

## НАШИ ПУБЛИКАЦИИ

*И.И. Мельников, депутат*

*Государственной Думы РФ, председатель  
Комитета по образованию и науке*

*О.Н. Смолин, депутат Государственной  
Думы РФ, заместитель председателя  
Комитета по образованию и науке*

### КОНЦЕПЦИЯ ОЧЕРЕДНОГО ЭТАПА РЕФОРМИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ: ПОЗИЦИЯ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОМИТЕТА

Осенне-зимний политический сезон 1997-1998 годов останется в истории страны как период очередной попытки глобального реформирования практически всех секторов бюджетной сферы, включая образование и науку. Очередной этап реформирования образования наряду с аналогичными попытками в области здравоохранения играет в этом процессе особую роль, поскольку проблема образования прямо или косвенно затрагивает интересы едва ли не каждой семьи.

Целью настоящей статьи является попытка осуществления в первом приближении анализа происходящих процессов, но главным образом изложения позиции Комитета Государственной Думы по образованию и науке по этому вопросу.

#### К истории проблемы

Как известно, весной 1997 года в Правительство России пришла группа людей, впоследствии названных молодыми реформаторами, причем пришла под лозунгом необходимости нового этапа реформирования страны в целом и социальной сферы в частности. Среди прочего была заявлена необходимость реформирования системы образования.

С точки зрения теории управления и здравого смысла процесс выработки политического курса должен быть следующим: сначала определяются цели политики, затем — ее содержание и средства, включая вопрос о том, необходимы ли для реализации поставленных це-

лей реформы. Однако в данном случае логика была совершенно иной: сначала была признана необходимость реформы, а затем под нее стали разрабатываться цели и содержание. Иначе говоря, средство (реформа), по крайней мере хронологически, оказалось впереди цели и должно было определять эту цель.

Летом 1997 года под эгидой Министерства образования работал специальный семинар. Результатом этой работы стали «Основные положения концепции очередного этапа реформирования системы образования Российской Федерации», появившиеся в газете «Первое сентября» 19 августа. Документ содержал немало интересных и даже бесспорных положений, в особенности в его последнем разделе, озаглавленном «Первоочередные меры по стабилизации социально-экономического положения в системе образования», однако отличался глубиной внутренней противоречивостью. Вот лишь один пример.

«В современном российском образовании происходят два основных разнонаправленных, противостоящих и даже противоборствующих процесса. Один — внешний по отношению к образовательной системе, подталкивающий ее к обвалу: инвестиционный кризис, снижение уровня финансирования образования, его материально-технического, ресурсного обеспечения и т.д. Другой — внутренний, препятствующий этому обвалу: самодвижение, саморазвитие системы образования, рост его внутреннего потенциала,

интенсивное расширение образовательных услуг.

В суровом противоборстве этих процессов второй сегодня явно одерживает верх, что свидетельствует как об устойчивости, жизнеспособности образовательной системы, так и о мощных до конца не раскрытых ее внутренних ресурсах. В итоге система образования не только «выживает», но полнокровно живет — пусть трудно, но живет и при этом достаточно интенсивно развивается».

Каждый непредвзятый наблюдатель, знакомый с положением дел в сфере образования, знает: это или иллюзия, удивляющая наивностью, или очередная идеологема, отражающая не реальность, но чувства разработчиков по отношению к существующей власти.

Действительно, положение в системе образования лучше, чем во многих других областях российской экономики и общественной жизни. Здесь не было обвала, а вузовские конкурсы даже растут. Но очевидно и другое: настоящие реформы в образовании были возможны в конце восьмидесятых годов, когда свободу уже дали, а деньги еще не отняли, теперь же внутренние ресурсы системы образования если не исчерпаны, то, по крайней мере, находятся на грани исчерпания.

Мы не знаем точно, сколько детей в возрасте от 6 до 18 лет оказались за порогом учебных заведений. Выступая в Государственной Думе 17 января 1997 года, министр образования В.Г.Кинелев говорил о 300-х тысячах, На запрос депутата Совета Федерации О.Н.Смолина в 1995 г. Министерство образования представило иные данные — 1 миллион 950 тысяч, а бывший заместитель министра образования, ныне заместитель министра по сотрудничеству со странами СНГ М.Н. Лазутова на слушаниях в Совете Федерации в апреле 1997 г. дала самую тревожную информацию — от 3,5 до 3,7 миллиона детей. Если в 1980 г. в Российской Федерации приходился 221 студент на 10 тысяч граждан, причем только за счет государственного бюджета, то в 1996 году — 178, включая студентов «внебюджетников». В 1992-96 гг. были закрыты более 19 тысяч детских дошкольных учреждений (их число сократилось приблизительно с 83 тысяч до 63 тысяч). Резко снизилась подготовка детей к школе. Оказалась развенчанной очередная иллюзия революционного времени, согласно которой дошкольное воспитание в семье за-

ведомо лучше «проклятого коллективизма» детских садов.

Осознавая невозможность сохранения образования исключительно или главным образом за счет его внутренних ресурсов, российский парламент еще в 1992 г. в первой редакции Закона РФ «Об образовании» объявил эту сферу приоритетной и установил, что расходы на нее не могут быть менее 10 % национального дохода. В январе 1996 г. после преодоления вето Государственной Думой первого созыва и дважды — Советом Федерации первого созыва, Президент подписал новую редакцию Закона «Об образовании», которая не только подтвердила эту норму, но и установила, что расходы на высшее образование должны составлять не менее 3 % расходной части Федерального бюджета. Эта же норма вошла в текст Федерального Закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». О том, как реализуется эта норма, можно судить на основании следующих данных.

В 1996 г. расходы на всё образование в Федеральном бюджете составили 3,48 %; в 1997 г. эти расходы удалось поднять, приблизительно на три триллиона рублей, не изменив их доли в процентах, а самое главное — добиться того, что весь раздел «Образование» был отнесен в бюджете 1997 г. к числу защищенных, т.е. не подлежащих секвестру.

