки в параллельных мирах»*⁷³⁵. И потому даже в то время, когда министерство ак-

⁷³⁵ Первое сентября. 1998. 10 января.

тивно шагает назад, школа может-таки двигаться, хотя и трудно, в ином направлении. Вот взгляд экспертов ОЭСР на источники этого движения: «Высокая мотивация учителей, желание родителей вкладывать средства в образование своих детей, умение администраторов находить решение в чрезвычайных и быстро меняющихся ситуациях, – эти ключевые факторы позволили образовательной системе выжить и на некоторых участках достичь продвижения вперед»⁷³⁶.

Скажу больше, именно существование образования и образовательной политики в «параллельных мирах» позволило образованию уйти от основных пороков прежней системы – ущербного унитаризма и унификации, позволило обрести **принципиально новое качество – многообразие образования**, которое является одновременно **и базовым принципом, и вектором его развития**.

Многообразие образования – это не только разнообразие (или вариативность) содержания обучения и педагогических технологий, как нередко трактуется данный принцип. **Это** – множественность организационно-правовых форм, видов и типов образовательных учреждений, каналов получения образования. **Это** – многоукладность самой внутренней жизни школы, ее внутреннего строя, целей, методов, организации ее жизнедеятельности. **Это** – широкий веер возможностей выбора средств, методов, способов, моделей, систем педагогической работы и управленческой деятельности в образовании. **Это**, в итоге – основополагающий механизм развития и саморазвития образования, его демократизации.

В социально-педагогическом плане многообразие образования дает возможность создать такую образовательную систему, которая могла бы адекватно соответствовать быстро меняющейся жизни, множественности и разнообразию ее запросов, могла бы адаптироваться к этим запросам, к постоянно обогащающемуся спектру образовательных потребностей личности, общества и государства и даже – опережать, приуготовлять эти потребности.

В организационно-педагогическом плане многообразие образования меняет само качество образовательной системы. Оно вводит в нее такие принципиально новые характеристики, как гибкость, мобильность, динамичность, способность к самоизменениям и саморазвитию, к созданию богатого выбора образовательных услуг.

В личностно-педагогическом плане многообразие образования создает условия для реализации личностного выбора – и для ученика, и для учителя. Оно обеспечивает право ребенка на выбор собственной траектории образования, развития и одновременно – его готовность встретить и в школе, и за ее порогом бесконечное разнообразие очнувшейся от летаргического сна современной российской жизни. Оно открывает возможности и для самореализации учителя, для осуществления им в ходе педагогического процесса многостороннего выбора, то есть придает деятельности учителя осмысленный и ответственный характер.

Многообразие и выбор – два ключевых слова в формировании гражданской позиции, в том числе – и усилиями образования. Только в системе

⁷³⁶ Доклад экспертов. С. 183.

этих координат возможно самоопределение личности. Если образование не обеспечивает возможности личностного самоопределения, оно не выполняет своего предназначения в гражданском, демократическом обществе.

«Выбор, самоопределение, – справедливо подчеркивал один из ведущих педагогических публицистов Александр Адамский, – это нормальное, естественное состояние свободного человека. Он действует так, как считает необходимым, осознанно, имея перед собой разные возможные варианты действия. Именно многообразие и должно предоставить эти возможные варианты. Нам крайне необходимо многообразие в образовании, чтобы будущее поколение жителей нашей страны имело опыт реального выбора, чтобы оно научилось нести за свой выбор ответственность»⁷³⁷.

В более широком, социальном плане многообразие в образовании – одно из неотъемлемых свойств демократического устройства общества. Демократия – это создание условий не только для свободного волеизъявления граждан, но и для сознательного, самостоятельного выбора каждого из них. Как верно отметил издатель «Независимой газеты» Константин Ремчугов, «самостоятельные размышления о судьбах страны превращают человека в отставного гражданина – единственный надежный залог будущего России»⁷³⁸.

Итак, основной итог последнего двадцатилетия политической истории российского образования состоит в том, что отечественная общественно-педагогическая мысль и передовая педагогическая практика оказались на несколько порядков выше, чем ведомственная образовательная политика. Это позволило не только сохранить, но и значительно продвинуть вперед российское образование.

Данный итог лежит в русле общей закономерности: в истории России практически всегда (в том числе и в это двадцатилетие) передовая общественно-политическая мысль намного опережала развитие властного сознания. За исключением периодов крупных модернизационных, цивилизационных реформ, когда они шли рука об руку.

Обреченным на исторический оптимизм остается надеяться, что в сфере образования в обозримое время все три партнера (претерпев качественные изменения) – государство, общество и система образования – согласуют-таки свои позиции и объединят усилия *ради главного – ради достойного будущего наших детей, то есть будущего страны.*

И тогда откроется более светлая глава и в политической истории отечественного образования, и в его реальной жизни.

И наконец, возвращаясь к мысли о том, что общественное участие сегодня – категорический императив полноценного развития отечественного образования, не могу не заметить, что образование воздаст за это участие обществу с лихвой. И притом – в самом главном.

⁷³⁷ Адамский А.И. Управление развитием // Первое сентября. 1996. 17 февраля.

⁷³⁸ Независимая газета. 2006. 36 октября.

На образовательном поле у общества есть бесценный стимул самоочищения и самоосвобождения – что, по Чехову, значит «по капле выдавливать из себя раба». Этот стимул – дети. ***Они уже не рабы.*** Перефразируя известную азбуку начала 1920-х годов, можно сказать: «Мы – рабы, они – не мы». Они лучше, свободнее нас. ***И это – главное достижение той реформы образования, которая и предвестила, и довершила крушение тоталитаризма в России.***

Задумайтесь, ведь мы до сих пор так и не осознали мощную, раскрепощающую силу свободного, открытого, демократического образования – о чем, как уже говорилось в первой главе, писал Герцен еще полтора столетия назад. Но именно образование играет определяющую роль во внутреннем самоосвобождении и гражданском взрослении Человека, Нации, Страны.

ДЕКЛАРАЦИЯ «ОБРАЗОВАНИЕ – ДЛЯ ВСЕХ»

В последние 15 лет в России идет борьба двух направлений в образовательной политике: демократического (социального) и антидемократического (элитарного).

Сторонники последнего полагают, что качественное образование должно быть доступно людям с высокими доходами, а в лучшем случае – еще и с исключительными способностями. Именно это направление возобладавало в стране в настоящее время: федеральная власть фактически отказалась от принципов образовательной политики, законодательно закрепленных в 1992 г., и проводит бюрократические контрреформы.

Сторонники первого направления уверены, что путь к образованию следует открыть всем, кто хочет и способен его получить, независимо от доходов, места жительства, национальности и др. Более того, чтобы право на образование было действительно равным, в период обучения необходимы меры государственной поддержки для сирот, инвалидов, малообеспеченных граждан, детей и студентов из села.

Образование, реально доступное для всех – это не только важнейшее гуманистическое требование и абсолютно необходимый элемент социального государства, но и условие движения нашей страны к обществу знаний. Если для индустриальной экономики прошлых веков достаточным было использование способностей меньшинства для процветания узкого слоя элит, то в XXI веке творческий потенциал и человеческие качества всех становятся главным ресурсом эффективного развития, успеха в конкуренции на мировых рынках, безопасности страны и, главное, высокого качества жизни ее граждан.

Мы призываем к объединению всех сторонников демократического, социального направления в образовательной политике и предлагаем в качестве основы объединения проект следующей декларации. Окончательный вариант декларации, а главное – ее осуществление, должны стать результатом наших совместных усилий.

I . МЫ ОТВЕРГАЕМ

Стремясь сохранить и увеличить образовательный потенциал нации, добиваясь ограничения неравенства возможностей в этой сфере,

МЫ ВЫСТУПАЕМ КАТЕГОРИЧЕСКИ ПРОТИВ:

1) *приватизации образовательных организаций в любой форме.* Для неидеологизированного специалиста очевидны следующие последствия приватизации в сфере образования:

– резкое сокращение бюджетного финансирования образовательных учреждений в связи с их превращением в негосударственные и, соответственно, уменьшением государственных обязательств перед ними;

– качественный рост доли платных для гражданина образовательных услуг за счет бесплатных;

– в связи с крайне низким уровнем жизни и узостью слоев, представители которых способны оплачивать образование, «обвальное» сокращение, количества обучающихся, превращение образования в привилегию для избранных;

– по причине дефицита финансов превращение образовательной деятельности для многих учебных заведений во второстепенную, вытеснение ее коммерческой деятельностью, распродажа имущества, новый передел собственности, который и составляет «тайну» российской приватизации вообще;

– вследствие всех названных причин – полное разрушение системы образования в короткие сроки;

2) *категорически против изменения статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений на АУ (автономные учреждения) и ГАНО (государственные автономные некоммерческие организации)*, поскольку оно:

– грозит утратой достижений образовательного законодательства прошлых лет, включая отсрочки от призыва на военную службу, оставшиеся налоговые льготы, досрочную пенсию для педагогов, работающих с детьми, и т.д. Все это установлено для тех, кто работает или учится в образовательных учреждениях, но отнюдь не в АУ или ГАНО;

– открывает дорогу массовой приватизации в сфере образования как через возможность банкротства, так и путем отмены запрета на приватизацию, установленного действующим законом для государственных и муниципальных образовательных учреждений, но не для АУ или ГАНО;

3) *категорически против введения платы за обучение в школе под предлогом сокращения на 25% учебной нагрузки для учеников и учителей, что резко понизит качество отечественного школьного образования и уровень его доступности*. Многим родителям оплачивать четверть цены образования ребенка не по карману. Обещанные же малообеспеченным адресные субсидии частью не дойдут до адресатов, частью будут использованы не по назначению, а в неблагополучных семьях – просто пропиты. Даже в самых богатых странах Запада в государственной школе родителей не заставляют платить за обучение детей. При этом минимальная зарплата в таких странах – около тысячи долларов, в России – 25 долларов.

МЫ ВЫСТУПАЕМ ПРОТИВ :

1) *передачи на бюджеты регионов (вместо федерального финансирования) профессиональных учебных заведений: ПТУ, ССУЗов, а в перспективе и вузов*. В то время, как федеральный бюджет в последние годы буквально ломится от дополнительных доходов, региональные бюджеты в большинстве остаются дотационными. Следовательно, большинству учебных заведений, переданных субъектам РФ, не избежать сокращения набора, сниже-

ния уровня социальных гарантий для тех, кто учится и учит, а многим — «перепрофилизации» и закрытия;

2) *против введения образовательных ваучеров в форме государственных именных финансовых обязательств (ГИФО) на основании результатов ЕГЭ.* С помощью репетиторов, связей и взяток семьи с высокими доходами смогут добиться более высоких оценок по ЕГЭ, а затем учить детей бесплатно. Напротив, семьям с низкими доходами за профессиональное образование придется доплачивать. Неравенство возможностей в области образования не только не уменьшится, но возрастет. В последних официальных документах правительство отказалось от единственной положительной идеи в концепции ГИФО — от обязательства бесплатно (на бюджетной основе) обучать не менее половины всех студентов вузов, принявших эту концепцию. Образовательные ваучеры, наполнение которых зависит от результата ЕГЭ, — это предложение, не имеющее аналогов в мире, «доморощенный велосипед», применение которого сократит число и долю бюджетных мест для студентов России;

3) *против принудительного введения двухступенчатой системы высшего образования во всех или абсолютном большинстве вузов, против ограничения числа учебных мест на ступени магистратуры или специалитета на основе конкурсного отбора, против перевода обучения на этих ступенях исключительно на платную основу или возвратные образовательные кредиты.* Эти меры понизят уровень подготовки и конкурентоспособность молодых специалистов, ограничат право на высококачественное образование для лиц с низкими доходами, затруднят трудоустройство выпускников;

4) *против «реструктуризации» сельской школы.* На новейшем политическом новоязе «реструктуризация» означает сокращение или закрытие. Объяснения разработчиков, что они имели в виду либо интернат, либо Интернет, либо школьный автобус, никого убедить не могут. Автобус и Интернет с реструктуризацией прямо не связаны. Интернат же предполагает закрытие малокомплектных сельских школ и сбор всех детей, например, в районном центре. Но ликвидация школы в селе неизбежно приводит и к его полному исчезновению.

