



Национальные проекты нужны, но другие

Доклад на VII Международной научной конференции
«Россия: приоритетные национальные проекты
и программы развития»

Вадим Аванесов,

профессор, доктор педагогических наук

Национальными проектами называются четыре приоритетные целевые программы развития сфер образования, здравоохранения, сельского хозяйства и жилья, инициированные в конце декабря 2005 года Президентом РФ В.В. Путиным. Это новое положительное явление политической жизни страны, дающее шанс на улучшение сильно отстающей социальной сферы развития РФ. Однако такая общая положительная оценка национальных проектов не исключает аргументированного анализа их возможных недостатков. Актуальность такого анализа возрастает в связи с тем, что в расширяющемся потоке публикаций очень мало аналитических работ, аргументированно указывающих на реальные недостатки этих проектов и на возможные пути их дальнейшего улучшения.

Три главные проблемы национальных проектов

Прошёл год со дня их объявления, и обозначились три главные проблемы:

1. Национальные проекты не превратились в научно проработанные программы. Это произошло из-за того, что ни общественные силы, ни профессионалы-учёные к этой работе не были привлечены достойным образом.

2. Восприятие национальных проектов в социуме оказалось противоречивым. Факты таковы, что сама *идея национального проекта* как способа решения важных проблем страны представляется плодотворной только 29% российских граждан. По мнению 27% россиян, национальные проекты не являются эффективным способом решения проблем. Особенно часто эту точку зрения выражают москвичи (42%), а также граждане с высшим образованием (34%) (Источник: данные Фонда общественного мнения 07.12.2006 <http://win.mail.ru/cgi-bin/readmsg?id=11655096830000007804>).

3. Проекты не стали национальными в западном смысле этого слова, где нация представляет такое единство общества и государства, в котором государство служит обществу. В то время как смысл названия «национальный» предполагает руководящую роль общественных организаций и решающий вклад профессиональных ассоциаций, при поддержке государства. В данном случае всё наоборот — государство выдвигает проекты и само же руководит ими, распределяет

высококачественного, но **только проекта**, к которому приложен грамотный расчёт сметной стоимости реализации программы развития. **Так можно ли выдавать грант именно на реализацию инновационного проекта**, представленного в виде программы развития?

Вопросы можно ставить и ставить, образовательные учреждения их задают и по содержанию многих из них пока недоумевают. А многие школы просто дезориентированы.

Возможно, кто-то из федеральных чиновников, разрабатывающих критерии участия и критерии отбора, или из региональных чиновников, кто, ничтоже сумняшеся, не колеблясь, выносит решения о присуждении школам гранта, пользуясь несовершенным критериальным аппаратом, скажет: «Всё это придирки! Разве мы и без критериев не знаем, какие школы в регионе хорошие и заслуживают гранта, а какие нет?».

Со всей ответственностью есть основания утверждать: **несовершенство критериального аппарата нельзя недооценивать, ибо оно приводит к системным ошибкам, дискредитирующим даже такую прогрессивную идею, как приоритетные национальные проекты.**

Рассмотрим эти ошибки.

Из печати мы узнали, что в одном мегаполисе из 19 образовательных учреждений, получивших миллионный грант (подавно было 35 заявок), 18 являются так называемыми школами повышенного статуса — гимназиями и лицеями. Я поинтересовался ситуацией в других городах — картина та же. Известно, что у гимназий и лицеев есть богатые спонсоры, в этих школах весьма платёжеспособные попечительские советы, да и родители материально более состоятельные и более влиятельные, что в конечном счёте обеспечивает школе самые разные преимущества и прежде всего финансовые. Вот и получилось, как говорят: богатые стали ещё богаче, а бедные — ещё беднее.

Как такое можно было не предусмотреть, не предвидеть и допустить? А причина системной ошибки в том, что ещё более десяти лет назад школы, решившие преобразоваться в гимназию или лицей, обязаны были подготовить и реализовать программу своего развития со сменой статуса учреждения (это наиболее системное инновационное преобразование). Такие программы они подготовили ещё десять лет назад, давно их реализовали и потому изначально в большей степени, чем любые другие школы, соответствовали и критериям участия, и критериям отбора на получение миллионного гранта, хотя многие из них, получив статус гимназии, давно забыли о развитии и спокойно живут с лучшим, с точки зрения учебных возможностей, контингентом в режиме функционирования, а не развития.

Ещё одна системная ошибка в том, что школы, получившие грант, рассматриваются как образцовые. Их так называемые программы развития уже начали бездумно заимствовать, тиражировать другие образовательные учреждениями,



где совершенно другие дети, другие педагоги с совершенно иными проблемами, иными задачами. Это другие люди, которые будут осуществлять **списанный под копирку чуждым программным документ, который ни в коем случае нельзя заимствовать.**

На одной из прошлогодних пресс-конференций министра образования и науки РФ Андрея Фурсенко директор Департамента государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере образования Исаак Калина сказал, что критерии отбора предварительно обсуждались с широкой педагогической общественностью. Хотелось бы знать имена и место работы людей, представляющих эту самую общественность. Невозможно поверить, что хоть один работающий в школе или в органах управления образованием опытный практик мог одобрить столь противоречивые, допускающие произвол критерии.