Однако, прямо нарушая Закон, правительство произвело секвестрирование, причем секвестрированными среди всех защищенных статей оказались только расходы на образование, а также фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу. Но не выполнен даже урезанный бюджет.

В проекте Федерального бюджета на 1998 г. правительство предложило еще более сократить расходы на образование — приблизительно на 2,25 триллиона рублей по сравнению с бюджетом 1997 г., что составит 3,44 % его расходной части.

Осознавая, что и дальше экономить на образовании — все равно, что «топить ассигнациями», что дальнейшее недофинансирование может превысить предел устойчивости системы образования и привести к ее развалу, Комитет Государственной Думы по образованию и науке в своем официальном заключении на проект Федерального Закона «О федеральном бюджете на 1998 г.» рекомендовал «отклонить проект федерального закона «О федеральном

бюджете на 1998 год» (в первом чтении) в редакции, представленной Правительством РФ; предложить Правительству РФ при доработке внести принципиальные поправки в проект федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год» в части финансирования образования и основных характеристик федерального бюджета с учетом выделения в расходной части по разделу «Образование» суммы, соответствующей нормам действующего законодательства об образовании».

В результате работы Государственной Думы в бюджет образования удалось вернуть 1 трлн рублей.

9 сентября в Учительской газете под заголовком: «Все решает капитал. Человеческий...» была опубликована другая концепция, в число разработчиков которой вошли два заместителя министра образования А.Г. Асмолов и А.Н. Тихонов, и заместитель министра труда и социального развития М.Э. Дмитриев. На наш взгляд, этот документ был более цельным, но менее приемлемым по идеологии, чем предыдущий. Вскоре была выработана официальная концепция, одобренная коллегией Минобразования России 23 сентября. Назовем эту концепцию официальной, а концепцию, подготовленную под руководством заместителей министров, — альтернативной. Две концепции и две группы разработчиков конкурировали два месяца, пока не были сведены к единому документу, который и был представлен правительственной комиссии 9 декабря 1997 года. В конце декабря, после его официальной публикации началось обсуждение концепции очередного этапа реформирования образования.

### **Позиция Комитета Государственной Думы по образованию и науке**

Комитет Государственной Думы по образованию и науке мог занять одну из двух позиций.

1. Позиция критикующего наблюдателя: поскольку российская система образования нуждается не столько в реформировании, сколько в финансировании, поскольку термин «реформа» вообще дискредитирован, нет смысла разделять с Правительством ответственность за новые непопулярные меры. Роль внешнего критика согласно этой логике со всех точек зрения предпочтительнее.

2. Позиция активного участника, отстаивающего особое мнение.

Очевидно, что первая роль позволяла сохранить политическое лицо, вторая — хотя бы отчасти повлиять на ход событий. Руководство Комитета сознательно пошло по второму пути. Председатель Комитета и его заместитель вошли в состав правительственной комиссии, представители Комитета участвовали в рабочих группах, хотя и занимали там вполне определенную позицию. Суть которой выражена в постановлении Государственной думы от 19 сентября (№ 1729-II ГД), в выступлениях представителей Комитета на заседаниях правительственной Комиссии 1 октября и 9 декабря 1997 года в рекомендациях парламентских слушаний 20 января 1998 года.

Постановление Государственной Думы от 19.09.97 г. было принято в качестве превентивной меры, призванной предотвратить поспешное утверждение Правительством концепции очередного этапа реформирования образования. Цель эта отчетливо видна из текста документа, основные положения которого стоит здесь привести.

«Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации постановляет:

*1. Предложить Правительству Российской Федерации:*

— организовать всестороннее обсуждение работниками системы образования Российской Федерации и общественностью разработанного Комиссией по подготовке проекта концепции очередного этапа реформирования системы образования и доработку данного проекта с учетом замечаний и предложений, которые поступят в указанную комиссию в ходе обсуждения проекта;

— не допускать структурные изменения системы образования Российской Федерации, за исключением структурных изменений, происходящих по инициативе образовательных учреждений, до утверждения Правительством Российской Федерации концепции очередного этапа реформирования системы образования.

*2. Комитету Государственной Думы по образованию и науке провести в IV квартале 1997 года парламентские слушания о концепции реформирования системы образования и науки Российской Федерации».*

После появления двух альтернативных концепций возникла необходимость определить отношение к ним Комитета Государственной Думы по образованию и науке, который

руководствовался при этом двумя основными принципами:

1) Принцип соответствия действующему законодательству (точнее, меньшего отклонения от него);

2) Принцип меньшего зла (выражаемой в медицине формулой «не навреди!»).

Вот как выглядел сравнительный анализ двух концепций реформирования образования в докладе О.Н.Смолина на конференции «Образование и национальная безопасность России», в МГУ им. М.В. Ломоносова 24 сентября 1997 г.

Доклад получил характерное название «Закон как фактор «национальной безопасности» образования».

Любая концепция очередной реформы или очередного этапа реформирования образования должна с самого начала ответить на три вопроса.

**Первый** — финансово-экономический — идет ли речь действительно о реформе или же о мерах жесткой экономии? Второй вариант ответа приведет к катастрофическим, возможно и необратимым последствиям. Первый требует ясности: какую сумму готово Правительство выделить на реформирование образования, ибо реформа бюджетной сферы без бюджетных денег представляет собой проект заведомо маниловского толка.

**Вопрос второй** — идеологический: что является целью реформы, простое приспособление системы образования к нынешней экономической ситуации, к условиям разрушенного производства, примитивного полукриминального рынка, или же цель состоит в том, чтобы сохранить образование как в основе своей нерыночный сектор, чтобы с его помощью транслировать молодому поколению высокие традиции российской духовности и, тем самым, хоть немного цивилизовать существующие общественные отношения?

**Вопрос третий** — политико-юридический: предполагается ли проводить реформы в рамках действующих федеральных законов? Внося в них изменения и дополнения? Или же в обход закона?

Посмотрим как отвечают на поставленные вопросы две названные концепции.