МЫ НЕ ПОДДЕРЖИВАЕМ:

1) *идею исключения из школьного стандарта минимального содержания образования.*

Если в каждой школе ребенка будут учить, когда и чему считают нужным, обеспечить качество образования и академическую мобильность при переходе в другую школу окажется невозможным даже при формально единых требованиях к выпускнику. Тем самым фактически уничтожаются смысл и назначение образовательных стандартов;

2) *не поддерживаем переход к 12-летнему школьному образованию (в том числе путем создания «предшкольной» ступени), по крайней мере, в среднесрочной перспективе.*

Мы признаем, что увеличение сроков обучения – это одна из тенденций современной индустриальной цивилизации. Однако в России она создаст больше проблем, чем решит. Среди них:

- психология: поданным опросов, 70–90% старшеклассников и педагогов выступают против введения 12-летнего обучения;

- деньги: дополнительный год обучения потребует немало средств, которые в современной нищей школе целесообразнее потратить на учебники, ремонт, питание детей и зарплату педагогов;

- социальное неравенство: семьи с низкими доходами будут стремиться после окончания основной школы отправить детей на работу, а семьи с высокими доходами могут позволить себе содержать ребенка лишний год. Следовательно, хуже, чем сейчас, будет исполняться положение закона об общедоступном и бесплатном полном среднем образовании;

3) *не поддерживаем введение единого государственного экзамена (ЕГЭ) в качестве единственной формы выпускных экзаменов в школе и вступительных – в вузах.*

Фанаты ЕГЭ, ссылаясь на международный опыт, игнорируют ключевую позицию западной модели – отсутствие административного давления. Каждый вуз сам определяет, в какой степени учитывать результаты общенационального тестирования, которые могут рассматриваться лишь в качестве дополнительных оснований для приема абитуриентов. Но даже в этом виде национальное тестирование на Западе вызывает бурные дискуссии, а в некоторых странах (Испания) вообще отменено.

Отечественный опыт применения ЕГЭ, включая широкомасштабный эксперимент («ширмаш»), до настоящего времени не решил целого ряда проблем. Среди них:

- измерители результатов. Существующие отечественные тесты в большинстве случаев выявляют память и эрудицию, но не творческие способности. В итоге преимущество при поступлении в вузы получают абитуриенты, которые больше помнят, чем мыслят;

- льготники. Опыт показывает, что при тестовой системе уменьшаются шансы поступить в вузы пользующихся законодательно установленными льготами детей-сирот, детей-инвалидов, инвалидов I, II групп, участников и инвалидов боевых действий. Следовательно, при введении ЕГЭ существующее неравенство возможностей в области образования может вырасти еще более;

- объективность контроля. Не существует гарантий того, что комиссии, принимающие ЕГЭ, более справедливы, чем приемные комиссии в вузах, и не подвержены коррупции;

- социальная поддержка малообеспеченных иногородних студентов. Без нее большинство выпускников школ из провинции, успешно сдавших ЕГЭ, все равно не поедут в ведущие столичные вузы, поскольку им не на что жить в Москве или в Санкт-Петербурге;

- дрессура вместо развития личности. Превращение ЕГЭ в единственную (или основную) форму оценки уровня подготовки выпускников и каче-

ства работы педагогов заставит последних заниматься натаскиванием детей на ожидаемые тесты вместо того, чтобы добиваться многостороннего развития личности ребенка.

ЕГЭ – это один из возможных инструментов аттестации и контроля, но превращение его в единственный инструмент в российских условиях принесет больше вреда, чем пользы.

Мы не поддержим ни одного решения, следствием которого может стать ограничение права на образование для граждан России или рост неравенства их возможностей в этой области.

II. НАША ПРОГРАММА: КЛЮЧЕВЫЕ ПОЗИЦИИ

Переход России к доступному для каждого высококачественному образованию требует решения, как минимум, следующих задач:

- приоритетное развитие образования как ключевой сферы экономического и гуманитарного прогресса;
- превращение образования в одну из самых престижных в экономическом, социальном и культурном отношениях сфер деятельности;
- создание системы социальных гарантий, обеспечивающих всем слоям населения равных возможностей получения всех видов образования.

Для того, чтобы на этой основе страна могла успешно двигаться к «обществу знаний», необходимо осуществить следующие меры.

В области экономики образования:

1. ***Повышение расходов на образование*** в краткосрочной перспективе – в 2 раза, в среднесрочной перспективе до 10% от валового внутреннего продукта (в СССР в 1970 г. было 7%, в настоящее время в России – около 3%).

2. Создание системы государственной поддержки образования:

- отказ от политики искусственно созданного профицита федерального бюджета. Использование не менее половины средств стабилизационного фонда (т.е. около 500 млрд. руб. к концу 2005 г.) на цели образования;
- сохранение в федеральной собственности и на федеральном финансировании всех профессиональных учебных заведений по реестру на 1 января 2004 г. Возвращение в федеральную собственность переданных в регионы учреждений НПО и СПО, за исключением случаев, когда передача осуществлялась по их просьбе и с согласия региональной власти;
- финансирование общеобразовательных школ из федерального и региональных бюджетов по принципу 50:50, а учреждений дошкольного и дополнительного образования детей – из региональных бюджетов;
- превращение безличных трансфертов в целевые субвенции регионам на нужды образования, включая зарплату педагогов. Эти деньги невозможно будет истратить на другие цели;
- восстановление полной финансово-хозяйственной самостоятельности учебных заведений в соответствии с нормами Закона «Об образовании»;

- сохранение действующих и восстановление в полном объеме утраченных налоговых льгот для образовательных учреждений и инвесторов образования;

- полный отказ от системы ваучеров (ГИФО) в высшем и среднем профессиональном образовании, поскольку это приведет к еще большему росту неравенства прав граждан;

- восстановление государственного финансирования аккредитованной негосударственной школы.

3. Восстановление и развитие материальной базы образования, в частности, завершение его компьютеризации. Выделение бюджетных средств не только на сами компьютеры, но и оборудование классов, их техническое обслуживание, обучение учителей, оснащение программными продуктами и поэтапное подключение к сети Интернет. Принятие федерального закона и утверждение федеральной программы, обеспечивающих скачок в развитии электронного обучения и дистанционных образовательных технологий.

В области социальных гарантий для учащихся и студентов:

- повышение в среднесрочной перспективе детского пособия для семей с доходами ниже прожиточного минимума – до размеров прожиточного минимума ребенка; для семей с доходами менее полутора прожиточных минимумов – до половины прожиточного минимума ребенка, в том числе в течение ближайшего года – до 500 руб. за счет федерального бюджета;

- развитие системы детских домов семейного типа, приемных семей, в том числе путем преобразования в них традиционных детских домов. Устранение юридических преград, тормозящих создание приемных семей и детских домов семейного типа (обязательная регистрация приемной семьи как учреждения, педагогический стаж для приемных родителей и т.п.);

- организация для беспризорников учебных заведений на основе сочетания образования и производительного труда по опыту А.С. Макаренко и других педагогов;

- возвращение к опыту всеобщего обучения силами школьных учителей, преподавателей ПТУ и общественных активистов. Материальное стимулирование участников программы;

- введение за счет бюджетов образовательных технологий, обеспечивающих сохранение и укрепление здоровья обучающихся: увеличение числа уроков физкультуры, ритмики, танцев, искусства, бесплатные спортивные секции, здоровьесберегающая организация учебных занятий по системам педагогов-новаторов;

- обеспечение горячим питанием за счет федерального и регионального бюджетов (по принципу 50:50) всех детей в начальной школе, малообеспеченных детей – в основной и старшей школе, а также в ПТУ и ССУЗах. Ежедневный размер выплаты – не менее 1/50 прожиточного минимума в данном регионе;

- обеспечение каждому ребенку реальной возможности осуществления конституционного права на дошкольное образование – вместо предложенно-

го правительством дошкольного образования, которое фактически лишит ребенка детства и нанесет непоправимый урон развитию личности;

- расширение возможностей получения бесплатного (за счет бюджетов) образования, в том числе в перспективе – переход от общедоступности и бесплатности к всеобщности и обязательности полного среднего или начального профессионального образования для всех, кто по состоянию здоровья способен его получить;

- обеспечение школ учебниками и методической литературой за счет федерального и региональных бюджетов по принципу 50:50;

- сохранение в полном объеме существующей системы льгот для поступающих в вузы и ССУЗы детей-сирот, детей-инвалидов, инвалидов I и II группы, инвалидов и участников боевых действий, военнослужащих, целевого набора (прежде всего, для детей из сельской местности), а также расширение внеконкурсного приема победителей олимпиад и других категорий граждан с высокими творческими достижениями;

- введение прямого законодательного **запрета на сокращение числа бесплатных (бюджетных) мест в вузах, ССУЗах и ПТУ**. Поэтапное наращивание количества таких учебных мест в расчете на 10 тысяч населения. Обеспечение в перспективе права гражданина на общедоступное высшее образование (по оценкам футурологов, в информационном обществе высшее образование должны иметь 60–90% работающего населения);

- обеспечение **академическими стипендиями** всех студентов, имеющих средний балл успеваемости не ниже «хорошо», **социальными стипендиями** – всех студентов со среднедушевым доходом в семье ниже научно обоснованного прожиточного минимума (при этом студент вправе получать обе стипендии);

- **повышение стипендий** в профессиональных учебных заведениях в краткосрочной перспективе – не менее, чем **в два раза**;

- в среднесрочной перспективе **стипендии должны быть установлены**:

- академическая и социальная стипендии студента вуза в размерах – не ниже прожиточного минимума,

- академическая стипендия студента ССУЗа в размере – не ниже 50% прожиточного минимума,

- социальная стипендия студента ССУЗа в размере – не ниже прожиточного минимума,

- академическая стипендия учащегося ПТУ в размере – не ниже 25% прожиточного минимума,

- социальная стипендия учащегося ПТУ в размере – не ниже прожиточного минимума;

- академическая стипендия аспиранта – не ниже зарплаты старшего преподавателя вуза, аспиранта – выпускника вуза текущего года – не ниже зарплаты ассистента;

- сохранение в полном объеме действующей системы отсрочек от призыва на военную службу старшеклассникам, учащимся ПТУ, студентам вузов и ССУЗов, аспирантам и докторантам;

– введение специальным законом гарантий права граждан на дополнительное образование в течение всей жизни, в том числе для детей, студентов и лиц, нуждающихся в социальной поддержке – на бесплатной основе;

– создание дополнительных гарантий реализации права на образование для детей, оставшихся без попечения родителей, инвалидов, граждан с низкими доходами, в том числе путем квотирования учебных мест, специальных стипендий и системы социальных образовательных кредитов;

– принятие федерального закона «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)», предусматривающего государственное обеспечение инвалидов в период обучения, специальные нормативы финансирования, возможность развития интегрированного обучения;

– законодательное установление государственных гарантий на право получения первого рабочего места, в том числе путем:

квотирования рабочих мест для молодых специалистов и других выпускников учебных заведений,

системы налоговых льгот организациям, активно использующим их труд, финансирования программ общественных работ с использованием труда молодежи.