Есть и системная ошибка, связанная не с недостатками критериального аппарата, а с практикой расходования полученных по итогам конкурса денег. Строго говоря, любой проектный документ (а программа развития — одна из его разновидностей) предполагает расчёт сметной стоимости развития, **где заранее продумывается, на что нужны деньги, чтобы реализовать поставленные в программе инновационные задачи.** Но поскольку речь идёт о деньгах из федерального бюджета, то изначально кто-то предположил, что в России их могут только воровать. Дело дошло до комичного: деньги ещё не поступили ни в одну школу, а муниципальные органы образования и школы уже измучились от требований представить письменные отчёты и справки во все структуры, которые прямо или косвенно могут контролировать расход бюджетных средств: КРУ всех уровней, прокуратура, МВД, ФСБ, казначейство, Счётная палата, налоговая инспекция, фонды социального страхования, органы местной представительной и исполнительной власти и т.д., и т.п.

Пережить всё это было неприятно, но возможно. А вот последствия оказались действительно опасными. Видимо, испугавшись возможного «неправильного» расхода денег, органы управления образованием взяли всю процедуру под свой жёсткий контроль и вопреки реальным потребностям школ (изложенным, кстати сказать, в одобренных и утверждённых теми же органами управления программами развития) стали диктовать, что можно приобретать, а что нельзя. При расходовании более 60 тысяч рублей положено в соответствии с Федеральным законом «О проведении конкурсных торгов» проводить тендер между торгующими организациями, что занимает не менее 45 дней. И вот смотришь: то тут, то там эти тендеры выигрывали фирмы, как бы это поддипломатичнее сказать, связанные... с теми или иными местными властными структурами, что предоставляет неограниченные возможности для «откатов» и коррупции, перед чем правоохранительная система страны пока бессильна. Получается, что снова прав «классик», когда произнёс: «Хотели как лучше...».

Национальные проекты нужны, но другие

деньги по своему усмотрению, в отсутствие эффективного общественного контроля и общественной поддержки. Сейчас эти проекты выглядят как национальные по названию, но правительственные — по существу.

Применение слова «национальный» в федеративном государстве вообще требует осторожности, поскольку смысл слова «национальный» в нём воспринимается не так, как в мононациональном государстве. Есть и региональные различия: население национальных республик ряда регионов воспринимает слово «национальный» иначе, чем жители центральных регионов России. Кроме того, адекватное восприятие смысла этого слова связано с уровнем образованности граждан. Не случайно практически все национальные проекты в РФ подвержены риску неудач.

Актуальные вопросы обсуждаемых проектов

В последние 15 лет мы были свидетелями недостаточной востребованности учёных РАН и других академий в решении актуальных проблем управления страной. Как и многие другие мероприятия, национальные проекты готовились не научными учреждениями, а потому не случайно, что в обсуждаемых проектах нет признаков их научной проработанности. И это не первый случай правительственных проектов, принятых без научной и общественной экспертизы.

Хотя в последние годы много говорят об идеологическом вакууме, это не так. Определённая идеология в стране есть, она пропядывает и в национальных проектах, хотя и носит латентный характер. Речь может идти о признаках своеобразной западной идеологии меритократического толка, в соответствии с которой власть в стране должна принадлежать самым достойным.

В России эта идеология трансформировалась в такую субкультурную форму, как псевдомеритократическая. Все правительственные проекты последних 15 лет содержат такого рода псевдомеритократический компонент, суть которого — власть, деньги, образование и прочее должны принадлежать лицам определённого круга. Не случайно подавляющее большинство назначений на руководящие должности в стране всё ещё проводится по архаичному принципу личной преданности. Например, вся страна обсуждает сейчас вопрос — кто станет преемником уходящего со своего поста Президента РФ, будто бы Россия — монархическая страна.