На первый вопрос ни одна из них прямого ответа не дает, хотя различия между ними здесь существенны. Официальный проект, требуя возвращения долгов по заработной плате работникам образования, долгов за коммунальные услуги образовательным учреждениям, выделения средств на подготовку к зиме, а так-

же восстановления действующих в настоящее время льгот в системе образования в налоговом кодексе фактически предполагает, что деньги под реформу правительством будут выделяться. Альтернативный проект, провозглашая неуминение финансирования образования, предполагает вместе с тем, что 10 процентов, предусмотренных бюджетом на эти цели, пойдут в инновационный фонд и их придется восполнять за счет расширения платных образовательных услуг<sup>1</sup>.

По второму вопросу (приспосабливать образование к примитивному рынку или напротив, пытаться с помощью образования этот рынок цивилизовать) ситуация совершенно аналогичная: хотя в обоих концепциях он прямо не поставлен, ответы на него есть и они различны.

Во-первых, тенденция превратить образование в «простую сферу обслуживания» пораженной кризисом экономики и нынешних дегуманизированных отношений проявляется в альтернативной концепции значительно определеннее и ярче. В газетном заголовке, под которым она была опубликована, «Все решает капитал. Человеческий...» — содержание отражено почти точно. Явно лишним выглядит лишь последнее слово, которое являет собой то ли представление редактора о желанном светлом будущем, то ли его воспоминания о тех временах, когда он читал третий том Капитала.

Во-вторых, альтернативный проект содержит призыв к кардинальному пересмотру содержания гуманитарного образования вместе с составом самих преподавателей. При этом авторы проекта полагают, что здесь требуется политическое решение, ибо само научное сообщество к самоуправлению не способно и «реформы» должны производить специалисты «международного уровня» вместе с представителями Министерства. Иными словами, как в любую революционную эпоху некие неугодные идеи предлагается отсекают вместе с головой, правда не в первобытном смысле этой формулы. Остается, правда, не вполне ясным считают ли авторы альтернативного проекта специалистами международного уровня исключительно самих себя или специалистов предполагается вновь выписывать из за границы. Не известен пока также автор нового «Краткого курса» истории великих побед абсолютно независимой России. На этом фоне отсутствие подобных радикальных предложений в официальной концепции выглядит как ее достоинство, а не недостаток.

Третий вопрос не только поставлен в обеих концепциях, но и ответ на него вполне ясно сформулирован: оба проекта предлагают идти путем внесения изменений и дополнений в действующие федеральные законы. Но предполагаемые изменения качественно различны по характеру. Если официальный проект в основном идет в концептуальном русле закона об образовании в редакции 1996 года, а отклонения от этого закона имеют сравнительно частный характер и могут быть предметом дальнейшего согласования позиций, то альтернативный проект требует радикального изменения вектора образовательной политики по крайней мере по двум ключевым позициям.

Положение «деньги следуют за учеником» (фактически иное название системы ваучеров) противоречит п.4 статьи 5, п.16 статьи 33 и п.7 статьи 41 Закона РФ «Об образовании», не предусматривающими финансирования негосударственных профессиональных образовательных учреждений. На практике такое финансирование приведет к перераспределению средств в пользу элитных и негосударственных образовательных учреждений, к еще большим финансовым потерям для государственных образовательных учреждений, предназначенных для большинства граждан.

Положение о многоучредительстве образовательных учреждений с участием государственных и негосударственных организаций представляет собой по существу скрытую форму приватизации и в этом качестве противоречит п. 13 ст. 39 Закона РФ «Об образовании».

Результаты обоих радикальных нововведений нетрудно предсказать уже сейчас: возрастает социальное и правовое неравенство возможностей в сфере образования; оно станет еще доступнее богатым и еще недоступнее бедным вне зависимости от интеллекта тех и других; политическая элита будет становиться все более закрытой, а общество все более конфликтным.

Сравнительный анализ двух проектов показывает, что официальный, несмотря на целый ряд спорных позиций, идет в русле реформы образования, тогда как альтернативный представляет собой попытку, говоря словами недавнего прошлого, «революционной перестройки». Неплохо бы только новым революционерам вспомнить, что предыдущие революции обычно «пожирали своих детей», а их результаты оказывались противоположны первоначальному прекрасному намерению.

Оба проекта были вынесены на первое заседание правительственной комиссии 1 октября 1997 года, при этом министр образования В.Г.Кинелев, естественно, отстаивал проект, одобренный коллегией Министерства, тогда как Вице-Премьер Правительства О.Н.Сысуев — альтернативный.

Предложения Комитета Государственной Думы сформулировал его председатель И.И.Мельников:

1) создать компактную рабочую группу Правительственной Комиссии с участием представителей Правительства, Федерального Собрания, Российского Союза ректоров, РАН, РАО, профсоюзов;

2) эта рабочая группа, взяв в качестве рабочего материала Концепцию, одобренную Коллегией Минобразования (и более соответствующую действующему законодательству), учтет положения доклада О.Н.Сысуева, другие замечания и предложения, и подготовит текст Концепции к следующему заседанию Комиссии;

3) в случае одобрения Комиссией доработанного проекта Концепции она (Концепция) передается для обсуждения в субъекты Российской Федерации, в Государственную Думу и Совет Федерации, выносится на обсуждение общественности через СМИ;

4) итоговое обсуждение, возможно, следует провести на II-ом съезде работников образования (этот вопрос волнует все общество, от его решения зависит будущее России);

5) только после такого обсуждения и доработки можно выносить проект Концепции на рассмотрение Правительства.

Два месяца, прошедшие между первым и вторым заседаниями правительственной комиссии, представители Государственной Думы работали с авторами обоих альтернативных проектов. Главная задача этой работы состояла в том, чтобы снять до вынесения на Правительство наиболее опасные для системы образования положения, прямо противоречащие действующему законодательству. Эта задача была решена в значительной степени. Другая задача — не допустить поспешного принятия Концепции — также была частично решена. Не последнюю роль в этом сыграла сдержанная позиция О.Н.Сысуева, который, проводя линию на принятие правительственного постановления, тем не менее признавал, что реформа, производимая административными методами и без должного финансирования, приведет к

резкому росту социальной напряженности не только в образовательном сообществе, но и в стране в целом.