В области социальных гарантий для педагогов и других работников образования:

– восстановление федеральных гарантий оплаты труда и всех других социальных гарантий и льгот работникам образования, отмененных или урезанных с 1 января 2005 г. по ФЗ № 122;

– повышение в краткосрочной перспективе минимальной заработной платы всем работникам системы образования и бюджетной сферы в целом до прожиточного минимума за счет профицита федерального бюджета и стабилизационного фонда;

– увеличение ставок и окладов педагогическим работникам в среднесрочной перспективе – до средней заработной платы в промышленности (в вузах – до двух средних зарплат в промышленности);

– принятие федерального закона «О статусе педагогического работника», предусматривающего в долгосрочной перспективе приравнивание педагогов к государственным гражданским служащим по уровню оплаты труда и социальных гарантий;

– закрепление в законе права на досрочную пенсию для всех педагогических работников образовательных учреждений для детей, а также для работников лечебных учреждений при стаже в 25 лет, причем не до 2012 г., как предусмотрено действующим законом, но без ограничения сроков;

– равное положение учреждений дополнительного образования по сравнению со школами и профессиональными учебными заведениями в отношении бюджетного финансирования, налогов, аренды и других условий. Равное положение работников дополнительного образования с другими педагогами в отношении уровня оплаты труда и социальных гарантий. Принятие федерального закона «О дополнительном образовании».

В области содержания образования:

– гражданская и патриотическая направленность образования. Ничего не приукрашивая и не скрывая, оно должно формировать у учащихся чувство любви к Отечеству, уважение к другим народам и государствам, стремление участвовать в делах общества;

– научность и фундаментальность преподавания. Необходимы государственные образовательные стандарты и программы нового поколения, безусловно соответствующие современным научным представлениям, включающие фундаментальные основы наук;

– «инновационное обучение». Подготовка детей и молодежи к жизни в условиях современной и будущей цивилизации: введение в образовательные стандарты курсов, функционально необходимых человеку (информатика, иностранный язык), формирование экологической культуры, уважения к традициям и верованиям других народов и т.п.;

– сочетание обучения с разнообразными видами практики – от физической культуры и труда на производстве до практики общественной и творческой деятельности;

– сохранение светского характера образования в государственных и муниципальных учебных заведениях. Осознавая особую роль традиционных отечественных конфессий в формировании и развитии российской духовной традиции, мы полагаем, что государственные учебные заведения не должны быть местом для межконфессиональной конкуренции. Религиозное воспитание может осуществляться либо в негосударственных учебных заведениях, либо в государственных, но только на факультативной основе – по просьбам родителей, с согласия детей, под контролем органов управления образованием;

– сохранение академических свобод и многообразия политических и мировоззренческих позиций в преподавании гуманитарных наук.

В области отношений образования со средствами массовой информации:

– прямое законодательное предписание государственным и муниципальным средствам массовой информации выделять часть эфирного времени образовательным программам, подкрепленное налоговыми льготами для всех СМИ в части реализации ими таких программ;

– государственно-общественный характер управления государственными и муниципальными средствами массовой информации. При этом создаваемые при них наблюдательные советы должны обеспечивать не только представительство в эфире различных политических взглядов, но, прежде всего интеллектуальное и нравственное здоровье народа, а не его развращение. Мы – противники политической цензуры, но общественный педагогический и нравственный контроль считаем возможным и необходимым.

В области управления системой образования:

– отказ от принятия федеральными органами власти документа «О приоритетных направлениях развития образовательной системы в РФ» и «Концепции участия РФ в управлении государственными организациями, осуществляющими деятельность в сфере образования», предусматривающих:

дальнейшую передачу образовательных учреждений на региональные и местные бюджеты,

изменение их организационно-правовых форм,

заккрытие и приватизацию части учебных заведений и т.п.;

– полный отказ от идеи превращения государственных образовательных учреждений в организации с особым статусом (АУ – автономные учреждения или ГАНО – государственные автономные некоммерческие организации);

– введение независимой от органов управления образованием государственно-общественной аттестационной службы на основе специального закона;

– отказ от перехода к 12-летнему обучению, как минимум, до решения финансовых проблем образования и вопросов содержания образования;

– добровольность ЕГЭ как формы итоговой аттестации для выпускников школ и как инструмента конкурсного отбора для вузов. Использование вузами накопленного опыта и поиск новых форм отбора талантливой и профессионально ориентированной молодежи (олимпиады, специальные школы и классы при вузах, учет профессиональной ориентации и практического опыта работы по будущей специальности и т.п.);

– развитие углубленного изучения отдельных предметов либо профильного обучения в старшей школе только на добровольной основе и при условии сохранения его общедоступности и бесплатности; отказ от принудительной «профилизации» всех детей; дополнительная бесплатная довузовская подготовка для тех, кто получил непрофильное образование в школе или желает изменить профиль;

– пересмотр решений по «реструктуризации» сельской школы. Сохранение школы и возможности качественного образования в каждом селе;

– добровольность участия вузов в Болонском процессе;

– отказ от вступления в ВТО до тех пор, пока не будут обеспечены гарантии сохранения бесплатности, высокого качества и отечественных традиций в образовании.

Только образовательная политика, опирающаяся на эти принципы, и объединение на ее основе всех сил и организаций, поддерживающих ее, независимо от политических позиций, способны осуществить общепризнанные лозунги мирового сообщества: «Образование – для всех» и «Образование – через всю жизнь», способна сделать отечественное образование более свободными более социальным.

*Школьная политика:
содержание понятия и аспекты изучения
(НА МАТЕРИАЛАХ ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ)⁷³⁹*

Принято считать, что зоны, лежащие «на стыке» наук, являются наиболее плодотворными. Однако то, что лежит «на стыке», не всегда лежит хорошо. В реальной исследовательской практике такие зоны нередко оказываются ничейными. Смежные науки касаются их лишь эпизодически и преимущественно под углом зрения своих специальных задач. Между тем очевидно, что освоение и результативная разработка пограничных полос знания возможны только при преодолении издержек специализации, при взаимообогащении идей и методов смежных наук.

В истории просвещения немало таких пограничных, ничейных полос. Одна из них – проблематика школьной политики, в частности школьной политики российского самодержавия. Эта проблематика, входящая в сферу интересов и историков внутренней политики, и историков образования, не подвергалась в советской историографии комплексной систематической разработке. Она рассматривалась лишь попутно – либо при анализе отдельных вопросов, отдельных этапов внутренней политики самодержавия, либо при характеристике различных звеньев народного образования и типов школ дореволюционной России.

Нельзя сказать, что на этом пути не отмечалось никаких успехов. Они были, и притом весьма значительные (работы Ш.И. Ганелина, П.А. Зайончковского, Н.В. Зейфман, А.Е. Иванова, Л.В. Камоско, И.В. Оржиховского, В.З. Смирнова, В.А. Твардовской, Г.И. Щетининой, Р.Г. Эймонтовой и др.⁷⁴⁰), что могло бы натолкнуть на мысль о плодотворности фронтальной разработки вопросов школьной политики. Этого, однако, не происходило. Проблематика школьной политики по-прежнему пребывала на периферии внимания и историков внутренней политики, и историков педагогики, в силу чего многие ее пласты оставались нетронутыми. Тем более не затрагивались теоретические ее аспекты, в том числе вопросы методологии и методики изучения школьной политики, источниковедческие проблемы и т.д.

Неразработанность в советской историографии многих вопросов, связанных со школьной политикой самодержавия, проистекает из двух причин: из часто неоправданного разделения труда между историками педагогики и гражданскими историками и, кроме того, из явно недостаточного внимания

⁷³⁹ Данная статья Э.Д. Днепровой опубликована в сборнике «Школа России на кануне и в период революции 1905–1907 гг.». М., 1985. С. 25–55.

⁷⁴⁰ См.: Днепров Э.Д. Советская литература по истории школы и педагогики дореволюционной России. 1918–1977. Библиографический указатель. М., 1979. 448 (LXIV) с.

последних к проблемам истории образования. В западной историографии, где эти проблемы исследуются историками более активно, заметно интенсивнее разрабатывается и история политики в области образования, в частности в дореволюционной России⁷⁴¹.

При этом в значительной части западных работ школьная политика самодержавия предстает как основной движитель развития народного образования в России, затеняющий и корневые, социально-экономические силы этого развития, и такой важнейший его фактор, как общественная деятельность в области образования.

Отмеченное обстоятельство дает дополнительный стимул к более пристальному изучению школьной политики российского самодержавия. Это изучение, ввиду весьма лоскутного характера накопленных ранее знаний, следует вести комплексно – в историографическом, источниковедческом, конкретно-историческом и теоретическом плане.

Предлагаемая статья сориентирована на теоретические задачи. В ней предпринята попытка выявить сущность и специфику школьной политики как предмета исторического исследования. Историографические и конкретно-исторические сюжеты затрагиваются в статье лишь постольку, постольку это необходимо для достижения ее основной цели. Источниковедческие вопросы сознательно оставляются в стороне; они более других нуждаются в специальной, целенаправленной разработке.

Рассмотрение избранной темы предполагает последовательное освещение следующих связанных между собой проблем: содержание и структура школьной политики как вида деятельности; диалектика соотношения ее целей, средств, методов и результатов; внутренние пружины ее формирования и ее место в ряду факторов, определяющих развитие школьного дела; характер и особенности школьной политики как системы взаимосвязанных, взаимообусловленных действий и отсюда – задачи, аспекты и адекватные способы целостного изучения этой системы. Однако прежде, чем приступить к рассмотрению всех этих проблем, необходимо раскрыть само **понятие «школьная политика»**, которое пока еще не получило отражения ни в историографии, ни в существующих справочниках и словарях (включая «Большую советскую энциклопедию» и «Педагогическую энциклопедию»).

Читатель, вероятно, заметит, что в настоящей статье, в отличие от традиционного для историографии словосочетания «правительственная политика в области просвещения», акцентируются понятие и термин «школьная политика». Эта замена обусловлена не только и не столько потребностью упорядочения терминологии, сколько необходимостью уточнения предмета исследования, что, в свою очередь, требует четкой фиксации терминов и понятий. (Не говоря уже о том, что по отношению к России, где правительство,

⁷⁴¹ См., напр.: *Alnton Patric L.* Education and State in Tsarist Russia. Stanford, 1969; *Siuel Allen.* The Classroom and the Chaucellery: State Education Reform in Russia under Count Dmitry Tolatoi. Cambridge. Mass., 1973; *McClelland.* Autocrats and academics. Education, culture and Society in Tsarist Russia. Chicago–London. 1979; *Balner Harley D.* Educating engieneera: economic politics and technical training in Tsarist Russia. University of Pennaylvaia. Ph. D. 1980 и др.