Главная идея национальных проектов — финансовая поддержка государством сильно отставшей социальной сферы. И это хорошо. Но эта позитивная идея отягощена другими скрытыми замыслами. Например, посредством национальных проектов правительство стремится внедрить разрушительный для сферы образования Единый государственный экзамен (ЕГЭ). Гранты по Национальному проекту «Образование» получат только те регионы, которые будут проводить у себя уже



Национальные проекты нужны, но другие

упоминавшийся ЕГЭ. Появился и соответствующий слоган: «Деньги в обмен на обязательства регионов и образовательных учреждений» (Лемуткина М. Нацпроект-ультиматум. http://www.gazeta.ru/2006/09/28/oa_217850.shtml). При этом ЕГЭ имеет неприемлемые показатели точности и обоснованности измерения. От таких «педагогических измерений» образование страны неизбежно впадёт в состояние перманентного нарушения прав граждан на объективную и справедливую оценку их учебных достижений. Меняется в худшую сторону учебный процесс, который теперь сводится к подготовке к узкому сегменту содержания правительственного ЕГЭ (Аванесов В.С. Единый государственный экзамен в фокусе научного исследования// Педагогические Измерения, 2006, № 1, с. 3–31; См. также <http://testolog.narod.ru>). «Натаскивание» детей на тестоподобные вопросы ЕГЭ постепенно приобретает характер социальной эпидемии и шизофрении. Настоящих тестов там нет. Правительство на всенародную критику ЕГЭ не реагирует. Очевидно, что в управлении страной сформировалась новая политическая «элита», намеренно уклоняющаяся от научного проектирования осуществляемых замыслов и от обсуждения проблем социального управления государством с гражданами.

Основная форма реализации обсуждаемых национальных проектов — распределение денег на основе не вполне проработанных критериев. Распределение бюджетных денег проводится через соответствующие министерства. Но в России этот механизм довольно часто проявляет себя как коррупционный. Факты проявления такого механизма многочисленны, а потому их можно здесь не приводить. Помимо коррупции, обсуждаемые национальные проекты объективно способствуют усилению бюрократизма. Теперь школы, выигравшие гранты, обязаны чуть ли не еженедельно подавать отчёты на восьми листах, сразу в три адреса. В общем, у них набегает 90 видов отчётности (Москве не надо грантов. http://gazeta.ru/education/2006/12/12_a_1146975.shtml). Не случайно в образовательных учреждениях, органах управления и в прессе стали обсуждаться идеи неучастия в национальных проектах.

Другой существенный недостаток нынешних национальных проектов — их избирательность. Или, говоря языком чиновников, точечность. Считается, что «маяки» помогут сдвинуть с места всю образовательную сферу в сторону обновления. И действительно, часть школ может начать работать по-новому. Но что делать с остальными? Закрывать их, как и больницы, нельзя. Следовательно, надо заниматься улучшением работы и этих учреждений. Избирательность выделяемых грантов приводит к исчезновению главных признаков любого действительно национального проекта — всемирности положительного эффекта. При точечной ориентации финансовой поддержки вряд ли можно надеяться на широкую научно-профессиональную и об-

Теперь о горькой учительской обиде. Не существует никаких разумных аргументов, оправдывающих отсутствие в «Положении о конкурсе учителей» педагогических работников вечерних, открытых сменных школ, школ-интернатов, коррекционных образовательных учреждений, **самоотверженно работающих с самым тяжёлым контингентом школьников.** Они что — парии, изгои? Отверженные в российской образовании? Как такую оскорбительную несправедливость можно было допустить?

Не могу не сказать и о той боли, о том огорчении, которое испытали победители конкурсов приоритетного национального проекта «Образование» в связи с тем, **как** их приняли в Москве. Люди ехали окрылённые, а уехали униженные. Государственный Кремлёвский дворец — торжественное и святое место для каждого россиянина, а уж тем более — для директора школы, учителя, которых туда пригласили. 1 миллион рублей — это **президентский** грант, 100 тысяч рублей — это **президентская** премия учителю. Логично, что все ожидали приветственного слова лидера страны. Но Президента РФ В.В. Путина на этом Всероссийском общественно-педагогическом форуме не было... Не было и первого вице-преьера Правительства РФ, курирующего реализацию приоритетных национальных проектов. Если первые лица страны были заняты неотложными государственными делами (что естественно и понять это можно), то зачем назначать форум на то время, когда они не могут уделить ни часа своего времени лучшим педагогам страны? Не было даже полномочного доклада министра образования и науки. Зато был... эстрадный концерт с участием представителей самой дешёвой, вульгарной попсы. А ведь в зале присутствовал цвет российской интеллигенции — лучшие работники образования! Они надеялись увидеть и услышать мастеров драматического, оперного, балетного и других видов искусства своей страны. Но, как сказали бы на своём молодёжном сленге нынешние дети, учителей и тут «кинули». Зачем были потрачены десятки миллионов рублей на бессмысленную, хотя и очень престижную для учителей командировку, которой организаторы не смогли придать подобающего уровня?

В 2007 году стартует новый этап реализации национального проекта «Образование». Высказанные критические замечания, будем надеяться, хоть в какой-то мере будут учтены. Тем более, что министр образования РФ Андрей Фурсенко на пресс-конференции, проходившей во время общественно-педагогического форума в Государственном Кремлёвском дворце, неоднократно говорил о том, что критерии отбора и участия в конкурсах — система открытая, что они нуждаются в совершенствовании и будут совершенствоваться.