В значительной степени Комитету Государственной Думы по образованию и науке удалось провести свою линию и на втором заседании правительственной комиссии 9 декабря 1997 года, когда ее членам был представлен объединенный проект Концепции. Предоставим читателю судить, насколько последовательной была позиция представителей парламента, приведя с небольшими сокращениями текст выступления И.И.Мельникова.

«I. Многочисленные встречи с работниками образования, их обращения в Государственную Думу подтверждают обоснованность нашей позиции, высказанной на первом заседании правительственной комиссии, что в нынешних условиях с учетом существующей законодательной базы разумнее говорить скорее не о концепции очередного этапа реформирования системы образования, а о программе антикризисных мер в этой области.

Невозможно одновременно повышать качество образования и сокращать расходы на него.

II. К сожалению, эта точка зрения не была поддержана на первом заседании Комиссии, но тем не менее наши представители на некоторых этапах принимали участие в доработке проекта. Представленный проект несомненно стал лучше.

III. На сегодняшнем заседании Правительственной комиссии хотелось бы уточнить ее возможности. Можем ли мы сегодня определиться по ряду принципиальных вопросов. К таким вопросам я бы отнес следующие:

1. Должен или не должен в концепции присутствовать принцип «деньги следуют за учеником» и если должен, то в каком виде?

2. Можно ли и на каких условиях переводить финансирование ПТУ, техникумов и части Вузов на региональные и местные бюджеты и проводить их массовое реструктурирование (укрупнение, объединение)?

3. Правильно ли основную тяжесть оплаты за коммунальные услуги перекладывать на плечи образовательных учреждений. И в связи с этим нужно ли принудительно требовать сдачи площадей в аренду (не менее 10%)?

4. Стоит ли при колоссальном недостатке денег затевать перевод школ на 12-летнее образование? Ясно, что это потребует огромных расходов.

5. Можно ли (и в каких границах) расширять платное образование, особенно в государственных образовательных учреждениях и, в частности, узаконивать денежные сборы с родителей в школах?

6. Целесообразно ли резкое сокращение числа студентов, получающих стипендию, при столь же резком увеличении платы за проживание в общежитие?

Естественно, что список таких вопросов можно расширить. По ряду перечисленных позиций в обсуждаемом нами проекте предлагается провести эксперимент. Но проект написан так, будто результат эксперимента авторам давно известен.

Мы хотим еще раз повторить, что все положения Концепции, затрагивающие федеральное законодательство, могут вводиться в практику только после принятия соответствующих законов. И это должно быть оговорено в Концепции.

IV. Мы конечно предпочли бы, чтобы Правительственная комиссия определилась по этим (и другим) вопросам до официального опубликования проекта. Но если это сделать не удастся или такой подход не будет принят, то мы предлагаем:

1. Опубликовать проект для обсуждения педагогическим сообществом и всеми заинтересованными лицами.

2. Официально, от имени Правительственной комиссии направить проект в субъекты Российской Федерации и крупные города для получения официальных заключений.

3. Обсудить проект в Союзе ректоров, ассоциации менеджеров образования, на открытых парламентских слушаниях в середине января 1998 года;

4. Сформировать на паритетных началах рабочую группу комиссии, куда вошли бы по одному представителю от Правительства, от Минобразования, от Государственной Думы, от Совета Федерации, от Российской академии образования, от Союза ректоров, от Профсоюза работников образования и науки. Итого 7 человек. Состав (по численности) вполне работоспособный.

Состав рабочей группы целесообразно опубликовать вместе с проектом Концепции. Уже сейчас очевидно, что по ряду вопросов рабочей группе придется принимать решения. Поэтому её нужно наделить соответствующими полномочиями. Рабочая группа должна обобщить все поступившие материалы по

проекту и подготовить его в доработанном виде.

5. Доработанный проект вынести для обсуждения на съезде работников образования России и только после этого на заседание Правительства».

После заседания правительственной комиссии 9 декабря, где было принято решение опубликовать проект концепции и обсудить его в регионах, Комитет Государственной Думы по образованию и науке от работы над текстом проекта в составе правительственной комиссии перешел к публичным мероприятиям. 23 декабря 1997 года состоялось заседание общественного совета по образованию, который не только обсудил проект, но также поддержал идеи проведения съезда работников образования и парламентских слушаний по этой проблеме. Сами парламентские слушания состоялись в здании МГУ 20 января 1998 года с участием представителей 64-х регионов России, ЦК профсоюзов работников образования и науки, Российской Академии образования, более ста ректоров государственных и негосударственных вузов. В слушаниях приняли участие заместитель Председателя Правительства России О.Н.Сысуев, министр образования В.Г.Кинелев, заместители руководителей нескольких федеральных министерств, министры образования республик в составе России, руководители региональных и местных органов управления образованием, и др.

Сценарий парламентских слушаний был построен таким образом, чтобы позиция Комитета Государственной Думы по образованию и науке не навязывалась их участникам. Напротив, после приветствия ректора МГУ В.А.Садовниченко и вступительных замечаний И.И.Мельникова слово было предоставлено заместителю Председателя Правительства России О.Н.Сысуеву. Тем не менее, подавляющее большинство выступавших высказалось в разной форме против предложенного проекта концепции, причем мнения варьировали в диапазоне от мягких замечаний до жесткой критики. Выступить с подробным анализом опубликованного проекта концепции, в особенности в части предложенного ее разработчиками реформирования организационно-экономических механизмов в системе образования, было предложено заместителю председателя Комитета по образованию и науке Государственной Думы О.Н.Смолину. Приведем текст доклада с небольшими сокращениями.