как известно, появилось только в 1905 г., отмеченное традиционное словосочетание попросту неправомерно. Правильнее было бы вести речь о государственной политике в области просвещения, образования и пр.)

Государственная политика в области просвещения – это широкий комплекс государственных мер, охватывающих многие сферы общественной жизни, а не только область школьного дела. Классики марксизма, в отличие от их интерпретаторов, это хорошо понимали, подчеркивая, что «вопросы просвещения вовсе не покрываются вопросами школы, просвещение вовсе не ограничивается школой»⁷⁴². Данная аксиоматическая истина не требовала бы напоминания, когда бы в литературе рассмотрение «правительственной политики в области просвещения» не сводилось обычно к анализу именно «вопросов школы». Такое сведение в какой-то мере имеет свое объяснение в конкретной исторической реальности; основная часть «просветительных» акций государства концентрировалась вокруг школьного дела⁷⁴³. Но исторически объяснимое сужение предмета исследования должно было бы сопровождаться необходимым в таком случае уточнением соответствующих понятий (как это было, например, весьма тонко сделано Л.Е. Шепелевым при разведении понятий «экономическая политика» и «торгово-промышленная политика»⁷⁴⁴). Подобное уточнение, однако, не проводилось. И потому в абсолютном большинстве и общеисторических и историко-педагогических работ понятие «политика правительства в области просвещения» было неадекватно исследуемому объекту. Оно выступало, по существу, как синоним понятия «школьная политика», которое вполне тождественно этому объекту.

Такая синонимизация (части и целого) вряд ли правомерна. Она приводит лишь к подмене предметов исследования вместо их уточнения и разведения. В том случае, о котором идет речь, *объект исследования – школьное дело*, соответственно *предмет исследования – школьная политика*. Если бы рассматривались все сфера просвещения в целом, а не только школа, народное образование, следовало бы говорить о политике в области просвещения. В данной статье нас, как и авторов большей части других работ, посвященных рассматриваемой теме, будет интересовать именно *школьное дело*, и потому речь пойдет *о школьной политике*.

Здесь необходимо сделать еще одно замечание. В отечественной и педагогической, и исторической традиции понятие «школа» было, по сути, равнозначно более привычному сегодня понятию «образование». Потому более часто и предпочтительно говорили, к примеру, «высшая школа», нежели «высшее образование». С другой стороны, понятие «система образования» воспринималась более узко (можно сказать «структурно»), чем понятие

⁷⁴² Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 2. С. 500.

⁷⁴³ Само министерство народного просвещения являло собой по сути «министерство школы», министерство образования, особенно с 60-х гг. XIX в., когда из его компетенции были изъяты вопросы печати. Оставшиеся же в ведении министерства некоторые «ученые учреждения», в частности Академия наук, подчинялись ему лишь номинально. (Высочайшим покровителем «Российской де сиянс Академии» был сам император.)

⁷⁴⁴ См.: Шепелев Л.Е. Царизм и буржуазия во второй половине XIX века. Проблемы торгово-промышленной политики. Л., 1981. С. 11.

«школьное дело», которое вбирало в себя и политические, и правовые, и экономические, и социальные, и соответственно образовательные вопросы этого «дела».

Термин *«школьная политика»* в настоящее время практически отсутствует как в общеисторической и историко-педагогической литературе, так и в теоретических работах по педагогике. Он используется лишь в работах по современной зарубежной педагогической тематике, и притом – весьма активно. Такое сужение сферы применения этого термина едва ли оправдано, поскольку он точно и емко раскрывает суть рассматриваемого явления – политики государства, классов и политических партий в области школьного дела. Именно этим термином при анализе данного явления неоднократно пользовался В.И. Ленин, писавший: «Школьная политика у рабочих всех наций едина: свобода родного языка, демократическая и светлая школа»⁷⁴⁵.

Адекватность термина «школьная политика» соответствующему понятию отнюдь не единственное его преимущество. Этот термин нейтрален, он не содержит в себе оценочных моментов, в отличие от часто употребляемого и не вполне точного (в свете отмеченных выше различий между понятиями «школа» и «просвещение») термина «просветительная политика». При исследовании соответствующей деятельности самодержавия данное обстоятельство немаловажно: как отмечали многие современники, «просветительная политика регресса – это звучит парадоксально»⁷⁴⁶. Не случайно, как известно, и в марксистской литературе министерство народного просвещения называли «министерством народного затемнения»⁷⁴⁷.

Каково же *содержание понятия «школьная политика»*? Школьная политика – это совокупность идеологических, законодательных, административных и педагогических акций (мероприятий) в области школьного дела, которые проводятся государством, различными классами, политическими партиями и соответствующими их социальными институтами для достижения определенных политических, социально-экономических, культурных и педагогических целей.

В данном определении отмечены три основных элемента школьной политики – ее цели, их осуществление при помощи различного рода акций и институты, проводящие эти акции. Внутреннюю взаимосвязь этих элементов, т.е. структуру школьной политики как вида деятельности более зримо можно представить следующим образом:

- определение целей и задач школьной политики (с большей или меньшей их идеологической мотивацией);
- выбор и обоснование средств и методов достижения этих целей и задач;
- их практическая реализация на разных уровнях:
 - в законе (в законодательной практике);

⁷⁴⁵ Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 25. С. 73.

⁷⁴⁶ Инородческая школа. Сборник статей и материалов по вопросам инородческой школы. М., 1916. С. 29.

⁷⁴⁷ Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 23. С. 128.

– в административно-управленческой практике;
– в школьной практике, т.е. непосредственно в учебно-воспитательной деятельности школы.

Реализация целей и задач школьной политики на соответствующих уровнях осуществляется определенными управленческими структурами. В самодержавной России это: **высшие органы власти** (Государственный совет, Комитет министров и Совет министров) – на уровне законосовещательном и общеадминистративном; **центральные государственные учреждения** (министерства и главные управления) – на административном уровне в определенной отрасли управления; **местные государственные учреждения** (аппарат попечителей учебных округов, дирекции и инспекции народных училищ министерства народного просвещения, местные учебные органы других ведомств – епархиальные училищные советы, окружные инспекции и т.д.) – на региональном административно-управленческом уровне; **органы внутришкольного управления** (директоры и инспекторы учебных заведений, попечительные и педагогические советы, хозяйственные комитеты и пр.) – на уровне деятельности отдельных учебных заведений.

Определение и законодательное утверждение целей и задач школьной политики в самодержавной России – прерогатива самой власти, т.е. самодержавия. Их обоснование – дело политической теории, идеологов абсолютизма. Выбор и обоснование средств и методов достижения этих целей – функция официальной педагогики, призванной разрабатывать «педагогическую идеологию» государства как часть общей идеологии и проводить педагогическую мотивацию целей, задач, средств, методов и ожидаемых результатов школьной политики. В этом деле самодержавие не могло обойтись без услуг науки. Но ему, по словам одного из ведущих идеологов власти М.Н. Каткова, нужна была не наука вообще, а только «здравая и полезная наука, соответственно требованиям государства»⁷⁴⁸.

Итак, **школьная политика** (как и любая другая) – это органическое единство избранных целей, средств и методов их достижения и полученных результатов. Результат не стоит «вне политики», он ее итог, ее венец или надгробный камень. К отрицательным результатам политики может привести ошибка в любом ее звене: **в определении целей и конкретных задач политики**, т.е. на самом первоначальном этапе, когда эти цели и задачи формируются на основе ложно или узко понятых потребностей и интересов различных социальных групп и классов (например, длительные и безрезультатные попытки самодержавия насадить дворянские пансионы с целью сохранения избранности и чистоты общения детей «первенствующего сословия»); **на этапе выбора средств достижения намеченных целей** (пример, российский вариант пресловутого «полицейского классицизма») и, наконец, **при определении методов политики** – печально известный циркуляр о «кухаркиных детях». (Нелишне отметить здесь часто неучитываемое различие средств и методов политики, как, впрочем, и любого другого вида деятельно-

⁷⁴⁸ Письмо М.Н. Каткова Александру III (июль 1884 г.) // Былое. 1917. № 4 (26). С. 6.

сти: *средство* – орудие осуществления деятельности, тогда как *метод* – способ ее осуществления.)

Отрицательными результаты школьной политики могут быть и тогда, когда в ходе ее реализации переоценивается дееспособность тех или иных средств и методов, когда не берутся в расчет и внутренняя ограниченность их возможностей и те пределы, которые полагают им предшествующие школьные акции или вся совокупность этих акций. Один из ярких примеров тому – практика российской инспекции народных училищ, учрежденной, по словам современников, для «оттеснения земства от действительного заведования народным образованием». Охранительно-полицейская деятельность этой инспекции изначально была скована самой системой финансирования народных училищ. Не располагая материальными средствами для удовлетворения их потребностей, инспекция часто оказывалась в прямой зависимости от распорядителей кредитов, т.е. от земства, что во многом сводило на нет ее неусыпные старания по проведению антиземских мер. Кроме того, численный состав инспекции был весьма невелик, и потому при всем своем бдении она не всегда и не всюду успевала осуществлять полицейскую опеку над школой. Государству в итоге оказалось много труднее увеличить число инспекторов, чем земству – число школ.

Однако не только ошибки в формировании целей и задач школьной политики, в выборе ее средств и методов приводят к отрицательным результатам. Такие результаты неизбежны, когда не учитываются преходящий характер определенных задач, «старение» многих средств и методов, когда не принимаются во внимание изменяющиеся исторические условия и необходимость своевременной реорганизации школы в соответствии с этими изменениями. ***Наконец, школьная политика очевидно безрезультатна, когда она пытается противостоять объективным процессам общественного развития***, как противостояла им полицейско-охранительная, феодально-сословная школьная политика самодержавия. Она могла временно, на определенном этапе затормозить, «подморозить», исказить эти процессы, но остановить их самодержавию было не по силам, вопреки глубокой убежденности политической теории абсолютизма во всеисилии государства и государственного управления.

Сказанным не исчерпывается *сложная диалектика субъективного и объективного в школьной политике*, диалектика взаимоотношения ее целей, средств, методов и результатов, которая в ходе исследования этой политики должна стать если не прозрачной, то по крайней мере осязаемой. Предпринимая какую-либо школьную акцию для достижения определенной цели, самодержавие невольно затрагивало не только объект этой акции, но и те сферы общественной жизни, которые были с ним прямо или опосредованно связаны. Однако оно далеко не всегда умело рассмотреть и оценить такие связи, предсказать направления, характер и итоги их изменений, предвидеть весь комплекс последствий предпринимаемых шагов. Это нередко приводило к тому, что школьные акции не только не достигали желаемого эффекта, но давали результат совершенно нежелательный, ненужный самодержавию. Именно таким «ненужным результатом» было ускорение развития нацио-

нального самосознания народов России вследствие создания государственных школ в национальных районах империи. Замысел же создания этих школ проистекал из иной цели – проведение русификации и подготовка местных кадров для осуществления национально-колониальной политики царизма.