В качестве конструктивных рекомендаций можно предложить членам экспертных советов ознакомиться с теми научными трудами, публикациями, где **обоснована и подробно**



Национальные проекты нужны, но другие

представлена структура программы развития школы и других инновационных проектов, выявлены и прокомментированы типичные ошибки, допускаемые в проектах развития, рассмотрены критерии оценки качества программ развития, способы экспертизы проектов.

А тем трём тысячам школ, что получили президентский грант, да и всем, кто будет участвовать в последующих этапах реализации приоритетного национального проекта «Образование», предлагаем подумать над таким дополнением принципиального характера к программам развития. **Эффективность образовательных результатов реализации любых программ развития школы существенно возрастёт, если:**

1. Каждый учитель составит программу своего развития, предполагающую и обязательное участие учителя в реализации проекта (программы) развития школы.

2. В программе развития школы будет предусмотрена специальная работа классных руководителей и учителей по обучению всех детей составлению индивидуальной программы своего развития, по составлению жизненного проекта на текущий учебный год (учёба, самовоспитание, укрепление здоровья и т.д.) и проектированию своей жизни. Это поможет включить детей в реализацию программы развития школы.

Такой подход позволит сделать не только администрацию и других разработчиков программ (как это происходит сейчас), но и учителей, а в конечном счёте, и это главное, детей осознанными участниками развития школы.

В заключение выражу искреннюю уверенность в том, что нельзя недооценивать значение приоритетного национального проекта «Образование» — акцию, **впервые за последние 15 лет направленную на системное улучшение состояния образовательной отрасли страны.** Но власти не должны и преувеличивать значение сделанного, и должны понимать, что 3 тысячи школ — это только немногим более 4% всех образовательных учреждений страны, и поэтому **материальная поддержка столь малого числа школ не может существенно повлиять на системное улучшение образовательной отрасли.**

Хочу верить и надеюсь, что руководители Министерства образования и науки РФ добьются, наконец, результативной встречи с министром финансов Алексеем Кудриным, министром экономического развития Германом Грефом, другими ответственными деятелями, принимающими решения, и объяснят им, что **расходы на образование — это всегда инвестиции в будущее, в стартовые возможности человека.**

Если обыватели могут не понимать или сомневаться в том, насколько их детям пригодится через 10–15 лет образование высокого качества, то руководителям государства (как и регионов, городов, районов) сомневаться в этом непростительно.

Напомню в связи с этим мудрое высказывание: **«Если вы полагаете, что образование обходится слишком дорого, попробуйте посчитать, во что обойдётся невежество»... НО**

ществленную поддержку. Как отмечалось ранее, Россия фактически уже лишилась народного образования и здравоохранения. Народное образование расслоилось на элитарное и массовое (Аванесов В.С. Два лика образовательной политики. «Независимая газета», 5 октября, 2000 г.).

Национальные проекты часто называются приоритетными. Вот что говорит заместитель председателя Комитета по образованию и науке Госдумы Олег Смолин: «Если это приоритетный проект, должно быть приоритетное финансирование. В текущем году расходы бюджета растут на 40%, расходы по разделу «Образование» — на 25%. Какой это приоритет?»

Заключение

Анализ свидетельствует, что национальные проекты не являются национальными в строго научном смысле этого понятия. Национальные проекты не являются и научно обоснованными программами социального развития, общественно значимыми, прошедшими предварительную научно-профессиональную и общественную экспертизу. Это не национальные, а скорее, правительственные проекты.

Например, национальный проект «Образование» может стать дымовой завесой реальной образовательной политики Правительства РФ на коммерциализацию образования. Правительство не скрывает, что оно рассматривает образование как платную услугу и расширит платность образования. Поставлена задача «обеспечить связь образования с бизнесом, чтобы бизнес, по словам М. Фрадкова, определял «к чему и как учить». За этим следует приватизация, потому что без приватизации образования бизнес никого и ничему учить не будет.

Результат влияния такого рода правительственной идеологии — уже 57% студентов высшей школы платят за своё образование. Массовое школьное образование постоянно ухудшается. По индексу развития человеческого потенциала Россия опустилась до 57-го места (Доклад о развитии человека. 2004. Пер. с англ. Издано для программы развития Организации Объединённых Наций, ПРООН. М.: Изд-во «Весь Мир», 2004).

Что делать

1. Отмеченные характеристики существующих проектов указывают на необходимость изменения их парадигмы.

2. Для многонационального федеративного государства идея национальных проектов представляется неперспективной. Опыт подтверждает этот вывод. Идею национальных проектов лучше заменить государственными программами развития народного здравоохранения, образования, жилищного строительства и всех других сфер социального развития, программами подъёма уровня и качества жизни народов РФ. Что и должно быть в настоящем социальном государстве. ■