### **Содержание концепции: анализ и предложения**

На заседаниях Правительственной Комиссии и через средства массовой информации мы с удивлением узнавали от некоторых наших высокопоставленных коллег из органов исполнительной власти, что депутаты против реформ и хотят оставить все как есть. Авторы таких заявлений либо глубоко заблуждаются, либо сознательно хотят ввести в заблуждение других.

Все присутствующие, конечно, читали Концепцию очередного этапа реформирования образования и знают ее ключевые идеи. Вот лишь некоторые из них: придание каждому учебному заведению статус юридического лица; нормативное финансирование; налоговые льготы для образовательных учреждений и тех, кто инвестирует деньги в образование; введение государственных образовательных стандартов; независимая система контроля качества образования и т.п.

Все, кто читал Закон РФ «Об образовании», прекрасно знают, что все эти положения утверждены законом и действуют с 1992 года. Никто не мешал уважаемому Правительству за эти годы их реализовать без всякого шума о реформах. Кого на самом деле надо обвинять в торможении реформ: тех, кто подготовил и принял закон, включил в него все эти положения, или тех, кто пять лет закон не выполняет? Ведь до сих пор ни разу одновременно с законом «О федеральном бюджете на очередной год» Правительство не предложило Парламенту нормативы финансирования образовательных учреждений, как того требует закон «Об образовании».

Если все эти положения Концепции соответствуют закону, если Правительство, наконец, собралось их выполнять, Комитету по образованию и науке, можно задать вопрос, чем он так обеспокоен, почему требует не спешить, включить депутатов в состав комиссии, проводит Парламентские слушания, настаивает на съездах работников образования и т.д.

Казалось бы, нам следует радоваться, а мы беспокоимся и требуем...

Но для беспокойства есть более, чем серьезные причины, которые можно разделить на две основные группы.

**ПЕРВОЕ.** Закон «Об образовании» разрабатывался под другие деньги. В нем не случайно записано, что расходы консолидированного бюджета на образование должны быть не



ниже 10 процентов национального дохода. Расходы на высшее образование должны составлять не менее трех процентов расходной части федерального бюджета. Закон установил средние ставки в образовании не ниже средней заработной платы в промышленности и систему дополнительных социальных гарантий для педагогов не потому, что лоббировались интересы образования, а для обеспечения его высокого качества, а значит и возможности движения к постиндустриальному обществу.

Любая реформа требует средств. Превращение всех школ в юридические лица требует денег хотя бы для того, чтобы обучить директоров и содержать бухгалтеров. Это деньги сравнительно небольшие. Гораздо больших денег требует введение государственных образовательных стандартов и создание независимой государственной аттестационной службы. По ряду предметов требуется новое поколение учебников, новое оборудование, техника, приборы и материалы. В школьных библиотеках не хватает учебников, методической, художественной литературы, многие перестали выписывать периодические издания. Но дело не только в прямых затратах. Если мы введем новые стандарты и жесткий контроль за их исполнением при нынешней заработной плате учителей, и еще, как предлагает Министерство труда и социального развития, отменим пенсии за выслугу лет, то мы просто разгоним педагогов из школы. Логика закона «Об образовании» в том и состояла, чтобы дать учителю достойную зарплату, и тогда иметь право по-настоящему спросить с него за качество образования.

Если принцип «деньги следуют за учеником» будет реализован, как нам обещают, в приемлемой, беззачетной форме, он все-равно потребует больших затрат. Представьте себе простую ситуацию: в школе по одному класс-комплекту. Примерно половина детей из каждого класса решила перейти в другие школы. При этом по-прежнему надо отапливать и освещать здание и платить учителям заработную плату. Но если все деньги ушли из школы вслед за детьми, сделать это уже невозможно. Значит надо либо прописывать более сложную формулу финансирования, либо резко увеличивать его нормативы.

Кстати, о нормативах. Концепция закона «Об образовании» в этом вопросе такова: бюджет под нормативы. Иначе говоря, сначала разрабатываются нормативы финансирования в расчете на одного обучающегося по каждому

типу и виду образовательных учреждений, позволяющие реализовать его право на бесплатное образование не ниже государственных стандартов. Затем эти нормативы одновременно с бюджетом вносятся Правительством на утверждение Парламента. То есть бюджет должен более или менее соответствовать необходимым затратам. «Концепция Концепции» по крайней мере в части федерального бюджета, а главное практика составления федерального бюджета совершенно иная: нормативы под бюджет. Минфин выделяет сумму на образование, исходя из которой предполагается рассчитывать нормативы. Действует печально известный принцип: вот тебе три рубля — и ни в чем себе не отказывай! После этого возможна следующая ситуация: студенту или учащемуся ПТУ объявляют, что свет, тепло, учебники для библиотеки и т.п. в эти нормативы не вошли. Вот Вам реальный путь к введению всеобщей частичной платности образования, и подобные примеры уже есть, другими словами, попытка ввести отдельные нормы закона без их финансового обеспечения приведет лишь к тому, что закон будет выполнен «с точностью до наоборот».

В отношении региональных и местных бюджетов авторы концепции проявляют гораздо больше оптимизма, чем в отношении бюджета федерального. Предполагается, например, что нормативы бюджетного финансирования в расчете на одного школьника поднимутся с 1800 рублей до 3000 денонимированных рублей за четыре года. Скажу прямо, мы были бы очень рады, но верится с трудом. Дело в том, что эти расчеты базируются на следующей логике: коммунальная реформа, т.е. резкое повышение цен на коммунальные услуги за счет прекращения дотации на них должна дать региональным и местным бюджетам до ста миллиардов новых рублей; часть этих денег должна пойти на образование, обеспечив повышение нормативов (а значит, и расходов) на 60 процентов. Однако опыт регионов, где коммунальная реформа вводится ускоренными темпами, показывает, что часть населения просто перестает платить за коммунальные услуги, и доходы бюджета увеличиваются очень мало. Поэтому планы повышения расходов на образование за четыре года на 60 процентов за счет средств от коммунальной реформы утопичны.