Отмеченная взаимосвязь явлений, которая неизбежно влечет за собой результаты, в значительной мере выходящие за сферу искомых целей, отражает объективную сложность школьной (как и любой другой) политики. Как бы тонко не взвешивались прямые, ближние последствия любой задуманной школьной акции, не только они являются ее результатом. (*Способность к учету этого обстоятельства – лакмус дальнорзости и политика и исследования политики.*) С другой стороны, «школьные» результаты достигаются в ходе осуществления не только школьной политики. Они могут быть косвенными, побочными, дальними последствиями политических шагов, предпринятых в иной, казалось бы далекой от школы области общественной жизни. Такие последствия, в частности, повлекло за собой *введение в России в 1874 г. всеобщей воинской повинности, которая стала катализатором двух основных процессов, проходивших в жизни пореформенной российской школы, – расширения школьного строительства и неустранимой демократизации народного образования* (что, заметим в скобках, еще не осмыслено ни в общеисторической, ни в историко-педагогической литературе).

В триаде «цель–средства–методы» школьной политики определяющая роль принадлежит **целям**, представляющим собой достаточно сложное образование. По своему характеру цели могут быть общими или частными, комплексными (объединенными в единую доктрину школьной политики) или единичными; основными, вспомогательными или побочными; стратегическими или тактическими; перспективными или сиюминутными; действительными или подставными, наконец, объективными или субъективными. Очевидно, что адекватная оценка школьной политики, как и любых отдельных ее акций, возможна только при раскрытии характера преследуемых целей.

Не менее важно при анализе школьной политики выявить и раскрыть внутреннюю структуру этих целей, т.е. взаимосвязь и иерархию различных целевых компонентов – политических, экономических, социальных, социокультурных, педагогических и т.д. Сложное сплетение этих компонентов редко бывает сбалансированным. Напротив, те или иные из них в конкретных исторических обстоятельствах, на разных этапах общественного развития и стадиях эволюции школьного дела получают приоритетное значение.

Так, в комплексе целей политики самодержавия в области начального народного образования на первом этапе создания народных школ – в период реформ 1860-х гг. – превалировали социальные моменты, связанные с отменой крепостного права в России. С конца 50-х и до середины 90-х гг. в структуре целей этой политики доминирующую роль играли политические соображения, что было вызвано, с одной стороны, активизацией земской деятельности в области начального народного образования и, с другой, – усилением русификаторских тенденций в политическом курсе самодержавия. На рубеже XIX–XX вв. в ряду целевых устремлений правительства по отношению к на-

родной школе все большее значение стали приобретать мотивы экономического характера, свидетельствовавшие о постепенном осознании правительством роли образования как фактора развития производительных сил страны. В этот период происходит определенное сбалансирование, соподчинение политических, социальных и экономических целевых элементов в государственной политике, направленной на данное звено школы. Последнее незамедлительно влечет за собой изменения в системе средств и методов этой политики: пересмотр характера, географии и способов финансирования начальной народной школы, унификацию объема и содержания образования в ней путем введения единых учебных программ, переориентацию фронта наступления так называемых образцовых министерских училищ, церковноприходских школ и т.д.

Что же касается педагогических и культурных целевых «ингредиентов» указанного направления школьной политики самодержавия, то они постоянно оставались в тени и играли третьестепенные роли. Более того, эти «ингредиенты» были наглухо пришиты к политическому стержню любых школьных акций царизма, и не только в области начального народного образования. Нагляднейшее подтверждение тому – постоянное охранительное «очищение» и консервация содержания школьного образования, следствием чего было неизбежное образовательное оскудение российской школы.

Приведенный выше пример взаимосвязи изменений в структуре целей и в системе средств и методов политики самодержавия по отношению к начальной народной школе раскрывает важную и часто не учитываемую **закономерность функционирования школьной политики – зависимость выбора ее средств и методов от характера преследуемых целей.** В свою очередь, этот выбор во многом предопределяет судьбу намеченных задач и политики в целом, о чем красноречиво свидетельствует тот же «полицейский классицизм», ставка на который обусловила перманентный, все нарастающий кризис политики самодержавия в области среднего образования.

Столь же часто при анализе школьной политики не учитывается и то в высшей степени важное обстоятельство, что ее **методы, равно как и цели, в отличие от средств, никогда не бывают политически нейтральными.** Последние же могут быть таковыми, в силу чего для достижения различных целей нередко избираются одни и те же экономические, социальные, педагогические и другие средства. Например, предложение привлекать в учительские семинарии выходцев из крестьян: у К.Д. Ушинского – с целью сохранения органической связи будущих сельских учителей с крестьянским миром; у министра народного просвещения графа Д.А. Толстого – с целью их «закрепощения» за сельской школой и, кроме того, с целью ограждения этих школ от выходцев из городских сословий, в значительной степени зараженных «пагубным» влиянием освободительных идей.

В указанной жесткой триаде «цели–средства–методы» школьной политики два крайние ее звена зачастую искажают не только нейтральный, но и позитивный смысл многих избираемых средств. (Как был искажен русификаторскими целями и методами школьной политики царизма смысл преподавания русского языка в школах национальных районов Рос-

сии.) *Со своей стороны, средства и методы политики также могут исказить любые ее цели.* Деятельность самодержавия в области образования наглядно подтверждает тот общеизвестный тезис, что достижение благих целей невозможно с помощью ложных средств и методов политики. Таких благих целей в школьной практике самодержавного государства было немного, но и они в силу стереотипа охранительного мышления и образа действий, оставались недостижимыми. Пример тому – благотворительные учебно-воспитательные заведения интернатного типа, которые превращались по сути в средство интернирования детей.

Будучи ведущим началом школьной политики, ее *цели* всегда подчинены определенным классовым интересам, проистекают из них. (Хотя, как уже отмечалось, эти интересы при формировании целей и задач политики могут быть или узко поняты, или ложно истолкованы.) В неразрывной связи с теми же интересами находится и результат предпринимаемых политических акций. Однако в силу указанной сложности соотношения целей, средств, методов и результатов школьной политики, а также ее объективных и субъективных факторов, о которых речь пойдет ниже, эта связь может иметь и отрицательный характер, особенно в дальней исторической перспективе.

Зависимость целей политики от интересов тех или иных классов и социальных групп далеко не всегда однозначна. Определенные цели могут полностью или частично соответствовать интересам разных общественных слоев, групп и классов, причем степень этого соответствия редко остается величиной постоянной (к примеру, возрастающая заинтересованность и капитализирующегося, и разоряющегося дворянства в развитии реального образования, первоначально предназначенного лишь для нужд «третьего сословия»). «Вследствие этого, – как справедливо отмечает Л.Е. Шепелев, – затруднительна и во многих случаях условна квалификация общих мер политики как мер, проводимых в интересах специально данного класса, слоя или группы»⁷⁴⁹. Однако квалификация политических акций правительства как мер, проводимых *в интересах государства*, безусловна (безотносительно к тому, тождественны или нетождественны эти интересы потребностям нации, народа).

В восприятии российского абсолютизма государственные интересы были синонимичны интересам самодержавия. Последние же, совпадали «только при известных обстоятельствах и только с известными интересами имущих классов и притом часто не с интересами всех этих классов вообще, а с интересами отдельных слоев их». Это находило выражение и в школьной политике самодержавия, что порождало достаточно сильную оппозицию ей в среде господствующих классов. Царизм ставил «тысячи препятствий широкому развитию производительных сил и распространению просвещения, возбуждая этим против себя не только мелкую, но иногда и крупную буржуазию»⁷⁵⁰.

⁷⁴⁹ Шепелев Л.Е. Царизм и буржуазия во второй половине XIX века. Проблемы торгово-промышленной политики. Л., 1981. С. 10.

⁷⁵⁰ Ленин В.И. Полное собрание сочинений. С. 266, 267.

Недовольство буржуазных кругов, а еще более общественные требования в области образования не могли не оказывать заметного влияния на школьную политику самодержавия, особенно в периоды «кризиса "верхов"», в годы революционных ситуаций. Это отчетливо проявилось и в школьных реформах 1860-х гг., и в колебаниях школьного курса правительства в период второго демократического подъема, и в смене министров народного просвещения, в калейдоскопе школьных комиссий и комитетов накануне первой российской революции.

Существенное влияние на формирование школьной политики самодержавия оказывал и такой важнейший фактор, как потребности социально-экономического развития страны. Роль этого фактора учитывается в историографии явно недостаточно, особенно в историко-педагогических работах, где школьная политика рассматривается главным образом лишь в плоскости ее политических и идеологических целей.

Такой подход не может не вызвать возражений. Тем более, что в нем наглядно отражается еще не обратившая на себя внимания специфическая тенденция, которая все четче проявляется в историко-педагогической литературе последних лет. Длительное время в этой литературе давали знать о себе вульгарно-социологические, вульгарно-экономические схемы, рудименты которых встречаются и поныне. Энергичная борьба с такими схемами имела своим побочным результатом обратную, в определенной мере «вульгарно-идеологическую» тенденцию, ведущую педагогические явления и процессы по поверхности политики и идеологии и упускающую их глубинные, первоуродные связи с социально-экономическими явлениями и процессами.

Эта тенденция – неизбежное следствие затянувшейся пассивности в разработке методологических проблем истории педагогики, истории образования. Проявляясь в наибольшей мере при исследовании истории педагогической мысли, педагогической науки, она в значительной степени сказывается и в других сферах историко-педагогического знания, в частности в работах, затрагивающих вопросы школьной политики. В этой связи представляется небесполезным напомнить известные слова Ф. Энгельса: «Все правительства, даже самые абсолютистские, в конечном счете только исполнители экономической необходимости, вытекающей из положения страны. Они могут делать это по-разному – хорошо, плохо или посредственно; они могут ускорять или замедлять экономическое развитие с вытекающими из него политическими и юридическими последствиями, но в конечном итоге должны следовать за этим развитием»⁷⁵¹.

Самодержавие в области просвещения, как и в других областях общественной жизни, плохо следовало за потребностями социально-экономического развития страны. Более того, оно ставило массу препятствий на пути реализации многих из них. Но оно не могло отвергать их с порога, не могло в своих собственных интересах не учитывать некоторые из этих потребностей.

Данное обстоятельство зачастую выпадает из поля зрения некоторых исследователей школьной политики, излишне прямолинейно муссирующих те-

⁷⁵¹ Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Т. 38. С. 314.

зис о враждебности самодержавия образованию. Самодержавие было остро заинтересовано в развитии отдельных видов образования и типов школ. Ибо этого настоятельно требовали и задачи насаждения капитализма "сверху", и кадровый спрос постоянно растущего, усложнявшегося государственного аппарата, и нужды обороноспособности страны, и даже чисто охранительные соображения (чему пример – массированное учреждение в начале 1870-х гг. учительских семинарий. Цель этой акции состояла в первую очередь в том, чтобы отобрать инициативу подготовки народных учителей у нелояльных земств, которые, по словам Д.А. Толстого, стремились «в ущерб правительству захватить все в свои руки». «Но ужели же им, – писал Толстой в одном из своих докладов Александру II, – может быть отдано образование народа, т.е. будущность страны?»⁷⁵²).