Вопрос предельно прост: если Правительство хочет проводить реформу в образовании, оно должно четко заявить, сколько денег под эту



реформу оно готово выделить. А реформа без денег — по определению — квадратура круга. Есть деньги — можно говорить о реформе; нет денег — говорить не о чем. Нельзя же уподобляться цыгану, который приучал свою лошадь голодать, и она совсем было привыкла, но вот беда — сдохла.

В разделе о реформировании организационно-экономического механизма в системе образования речь фактически идет не о реформе, а о мерах жесткой экономики. Если мы будем и дальше действовать по принципу: реформы начинаются, когда кончаются деньги, при слове «реформа» одни люди по-прежнему будут вздрагивать и хвататься за карман, у кого в нем что-то есть, а остальные — за сердце.

Итак, первое, что нас тревожит — это возможность профанации идей закона «Об образовании» под видом их реализации.

**ВТОРАЯ** группа причин, вызывающих наше беспокойство, связана с теми положениями Концепции, которые прямо или косвенно не соответствуют действующему законодательству и объективно ведут к усилению неравенства прав граждан в области образования.

Прежде, чем переходить к анализу этих положений, следует отдать долг объективности и сказать что по сравнению с теми документами, которые, скажем, были представлены Комиссии по экономическим реформам, концепция стала существенно лучше. Структура ее выглядит более солидной, текст — более взвешенным, снят ряд позиций, которые противоречили законодательству и вызывали напряжение в образовательном сообществе.

1. «Деньги следуют за учеником» теперь уже не все разом и не «от Москвы до самых до окраин», но в порядке эксперимента, в крупных городах, причем с согласия администрации. Это хорошо. Но механизма этого следования, до сих пор внятно так и нет.

2. Проблема совместного учредительства государственных образовательных учреждений прописана в основном в соответствии с действующим законом. По крайней мере, в среднесрочной перспективе, соучредителями могут выступать федеральные и региональные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления.

3. Большим плюсом является отказ от идеи прямого введения всеобщей частичной платности образования в размере 20 процентов от стоимости обучения под видом оказания допол-

нительных образовательных услуг. На самом деле дополнительные услуги потому и дополнительные, что они предоставляются сверх государственного стандарта и оказываются на добровольной основе. Поэтому дополнительных платных образовательных услуг для всех быть не может по определению.

4. Мы рады, что учителям и преподавателям обещают рост заработной платы за 4 года на 53–54 процента. Правда не ясно, почему учителям это обещано из бюджетов, а преподавателям вузов в основном из внебюджетных источников, т.е. за счет денег, дополнительно заработанных профессиональными образовательными учреждениями. Видимо, увеличение заработной платы преподавателям вузов будет за счет увеличения рабочего времени. Это прямо противоречит Федеральным законам «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

Вместе с тем, как уже говорилось, в Концепции сохранился целый ряд позиций, вызывающих сомнения или прямые возражения. Назову некоторые из них.

1. Не думаю, что будет принята образовательным сообществом идея изъять 10 процентов расходов на образование из федерального бюджета в инновационный фонд и при этом практически прекратить финансирование коммунальных расходов.

2. Данный проект, как и принятое ранее Правительством постановление, предусматривает, что большая часть профтехучилищ будет передана на региональные и местные бюджеты. При таком подходе трудно понять, как будет выполняться норма статьи 5 Закона «Об образовании», согласно которой не только полное среднее, но и начальное профессиональное образование является бесплатным и общедоступным. Я понимаю, что удержать все ПТУ на федеральном бюджете, видимо, не удастся. Но именно здесь я предложил бы вариант совместного учредительства с тем, чтобы, скажем, заработную плату преподавателям и стипендии учащимся ПТУ оплачивал федеральный бюджет, а коммунальные и другие расходы — региональные и местные бюджеты. Тогда было бы понятно, кто все-таки отвечает за реализацию прав гражданина на общедоступное и бесплатное начальное профессиональное образование.

3. Очень интересно выглядит Концепция в части адресной социальной поддержки студентов. Из текста следует, что, во-первых, количество

студентов, получающих стипендии, будет сокращено, ибо стипендиальный фонд увеличивать не предполагается; во-вторых, стипендии малообеспеченным студентам предполагается поднять до 1/2 прожиточного минимума, а иногородним — до 2/3 прожиточного минимума; в-третьих, одновременно до 30% от размера стипендии поднимается и плата за общежитие (по Закону она не должна превышать 5 процентов стипендии).

Если учесть, что нынешняя студенческая стипендия составляет от 1/4 до 1/3 прожиточного минимума, то живущий в общежитии малообеспеченный студент, конечно, кое-что выиграет, зато студенчество в целом, безусловно, проиграет, ибо значительная часть стипендиального фонда будет «перекачиваться» в расходы на содержание общежитий. Кроме того, остается открытым вопрос: будет ли и как именно перераспределяться стипендиальный фонд в пользу тех вузов, где выше доля малообеспеченных студентов.

4. Мы не против реструктурирования, объединения, присоединения и т.п. образовательных учреждений, но при этом необходимо иметь в виду два обстоятельства. Во первых, это должно делаться на добровольной основе. Во-вторых, не факт, что это приведет к экономии финансовых средств. По крайней мере американские ректоры убеждали нашу делегацию, что расходы на одного студента в крупных университетах больше, чем в маленьких, и основной смысл существования крупных университетов в Америке — это поддержание определенного качества образования при отсутствии государственного образовательного стандарта.

5. Мы намерены добиваться реализации закона «Об образовании» в части налоговых льгот, предусмотренных для образовательных учреждений. Мы поддержим предложения Правительства о введении налоговых льгот для юридических и физических лиц, оплачивающих высшее образование студентов в аккредитованных вузах. Но мы делаем это не от хорошей жизни и предпочли бы прямое увеличение бюджетного финансирования. Дело в том, что новыми льготами, которые предлагает Правительство, воспользуются не бедные и малообеспеченные, но богатые или состоятельные. Бедные не могут себе позволить платное образование, и им не с чего списывать затраты на него — у них просто нет «налогооблагаемой базы». Что касается платного образования по договорам с физическими лицами, то за их счет по-

чти наверняка будут учиться дети директоров, других руководителей и их знакомых. При этом отчисления в бюджет за счет налоговых льгот несколько уменьшатся. Повторяю, мы предпочли бы прямое бюджетное финансирование, которое дает больше шансов обеспечить равные права на образование. Безусловно, количество конкретных замечаний можно было бы без труда увеличить на порядок. Однако, из сказанного достаточно для общих выводов.

1. В свое время мы все воспитывались на эзоповом языке и понимаем разницу между объявленными и реальными целями. В случае реализации Концепция, несомненно, достигнет необъявленной цели: финансирование и ответственность за развитие образования в значительной степени будут переданы от федеральной власти региональным и местным властям, а также негосударственным организациям и частным лицам. Мы регулярно слышим от региональных руководителей: под видом реформы Правительство просто хочет «сбросить» нам без финансирования образовательные учреждения, чтобы не оно, а мы принимали непопулярные решения об их закрытии.

2. Что же касается главной объявленной цели реформы: «надежно гарантировать конституционные права, свободы и интересы граждан в образовательной сфере», — то она реализована не будет или будет реализована наизнанку. Право на образование граждан с высокими доходами будет защищено еще лучше, право граждан с низкими доходами — еще хуже.

3. Поэтому мы уверены, что система образования нуждается не столько в реформировании, сколько — в финансировании, а Концепция реформы — в серьезной принципиальной корректировке и в особенности с точки зрения обеспечения социальной мобильности. Одобрять ее рано. Концепция должна в полной мере отвечать принципу: не навреди, чтобы не пришлось снова повторять за Премьером: хотели как лучше, а получилось как всегда. Но еще более важным мы считаем продолжение работы над законодательством и, прежде всего, разработку национальной доктрины образования.

Лев Николаевич Толстой когда-то говорил, что народ наш ищет образования как воздуха для дыхания. Конечно, очень плохо стоять на месте. На наш взгляд, еще хуже идти вперед, или, якобы вперед, таким образом, что при этом лишать народ воздуха, наступать на шланг и перекрывать ему кислород.

### Промежуточный финиш

По результатам парламентских слушаний были приняты рекомендации, публикуемые ниже в качестве приложения. Но, может быть, еще более важным итогом слушаний стали письма, направленные Председателем Государственной Думы ФС РФ Президенту и Председателю Правительства Российской Федерации. Суть этих писем могла бы быть сведена к трем основным пунктам:

1) парламентские слушания показали, что концепция реформирования педагогической общественностью не принимается;

2) поэтому следует отложить утверждение концепции на заседании правительства;

3) до утверждения этой концепции меры по реформированию системы образования явочным порядком проводиться не должны.

Есть все основания полагать, что позиция педагогической общественности, эти письма наряду с массовой кампанией профсоюзов по сбору подписей против концепции реформирования образования, наряду с многочисленными публикациями в средствах массовой информации сыграли важную роль в дальнейшем развитии событий. Вице-премьером О.Н.Сысуевым было написано пись-

мо в адрес Председателя Государственной Думы Г.Н.Селезнева, в котором сообщалось об исключении из плана правительства на первый квартал 1998 года принятие постановления о концепции реформирования образования и намерении продолжить работу, сосредоточив внимание на ее организационно-экономическом обеспечении. Таким образом, стратегия и тактика Комитета Государственной Думы по образованию и науке в основном оправдалась.

<sup>1</sup> Кстати сказать, стандартные представления иных ответственных (а может быть безответственных) работников на счет того, что в России реформы не идут поскольку слишком мало негосударственных образовательных учреждений и платного образования мягко говоря не выдерживают критики. За образец здесь принимается американская система с ее развитыми некоммерческими фондами, которые в России практически отсутствуют. Если мы посмотрим на страну более близкую к нам по историческим традициям — на Германию, то увидим, что там существуют три негосударственных вуза, тогда как в России почти триста. В Германии вопрос о платных образовательных услугах в государственных вузах только еще обсуждается, тогда как в России они давно уже стали фактом, слишком распространенным. При этом даже консерваторы в Германском парламенте, не говоря уже о представителях конференции ректоров, почему-то не считают, что они отстали от России по уровню развития рыночных реформ!

#### Приложение:

### ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ — ПАРЛАМЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА Комитет по образованию и науке

#### РЕКОМЕНДАЦИИ ПАРЛАМЕНТСКИХ СЛУШАНИЙ

#### О концепции реформирования системы образования Российской Федерации

(Москва, МГУ им. М.В.Ломоносова,  
20 января 1998 года)

Участники парламентских слушаний исходят из того, что на современном этапе реформирование образования в Российской Федерации происходит в кризисных социально-экономических условиях и поэтому система образования нуждается в принятии срочных антикризисных мер, мер по стабилизации и государственной поддержке.

**Участники парламентских слушаний обеспокоены тем, что:**

— Правительство Российской Федерации

не принимает мер по увеличению финансирования образования, наоборот финансирование системы образования из федерального бюджета за последние три года систематически уменьшалось;

— систематически задерживается заработная плата, выплата пособий и компенсаций работникам образования;

— Правительство Российской Федерации, отдельные министерства и ведомства приступили к реализации концепции реформирования

образования в части реорганизации образовательных учреждений административными методами, не считаясь с нормами действующего законодательства об образовании;

— в последние годы практически не выделяются средства на капитальное строительство и ремонт образовательных учреждений;

— резко сокращается выделение средств из федерального бюджета на оплату коммунальных услуг;

— Правительство Российской Федерации самоустранилось от ответственности за издание учебников для системы образования;

— увеличивается количество детей и подростков, оказавшихся вне системы образования, что способствует росту преступности;

— ухудшается здоровье обучающихся и работников сферы образования;

— падает оплата и престиж труда педагогических и научно-педагогических работников;

— непрерывно увеличивается объем платного обучения и платных образовательных услуг в государственных образовательных заведениях;

— под угрозой утраты оказался уникальный опыт отечественной системы образования.