Отмеченные мотивы заинтересованности самодержавия в вопросах образования также выступали как существенные факторы формирования его школьной политики, которые редко учитываются при изучении этой политики. И *практически совсем не учитываются такие объективные и субъективные ее факторы, как: внутренняя логика развития народного образования; внешнеполитическая конъюнктура* (к примеру, изменение характера школьной политики в Прибалтийском крае под влиянием начавшегося с середины 80-х гг. обострения русско-германских отношений); *различия в воззрениях руководителей учебных ведомств на задачи школы* (А.В. Головин – Д.А. Толстой, И.И. Толстой – П.М. Кауфман, П.Н. Игнатьев – Л.А. Кассо и т.д.); *внутриправительственная, межведомственная борьба по вопросам школьного строительства*, достигавшая порой предельной напряженности, как это было в столкновениях реакционного руководства ведомства просвещения в 70-х гг. – с либеральной бюрократией, возглавлявшей военное министерство (Д.А. Милютин), и в 90-х гг. – с лидерами министерства финансов (С.Ю. Витте) и проч.

В итоге школьная политика государства представляла собой равнодействующую взаимовлияния – противоборства всех названных выше факторов. Отсюда важнейшая задача исследователя школьной политики – раскрыть механизм формирования этой равнодействующей, выявить пружины, определявшие смещение ее острия на различных этапах исторического развития.

Взгляд на школьную политику сквозь призму факторов, ее формирующих, необходим не только для объяснения сущности и истоков этой политики, но и для понимания реального ее бытия, тех условий, которые нередко значительно деформируют стержневой государственный интерес, лежащий в ее основе.

Выявление пружин формирования школьной политики – *первый, существеннейший этап* ее конкретно-исторического изучения, через который исследователи обычно перешагивают. Не менее важен *конечный этап* этого

⁷⁵² См.: Смирнов В.З. Реформа начальной и средней школы в 60-х годах XIX в. М., 1954. С. 155.

изучения, до которого обычно не доходят, – рассмотрение школьной политики в ряду сил, определяющих развитие народного образования. Традиционное поле анализа школьной политики – исследование ее отдельных акций – лежит между этими этапами. В результате такой анализ не имеет ни пролога, ни эпилога, **в силу чего остаются нераскрытыми и истоки, и конечные результаты школьной политики.**

Будучи производной взаимодействия многих факторов, но сохраняя тем не менее превалирующее значение государственного интереса, школьная политика, по существу, являет собой основной инструмент воздействия государства на народное образование. В этом качестве она выступает либо партнером, либо соперником других сил, движущих развитие школьного дела⁷⁵³. На определенных этапах исторической жизни – при замедленном характере социально-экономической эволюции, при отсутствии или неразвитости общественной деятельности в области образования – она может приобретать первенствующее значение среди прочих сил. Но и не имея этого первенства, школьная политика способна резко ускорить или замедлить процесс развития народного образования, значительно трансформировать его – как с положительным, так и с отрицательным знаком.

В этом плане перед исследователем встает **ряд кардинальных вопросов**: какова сущность школьной политики как фактора эволюции народного образования; какое место занимает она в ряду других факторов; в какой мере она определяет вектор развития школьного дела и насколько этот вектор соответствует ее собственному направлению.

Ответ на указанные вопросы имеет первостепенное значение при исследовании рассматриваемой темы на российском материале. Одна из наиболее крупных и наиболее типичных ошибок, возникающих в ходе изучения школьной политики самодержавия, состоит в смешении **двух принципиально различных вопросов – о направлении этой политики и направлении развития народного образования.** Идентификация этих понятий, наблюдаемая не только в западной, но порой и в советской литературе, – рецидив «государственнического» пафоса дореволюционной историографии, которая не учитывала второго мощного, общественного фактора развития образования и которая была далека от понимания закономерностей этого развития. **Основная из этих закономерностей – обусловленность эволюции школьного дела потребностями социально-экономической жизни страны. Степень учета государством этих потребностей определяет меру эффективности его школьной политики.**

Таков, в основном, комплекс проблем, имеющих ключевое значение и для теоретического осмысления, и для конкретно-исторического анализа школьной политики. Приходится констатировать, что эти проблемы пока еще остаются за пределами историографии. Круг ее интересов, как уже отмечалось, ограничивается преимущественно изучением конкретных правительст-

⁷⁵³ См.: Днепров Э.Д. Народное образование как предмет историко-педагогического исследования // Советская педагогика. 1986. № 1. С. 107–114.

венных мер, касающихся того или иного звена народного образования. При этом каждое из звеньев рассматривается *изолированно*, вне *системы политики*, направленной на целостный объект – систему народного образования.

Дальнейшее движение по такому пути не представляется перспективным, ибо любое частное знание значимо и адекватно только в системе общего знания. В этой связи приобретают актуальность задачи преодоления указанной изолированности, поиска путей результативного *изучения школьной политики как системы взаимосвязанных действий*.

Обычное для историографии разобщенное рассмотрение отдельных государственных мероприятий в области образования или отдельных «политик» по отношению к различным звеньям школы – *следствие двух причин*. Во-первых, – отмеченного ранее «попутного» обращения историков к вопросам школьной политики. И, во-вторых, – функционального подхода к изучению проблем народного образования⁷⁵⁴.

Первая из этих причин – главным образом факт историографии, вторая же – факт методологии, вследствие чего она отчетливо проявляется и в тех работах, в которых школьная политика – предмет специального изучения. Даже в лучших из этих работ, где рассматриваются государственные акции по отношению ко многим звеньям школы, школьная политика предстает не как органическая система политики, а как сумма «политик», сумма сумм акций в области начального, среднего, высшего образования и т.д.

Подобного рода арифметические действия – в значительной мере насилие над исторической реальностью. В отличие от большей части исследователей, препарирующих различные сферы школьной политики и оставляющих без внимания существовавшие между ними связи, *реальные политики* силой самих обстоятельств были поставлены прежде всего лицом к лицу с этими связями. Они *имели дело* не с высшей, средней или начальной школой, а с *системой народного образования в целом, что требовало от них определенной системы скоординированных действий*. Это отнюдь не значит, что некоторые руководители школьного дела не страдали отсутствием системного видения своих задач. Но эта болезнь вовсе не обязательно должна передаваться по наследству историкам школьной политики.

Очевидно, что раскрыть сущность, характер и направленность школьной политики как системы скоординированных действий невозможно в рамках «функциональной» методологии, так же как и сцементировать мозаику разрозненных государственных мероприятий в области образования в целостную картину школьной политики. Эти задачи решаемы только при *системном подходе к школьной политике, который предполагает ее изучение на трех основных уровнях*: 1) анализ школьной политики как органической части внутриполитического государственного курса; 2) рассмотрение ее как целостной системы политических акций, охватывающих все звенья народного образования, и 3) исследование отдельных комплексов этих акций в различных областях школьного дела как взаимосвязанных элементов общей системы школьной политики.

⁷⁵⁴ См. там же.

Рассмотрим последовательно указанные уровни анализа школьной политики и те специфические задачи, которые предстоит решать на каждом из них. Это поможет прояснить внутреннюю логику изучения школьной политики, что весьма небесполезно, поскольку до настоящего времени характер этого изучения более зависел от личных склонностей и возможностей исследователя, чем от закономерностей познания исследуемого объекта.

В историографии, за редким исключением⁷⁵⁵, задачи специального анализа школьной политики как органической составной части внутренней политики до настоящего времени не ставились. Хотя близкие проблемы рассматривались в отдельных работах, посвященных государственной деятельности в той или иной области школьного дела. В большей части этих работ связь школьной и внутренней политики в основном либо только декларировалась, либо просто подразумевалась. Идеи, задачи и тенденции внутренней политики не прослеживались, не кристаллизовались на школьном материале, в результате чего школьная политика представляла отторженной от внутренней политики, заключенной в замкнутое, вакуумное пространство.

Эта ситуация была обусловлена рядом причин. С одной стороны, гражданские историки рассматривали школьную политику не внутри внутренней политики, а рядоположенно. (Что было связано с преобладанием функционального подхода к проблематике внутренней политики, при котором в центре внимания оказывался не целостный комплекс этой политики, а тот или иной ее аспект.) С другой стороны, в работах историков педагогики, образования не ощущалось достаточно полного освоения общих проблем внутренней политики, что, естественно, затрудняло анализ акций школьной политики через призму этих проблем.

Кроме того, политика государства в области образования исследовалась и историками, и педагогами на весьма короткой дистанции, в силу чего часто оставались незамеченными ее глубинные, генетические связи с процессом формирования программ и концепций внутренней политики. Наконец, отмеченное ранее изолированное изучение государственных мер по отношению к отдельным звеньям школы резко сужало возможности интерпретации этих мер как частных проявлений общего внутривнутриполитического курса.

Приведенный перечень причин вакуумного рассмотрения школьной политики содержит в себе и ответ о путях их преодоления. Это преодоление достигается на первом из указанных выше уровней системного анализа школьной политики.

Отправной момент изучения школьной политики как органической составной части внутривнутриполитического государственного курса – детальный анализ роли и места проблем образования и воспитания в системе политических идей (исток идеологического обоснования школьной

⁷⁵⁵ См.: Зайончковский П.А. Российское самодержавие в конце XIX столетия. (Политическая реакция 80-х – начала 90-х годов.) М., 1970. С. 309–365; Оржиховский И.В. Из истории внутренней политики самодержавия в 60–70-х годах XIX в. Горький, 1974. С. 135–159; Днепров Э.Д. Школа в системе внутренней политики самодержавия // Очерки истории школы и педагогической мысли народов СССР. Вторая половина XIX в. М., 1976. С. 31–57.

политики), *в системе внутривнутриполитических задач* (мост к воссозданию программ школьной политики) *и в системе политических действий* (реализация этих программ в конкретных государственных акциях).

Такой анализ, проведенный синхронно с рассмотрением общих идей, программ и акций внутренней политики, с выявлением объективных потребностей социально-экономического и культурного развития страны, *позволяет раскрыть*: историческую обусловленность и классовую сущность школьной политики; ее реальные, а не затуманенные демагогическим декором цели и задачи; место этих целей и задач в комплексе внутривнутриполитических устремлений государства; удельный вес самой школьной политики в общем балансе этих устремлений; ее роль как орудия, средства внутренней политики; характер ее взаимодействия с другими сферами этой политики – экономической, социальной, национальной, идеологической и т.д. (что отражается в соотношении целевых компонентов различных школьных акций правительства).

При рассмотрении всех этих вопросов необходимо учитывать, что роль проблем воспитания и образования в системе внутренней политики, мотивы обращения государства к этим проблемам (и соответственно комплекс задач школьной политики) не остаются постоянными. Они изменяются во времени, что приводит к изменению и удельного веса школьных акций во внутривнутриполитическом курсе, и самого характера школьной политики. Так, на протяжении второй половины XIX в. неоднократно проходила переаранжировка мотивов обращения самодержавия к проблемам народного образования – от намерения сформировать желаемый тип общества с помощью соответствующего типа школы до попыток восстановить тающее первенство «первенствующего сословия» путем ужесточения социальной селекции образования. (Периодически приоритетное значение получали и другие мотивы – пресечение общественного участия в школьном деле, русификаторско-колониционные интересы и т.д.). Все это нашло отражение в эволюции «просветительной» доктрины самодержавия, в постепенном переходе его школьной политики с наступательных на оборонительные рельсы⁷⁵⁶.

Таким образом, реализация специфических задач рассматриваемого уровня анализа школьной политики дает возможность не только значительно раздвинуть традиционные рамки ее изучения, но и увидеть ее в качественно ином свете. Решение этих задач существенно углубляет понимание истоков, целей, содержания и тенденций школьной политики, факторов ее эволюции, ее действительной роли в политической стратегии государства и в развитии школьного дела.