**Участники парламентских слушаний полагают**, что Закон «Об образовании» открыл широкие возможности для реформирования системы образования и поддерживают идею дальнейшего поэтапного реформирования системы образования, но при этом убеждены в том, что любые шаги реформы должны осуществляться на законодательной основе и в соответствии с федеральной программой развития образования.

Опубликованный и обсуждаемый на настоящих парламентских слушаниях проект концепции очередного этапа реформирования системы образования требует, по мнению участников слушаний, принципиальной переработки.

Проект содержит ряд положений общепризнанного характера, не вызывающих сомнений в их необходимости. Предлагаются преобразования, уже предусмотренные законодательством об образовании и не противоречащие ему, которые могли быть реализованы Правительством Российской Федерации начиная с 1992 года. В процессе совместной работы из проекта были исключены некоторые положения, противоречившие действующему законодательству об образовании.

Вместе с тем проект концепции не базируется на научном анализе состояния и практических перспектив развития системы образова-

ния. В нем нет четко сформулированных целей реформирования системы образования, не прослеживается система мер государственной политики в области образования по реализации законодательно провозглашенной приоритетности образования.

**Участники парламентских слушаний считают, что в обсуждаемом документе:**

— отсутствует объективный анализ предыдущих этапов реформирования образования, поэтому невозможно установить, как очередной этап связан с предыдущим;

— не проанализированы причины невыполнения действующего законодательства об образовании;

— положения концепции ориентированы на одну из составляющих образования — обучение и практически не включают развернутые представления о социализации и воспитании;

— не рассматриваются проблемы развития важнейших компонентов системы образования: дополнительного образования взрослых, дополнительного образования детей, дошкольного образования, сельской школы;

— отсутствует анализ эффективности долгосрочных государственных вложений средств в сферу образования;

— в экономической части, по сути дела, программируется ускоренное социально-имущественное расслоение населения и, следовательно, нарастание социальных конфликтов.

**Участники парламентских слушаний считают необходимым проведение общенациональной дискуссии по следующим принципиальным положениям концепции:**

— введение подушевого нормативного финансирования и реализация принципа «деньги следуют за учеником»;

— расширение платного образования;

— переход общеобразовательной школы на двенадцатилетнее обучение;

— переход на систему общенационального тестирования;

— передача большей части управленческих функций от федерального и отраслевого уровня к региональному и муниципальному;

— перевод финансирования учреждений профессионального образования на региональные и местные бюджеты;

— включение в число учредителей государственных образовательных учреждений негосударственных организаций и физических лиц;

— проведение структурной реорганизации

сети образовательных учреждений на основе их укрупнения или объединения;

— правомерность введения обязанности образовательных учреждений самостоятельно зарабатывать значительную часть средств на содержание учебного заведения, оплату труда и финансирование учебного процесса.

***Участники парламентских слушаний считают целесообразным и необходимым:***

— осуществить разработку мер по выводу системы образования из кризиса;

— организовать работу по созданию национальной доктрины развития образования;

— продолжить общероссийское обсуждение концепции реформирования системы образования Российской Федерации;

— поэтапно реформировать систему образования на основе федеральной программы развития образования.

***На основании изложенного участники Парламентских слушаний РЕКОМЕНДУЮТ:***

***1. Президенту Российской Федерации:***

1.1. Образовать временную комиссию из представителей всех ветвей государственной власти, отечественной науки и практики, педагогической общественности с целью проведения глубокого объективного анализа состояния и перспектив развития отечественного образования и подготовки соответствующего доклада Президенту Российской Федерации.

1.2. Поручить Правительству Российской Федерации разработку конкретных мер по исполнению Указа № 1 от 11 июля 1991 года «О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР», Закона РФ «Об образовании» и Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

1.3. Предложить Правительству Российской Федерации не проводить реорганизацию образовательных учреждений до принятия концепции реформирования системы образования.

1.4. Предложить Правительству Российской Федерации рассмотреть вопрос о реорганизации телеканала «Культура» в телеканал «Образование, наука и культура».

***2. Федеральному Собранию Российской Федерации:***

2.1. Активизировать разработку национальной доктрины развития Российского образования, а также разработку проектов федеральных законов о дошкольном образовании, о среднем образовании, о начальном профессиональном образовании, о среднем професси-

ональном образовании, о дополнительном образовании.

2.2. При рассмотрении проекта Федерального бюджета на каждый текущий год добиваться максимально возможного увеличения финансирования расходов на образование, руководствуясь при этом законодательством об образовании.

***3. Правительству Российской Федерации:***

3.1. Отложить рассмотрение на заседании Правительства Российской Федерации концепции очередного этапа реформирования системы образования до получения результатов обсуждения её в субъектах Федерации и на съездах работников образования, не форсировать принятие концепции и приостановить начатые мероприятия по ее реализации до официального принятия.

3.2. Разработать конкретные меры по определению дополнительных источников финансирования образования с целью выполнения законодательства об образовании.

3.3. В кратчайшие сроки принять конкретные меры по погашению задолженности по заработной плате работникам образования и другим выплатам.

3.4. Разработать на ближайшие два года программу мер по выводу системы образования из финансово-экономического кризиса.

3.5. Обратить внимание на недопустимость издания нормативных актов, не соответствующих законам Российской Федерации об образовании.

3.6. Официально направить в Государственную Думу новую редакцию Федеральной программы развития образования для утверждения её в качестве федерального закона.

***4. Органам законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации:***

4.1. Организовать региональные слушания по проблеме реформирования системы образования.

4.2. Не допускать реализации положений концепции до ее официального принятия.

***5. Прокуратуре Российской Федерации:***

5.1. Организовать в 1998-99 г.г. проверку выполнения федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации законодательства об образовании.

***6. Средствам массовой информации:***

6.1. Опубликовать материалы настоящих парламентских слушаний.