Вместе с тем анализ обозначенного круга проблем в немалой степени обогащает представления и о самой внутренней политике, о ее задачах, характере, компонентах, о системе ее идеологической мотивации, о взаимосвязи, казалось бы, ее разнородных мер, нацеленных на разные области общественной жизни. Рассмотрение школьной политики под указанным углом зрения проливает новый свет и на такую важную, но весьма редко затрагивае-

⁷⁵⁶ См.: Днепров Э.Д. Самодержавие и народное образование в пореформенной России // Школа и педагогическая мысль России периода двух буржуазно-демократических революций. М., 1984. С. 49–56.

мую проблему, как взаимодействие внутренней политики и официальной идеологии, в частности в сфере образования и воспитания⁷⁵⁷.

Обратимся теперь к рассмотрению задач **второго уровня системного анализа школьной политики**. Этот уровень является основным, ибо только понимание школьной политики как целостной системы делает очевидным и ее место в общем комплексе внутренней политики, и взаимосвязь, взаимообусловленность отдельных ее акций, адресованных различным звеньям народного образования. В историографии сделаны только самые первые шаги к исследованию школьной политики на данном уровне⁷⁵⁸, поэтому представляется необходимым остановиться на нем подробнее.

Как уже подчеркивалось ранее, основной недостаток большей части работ, посвященных школьной политике российского самодержавия, – изолированное рассмотрение ее отдельных акций или групп акций, относящихся к различным звеньям народного образования. За деревьями этих акций не видно леса, т.е. **системы школьной политики, стратегии государства в области образования**. Реконструировать, прояснить эту систему можно не только и не столько путем сравнительного анализа отдельных «политик» в разных областях школьного дела (что необходимо, но недостаточно), сколько путем целенаправленной **интеграции всех этих «политик» в единое целое. Данная задача, и является ведущей на втором уровне системного анализа школьной политики.**

В ходе решения этой задачи рассмотрению подлежит следующий **обширный комплекс вопросов**:

- сущность и структура школьной политики как вида и как системы деятельности;
- ее общие цели и их соответствие потребностям социально-экономического и культурного развития страны;
- общее и особенное в иерархии целевых элементов школьной политики, в комплексе ее средств и методов по отношению к различным звеньям народного образования;
- удельный вес каждого из этих звеньев в общей системе школьной политики и причины его изменения на разных этапах общественного развития;
- региональные и национальные особенности школьной политики и их истоки;
- механизм формирования школьной политики;
- ее роль как фактора развития школьного дела;
- идеологическое обоснование школьной политики, потребность в котором может возникать на самых разных стадиях ее функционирования – при определении ее целей и задач, при законодательном их оформлении или в процессе их практической реализации;

⁷⁵⁷ См.: Твардовская В.А. Идеология пореформенного самодержавия (М.Н. Катков и его издания). М., 1978. С. 148–162, 252–265.

⁷⁵⁸ См.: Днепров Э.Д. Самодержавие и народное образование в пореформенной России...

– программа школьной политики, ее сущность, основные идеи и направления, ее соотношение с общей внутриполитической программой государства;

– характер и основные черты школьного законодательства, материализация в нем целей, задач, средств и методов школьной политики, его особенности по отношению к различным звеньям школы, к разным регионам и национальным районам;

– финансирование и планирование развития школьного дела, управление народным образованием (также с учетом отмеченных особенностей);

– зарубежные аналоги школьной политики;

– ее общественная оценка и т.д.

Следует подчеркнуть, что *анализ всех названных проблем будет полноценным только при генетическом, а не статичном их рассмотрении, только при раскрытии преемственности и изменений в общем курсе школьной политики*. Причем на достаточно большом отрезке времени, позволяющем увидеть и оценить сущность этих изменений и их причины. *Отсюда – еще ряд нерешенных вопросов*: о характере и этапах генезиса школьной политики как системы; о влиянии на этот процесс общего хода социально-экономического развития и эволюции народного образования; о периодизации школьной политики в соотношении с общеисторической периодизацией, с периодизацией внутренней политики, школьного дела и проч.

Перечисленные выше проблемы не только не получили до настоящего времени освещения в литературе, но по сути даже не были поставлены. Это, естественно, не могло благоприятствовать узнаванию системных черт в школьной политике, восприятию ее как единого комплекса взаимодействующих акций.

Возьмем, к примеру, одну из центральных задач изучения школьной политики – *анализ государственных программ в области образования*. Эти программы представляли собой тот фермент, который превращал совокупность отдельных политических акций в систему политики.

В литературе вопрос о таких программах не ставился, соответствующие документы программного характера не вводились в научный оборот и не изучались. Между тем анализ этих документов, принимавших самые разнообразные формы (отчеты министров и обзоры деятельности ведомств, всеподданнейшие доклады и представления в Государственный Совет, специальные докладные записки и программные статьи в официальной прессе и т.д.), имеет первостепенное значение для реконструкции системы школьной политики. Программные документы обнажают ее общий замысел и внутреннюю логику, единый стержень ее различных акций, выявляют систему официальных воззрений на задачи, характер, организацию народного образования и его отдельных звеньев. Изучение этих документов в сопоставлении с действительным развитием школьного дела во многом высвечивает ту сложную диалектику целей, средств, методов и результатов школьной политики, о которой говорилось ранее.

Нельзя не отметить и тот характерный историографический факт, также мешавший системному осмыслению школьной политики самодержав-

вия, что в абсолютном большинстве и исторических и историко-педагогических работ эта политика рассматривалась лишь как вотчинное владение Министерства народного просвещения. Активная и зачастую противостоящая его курсу деятельность других министерств и ведомств оставалась вне поля зрения (за исключением Военного министерства и Министерства государственных имуществ «киселевского» периода⁷⁵⁹), хотя ее изучение имеет самое прямое отношение к вопросам школьной политики.

Столь же непосредственное отношение к этим вопросам имеет и деятельность в области народного образования высших государственных учреждений России – Государственного Совета, Комитета министров, позднее – Совета министров (олицетворявших коллективный разум сановной бюрократии и далеко не всегда разделявших точку зрения Министерства народного просвещения), деятельность местных административных властей, множества межведомственных комиссий и совещаний (к примеру, так называемой Валуевской комиссии начала 1870-х гг., комиссии М.С. Волконского 80-х гг., Особого совещания по делам дворянского сословия конца 90-х гг., Особого совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности начала 900-х гг. и т.д.). В историографии, кроме поименованных ранее, *нет ни одной работы*, раскрывающей эти важнейшие аспекты школьной политики самодержавия, что также не способствует целостному ее восприятию.

Наконец, надо сказать, что такое восприятие было отчасти затруднено и тем объективным обстоятельством, что сам адресат этой политики – российская система народного образования, на первый взгляд, представляла собой конгломерат крайне раздробленных, разобщенных элементов. Установление внутренних связей между этими элементами, раскрытие истоков, факторов и объективного смысла отмеченной раздробленности требовало определенных усилий, как и понимание того, что ставка самодержавия на «неединую» школу – тоже своеобразная система политики. Система, при которой представители каждого сословия, каждой национальности, каждого вероисповедания должны были твердо знать свой образовательный «шесток», должны были получать образование, «вполне соответствующее их жизненным потребностям и не клонящееся к отчуждению их от их общественной среды»⁷⁶⁰.

Иными словами, *путь к пониманию школьной политики как системы лежал через системное осмысление самого народного образования*. В сущности первая задача была лишь частью второй. Преодоление функционализма во взгляде на народное образование неизбежно должно было повлечь и преодоление функционального подхода к школьной политике⁷⁶¹.

⁷⁵⁹ См.: Зайончковский П.А. Военные реформы 1860–1870 годов в России. М., 1952. С. 221–253; Самодержавие и русская армия на рубеже XIX–XX столетий. 1861–1903. М., 1973. С. 294–337; Алтатов Н.И. Учебно-воспитательная работа в дореволюционной школе интернатного типа. (Из опыта кадетских корпусов и военных гимназий в России.) М., 1958; Дружинин Н.М. Государственные крестьяне и реформа П.Д. Киселева. М., 1958. Т. 2. С. 248–262.

⁷⁶⁰ ЦГИА ССОР. Ф. 733, оп. 193, д. 701, л. 36–37 об.; д. 738, л. 16–17 об.

⁷⁶¹ См.: Днепров Э.Д. Народное образование как предмет историко-педагогического исследования // Советская педагогика. 1986. № 1.

Третий уровень системного рассмотрения школьной политики – анализ совокупности ее акций по отношению к различным областям школьного дела в их взаимообусловленности и взаимосвязи.

В историографии изучение проблематики школьной политики самодержавия идет преимущественно на данном уровне, *но, как уже отмечалось, при почти полной изоляции отдельных звеньев школы друг от друга и от системы народного образования в целом.* Более того, внутри самих этих звеньев государственные мероприятия, относящиеся к отдельным видам образования и типам школ, рассматриваются отгороженно и притом крайне неравномерно. Здесь своеобразно сказалась давняя элитарно-образовательная традиция: в центре внимания исследователей – университеты и классическая средняя школа, значительно менее освещена политика в области начального образования и едва затронуты в этом плане высшая специальная школа, профессионально-техническое, женское, внешкольное образование и т.д.

Один из наиболее доказательных примеров расчлененного общения исследователей даже с едиными по своей сути школьными акциями самодержавия – рассмотрение проектов устава реальных и промышленных училищ 1886–1887 гг. Историки, изучавшие политику в области среднего образования, касались лишь первой части этих документов; исследователи профессионального образования – только второй... В результате выпадало главное, смысл, суть названных проектов – попытка ведомства просвещения создать систему профессионально-технического образования в России на развалинах средней общеобразовательной школы реального профиля⁷⁶².

Приведенный пример нагляднейше подтверждает ту очевидную истину, что расчлененное видение всегда в большей или меньшей мере ущербно. Особенно, если оно направлено на сложный, полиструктурный объект, каковым и является школьная политика. Это вовсе не значит, что дифференцированный анализ ее различных акций и направлений не нужен или бесперспективен. Напротив, такой анализ крайне необходим, в силу самой неразработанности рассматриваемой проблематики. Но он обретет тем большую весомость и значимость, чем полнее будет учитывать ***задачи синтеза, задачи интегрированного, целостного изучения школьной политики.***

Ориентация на решение указанных задач существенно трансформирует сам характер исследования отдельных сфер и акций школьной политики. При системном их анализе на первый план выходят проблемы преемственности и взаимосвязи этих акций, их роли и места в общем курсе школьной политики, их оценка с учетом внутривнутриполитических целей государства.

Соответственно под этим углом зрения рассматриваются: комплекс идей, целей, мер политики в той или иной области школьного дела; система их идеологической и педагогической мотивации; специфика политической линии по отношению к различным структурным, региональным и национальным компонентам данного звена, раскрытие которой требует целенаправленного типологического их анализа, сравнения их статуса, образовательного

⁷⁶² См.: По проектам уставов реальных и промышленных училищ. ЦГИА СССР. Ф. 1152, оп. 10, 1887, д. 173.

уровня, внутреннего устройства, системы управления и финансирования, организации учебно-воспитательного процесса и т.д.

Названные вопросы лишь в самой малой степени обращали на себя внимание исследователей. Особенно проблемы идеологического и педагогического обоснования мер школьной политики, чем призвана была заниматься официальная педагогическая мысль. Историки внутренней политики вовсе не упоминали о ней, упуская тем самым важнейший идеологический аспект анализа государственной деятельности в области образования. Историки педагогики образования только упоминали, обрушивая на нее в основном критический град, что было следствием устойчивого восприятия официальной педагогики либо как антипедагогики, либо как «суммы дискреционных постановлений государства по учебным делам»⁷⁶³. Между тем дело с официальной педагогикой обстоит не так просто. От того, что она была официальной, она еще не переставала быть педагогикой.

Официальная педагогика (если рассматривать ее по традиции лишь как официальную педагогическую мысль) – это совокупность теоретических и нормативных положений, отражавших педагогическую идеологию государства и мотивирующих цели, задачи и инструментарий его школьной политики. Но официальная педагогика – отнюдь не только сфера теории и законодательных установлений. Это реальный, мало того, доминирующий пласт педагогической практики, выстроенной в соответствии с официальными педагогическими воззрениями. Последнее упускается из виду, как и то, что «человек в футляре» – также неперемнная принадлежность официальной педагогики, естественное порождение и естественная опора «футлярной» педагогической идеологии и психологии. Этой стороны – педагогической и социальной базы официальной педагогики – историки по существу не касались. Все наши знания о ней происходят главным образом из литературы.

Если же вернуться к привычной трактовке официальной педагогики и рассматривать ее в качестве одного из социально-педагогических направлений российской педагогической мысли, то и здесь все оказывается не очень просто. При внимательном взгляде обнаруживается, что она вовсе не столь примитивна, как это часто изображается в историко-педагогических работах. Другое дело, что официальная педагогика, как и официальная наука в целом, была имманентно консервативна и догматична. И этот охранительный догматизм – такова логика истории – зачастую шел во вред самому абсолютистскому государству, задерживая приспособление его педагогической идеологии к изменяющимся историческим условиям. Это важнейшее обстоятельство, к сожалению, не обращало на себя внимания исследователей.

В дореволюционной русской официальной педагогике, которая еще ожидает своего исследователя, действительно, наличествовал внушительный массив антипедагогических установок, поскольку антипедагогическими были многие цели, средства и методы школьной политики самодержавия. Содержала она в себе, бесспорно, и обильные «дискреционные постановления». Но

⁷⁶³ Кантлеров П.Ф. История русской педагогики. СПб., 1913. С. 300.

было в ней и другое – достаточно тонкая, разветвленная, по-своему обоснованная система философской, идеологической и педагогической мотивации, которая умело учитывала не только установки политики, но и многие бытовые, социально-психологические особенности различных слоев российского общества.

Арсенал официальной педагогики был далеко не так зауряден и ее деятельность отнюдь не так безуспешна, как это представляется в большей части историко-педагогических работ. Во многих областях педагогического знания, – например, в вопросах воспитания (примат которых составлял символ веры официальной педагогики⁷⁶⁴), в вопросах педагогической технологии и т.д. – она была весьма неплохо вооружена. И задачи ее разоружения требовали немалых усилий, равно как и задачи ограничения сферы ее социального влияния.

Кроме того, официальная педагогика, как и сама школьная политика государства, не представляла собой нечто единое. В ней сложно сплетались, нередко отрицая друг друга, линии реакционной и либеральной бюрократии, клерикалов Синода, что находило отражение в упоминающихся ранее резких столкновениях по педагогическим, школьным вопросам между различными ведомствами, их Учеными и Учебными комитетами, официальными изданиями и т.д. Эти столкновения в конечном итоге отражали различный характер понимания правящими кругами объективных потребностей модернизации школьного дела и страны в целом. Соответственно разными были модификации задач и идей официальной педагогики, и сама она, оставаясь официальной, в разной степени была педагогикой.

Наконец, официальная педагогика далеко не всегда говорила языком политики, хотя политика всегда составляла ее подстрочник. Одна из важнейших задач исследователя и состоит в расшифровке этого подстрочника, в выявлении внутренних мотивов официальной педагогики, в раскрытии механизма формирования и проведения различных мер школьной политики.

Современники, а подчас и исследователи, не всегда улавливали истинный смысл многих из этих мер, их политическую и идеологическую подоплеку. Тем более, что официальная педагогика нередко провозглашала рациональные педагогические идеи, вкладывая в них свой собственный смысл или заведомо намечая пути и способы их политической трансформации. И даже тогда, когда такие пути заранее не намечались, когда официальная педагогика в силу обстоятельств вынуждена была принимать те или иные идеи передовой педагогической общественности, она уже на стадии их законодательного оформления или несколько позже – на этапе их практической реализаций искажала эти идеи до неузнаваемости. Как исказила она идею создания «образцовых» народных училищ, высказанную при обсуждении проектов школьных реформ 60-х гг., придав несколько лет спустя этим училищам роль опорных пунктов в борьбе с земской народной школой.

⁷⁶⁴ См.: Днепров Э.Д. Реализация задач школьной политики самодержавия в практике Министерства народного просвещения // Очерки истории школы и педагогической мысли народов СССР. Вторая половина XIX в. М., 1976. С. 49–51.

В документах, не предназначенных для печати, политическая подоплека педагогических мероприятий подчас выражалась с редкостной открытостью. Мотивируя в начале 1840-х гг. необходимость унификации учебных руководств, начальник штаба военно-учебных заведений Я.И. Ростовцев писал, например, следующее: «Составление однообразных руководств по всем без исключения предметам весьма важно не только в умственном, но и в политическом отношении, ибо без таковых руководств, во-первых, военно-учебные заведения никогда не достигнут единства в образовании своих воспитанников, а, во-вторых, что еще гораздо важнее, высшее начальство никогда не будет определенно знать, в каком направлении воспитывает оно своих учеников, что при неблагонамеренности хотя и малого числа лиц может постепенно привести Россию на край пропасти, ибо, пользуясь правом избирать для себя, руководства... преподаватель может читать воспитанникам, что захочет. Когда же все наши руководства поспеют, – продолжал Ростовцев, – тогда направление, средства и цель умственного образования будут, как лошади на вожжах, в руке главного начальника; захочет – поворотит вправо, влево, остановит, прибавит рыси и т.д.; учитель же, отступивший произвольно от руководства, подвергается суду как государственный преступник»⁷⁶⁵.

В историко-педагогической литературе, очерчивающей преимущественно лишь внешнюю канву **политической истории школы, образования** и не раскрывавшей внутренние механизмы этой истории, подобные политические мотивы выявляются не часто. Это объясняется не столько их недооценкой, сколько крайне узкой источниковой базой историко-педагогических работ. Напротив, в литературе по истории внутренней политики можно назвать немало работ, искусно обнажающих механизм проведения школьных акций⁷⁶⁶.

Значительно реже исследователи обращают внимание на несостоявшиеся мероприятия школьной политики, на задуманные, но по разным причинам не проведенные царизмом школьные реформы или контрреформы.

В этой связи представляется нелишним напомнить мысль выдающегося советского историка А.В. Предтеченского, высказанную в одной из лучших работ по общественно-политической истории России: «Некоторые историки... склонны, рассматривать понятие политики как совокупность только осуществленных мероприятий правительства. Неправильность этой тенденции, независимо от степени приближения к ней или удаления от нее, очевидна. *Понятие политики включает отнюдь не только те нормативные акты правительственной власти... которые реализуются в практической дея-*

⁷⁶⁵ См.: Петров П.В. Главное управление военно-учебных заведений. СПб., 1907. Т. 2. С. 140–149.

⁷⁶⁶ См.: Зайончковский П.А. Российское самодержавие в конце XIX столетия. С. 309–365; Зейфман Н.В. Правительственная реакция и регулирование социального состава гимназистов в конце XIX в. // Проблемы истории СССР. М., 1973. С. 241–253; Камоско Л.В. Деятельность Министерства народного просвещения в конце 60-х годов XIX века // Сборник научных работ аспирантов исторического факультета МГУ. М., 1970. С. 153–180; Оржеховский И.В. Из истории внутренней политики самодержавия в 60–70-х годах XIX в. Горький, 1974; Твардовская В.А. Идеология пореформенного самодержавия (М.Н. Катков и его издания). М., 1978; Щетинина Г.И. Университеты в России и устав 1884 года. М., 1976 и др.

тельности правительства, но даже и задуманные или находящиеся в стадии разработки... Даже в том случае, когда правительство приступает к разработке какого-либо проекта из чисто демагогических соображений, т.е. заранее отказывается от мысли о реализации задуманного мероприятия, такая разработка не перестает быть политикой, **ибо демагогия есть та же политика**»⁷⁶⁷.

Приведенная мысль не утратила своей актуальности, поскольку еще нередко происходит «подстановка понятия реальная политика под понятие политика вообще». «Первым условием для правильного разрешения вопроса о направленности правительственной деятельности» было и остается «включение в понятие политики всех, т.е. осуществленных и только подготовленных, мероприятий правительства»⁷⁶⁸.

Рассмотренные выше аспекты изучения школьной политики, которые большей частью не были представлены в историографии, очевидно требуют самостоятельной, углубленной разработки. Однако в ходе этой разработки не следует упускать из виду основного – **задачи синтеза**. Цель настоящей статьи и состояла в том, чтобы наметить пути достижения этого синтеза, пути целостного изучения школьной политики.

И в заключение несколько замечаний о том, *кому и как изучать школьную политику*. Среди исследователей существуют два мнения на этот счет. Первое, что изучение школьной политики – выход за пределы задач историков педагогики и образования, что оно составляет компетенцию гражданских историков. И второе, что ее изучение – дело тех и других, но сферы этого изучения должны быть резко разграничены.

Первое из этих мнений, высказываемое некоторыми историками педагогики, вряд ли стоит принимать всерьез, поскольку от него один шаг до известного стремления вывести и саму историю школы и образования за пределы предмета истории педагогики⁷⁶⁹. Второе мнение свободно от таких устремлений, но оно тем не менее основано на недооценке специфики школьной политики как пограничной области исследования. *Результат этой недооценки – то, что мы имеем сегодня: отсутствие в историографии сколько-нибудь полной картины школьной политики*, весьма приблизительное понимание ее «школьных» свойств во многих общеисторических работах и практически полная отстраненность историко-педагогических работ от ее внутри-политических реалий.

Предложенный в настоящей статье подход к изучению школьной политики исходит из другой презумпции: 1) рассмотрение целостного объекта может проводиться функционально лишь до предела, за которым утрачивается его целостность; 2) исследователь, который берется за изучение области, лежащей на границе двух наук, должен, независимо от своей специ-

⁷⁶⁷ Предтеченский А.В. Очерки общественно-политической истории России в первой четверти XIX века. М.:Л., 1957. С. 23 (выделено мной. – Э.Д.).

⁷⁶⁸ Там же. С. 23–24.

⁷⁶⁹ См.: Днепров Э.Д. Советская историография отечественной школы и педагогики. М., 1981. С. 27–32.

альности, в равной мере успешно ориентироваться в каждой из этих наук и 3) в силу самой «пограничной» специфики предмета исследования, *историк, изучающий школьную политику, не может не быть одновременно и историком школы, и историком политики.*

Вывод из сказанного очевиден. Нет необходимости раз и навсегда пред-решать, кто должен разрабатывать историю школьной политики. Главное – знать, как ее разрабатывать. Этому по мере возможностей и пыталась помочь публикуемая статья.