

# Российская система образования между традиционностью и коренным переломом

Фридрих КЮБАРТ

На Западе есть немало специалистов по российской системе образования и один из наиболее известных и компетентных среди них — доктор Фридрих Кюбарт, руководитель Центра сравнительных исследований образования Рурского университета г. Бохума (ФРГ).

Ф. Кюбарт — автор многочисленных публикаций по истории и современному состоянию нашей школы, тонкий знаток и ценитель русской культуры и исторических традиций, доброжелательно настроенный к нашей стране. К нему постоянно обращаются за консультациями не только студенты и аспиранты, но и учёные—специалисты по проблемам образования в Восточной Европе. Стажёры из России в лице д-ра Кюбарта находят внимательного и заботливого наставника, консультанта, коллегу, друга.

Одна из последних статей Ф. Кюбарта о современном состоянии российского образования была опубликована в сборнике «Россия под новым руководством» (Russland unter neuer Führung. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft am Beginn des 21. Jahrhunderts. Hans-Hermann Nitzmann, Hans-Henning Schröder (Hrsg.) Münster: agenda Verlag, 2001), где содержится всесторонний анализ политических и социальных процессов, происходящих в последние годы в России; эти материалы востребованы не только учёным сообществом, но и политическими, общественными деятелями Германии, а также широко используются в политическом образовании в гимназиях и вузах. Знакомство с книгой могло бы помочь российскому читателю увидеть происходящее в нашей стране со стороны, в «зеркале» западных исследований. Может случиться, что материалы сборника станут известны очень узкому кругу наших специалистов, владеющих немецким языком и имеющих доступ к западным публикациям. В сущности, мы очень слабо представляем, как нас оценивают за рубежом. При этом охотно ссылаемся на западный опыт, особенно в дебатах вокруг реформ, в том числе и в системе образования. Может быть, пора принимать в расчёт и мнения западных коллег, в том числе и достаточно критические, что поубавило бы дилетантизма и прибавило объективности. Статья Ф. Кюбарта — спокойный, взвешенный и аргументированный анализ нашей современной образовательной действительности.

**Николай Белканов,**

*кандидат педагогических наук, доцент кафедры педагогики Елецкого государственного педагогического университета им. И.А. Бунина*

Процессы трансформации в системе образования России после распада Советского Союза хотя и проходили без резких изломов и фатальных событий, но в образовательном ландшафте тем не менее обозначились перемены такого свойства, что они порой воспринимаются как революционные. Процессы в сфере образования отражают изменения всей системы на государственном и общественном макроуровнях. Введение рыночных экономических основ, создание федерального государственного устройства и плюралистической политической системы создали новые рамочные условия для функционирования и перестройки системы образования. На ней существенно отразился кризис экономики, что сильнее всего сказалось на возможностях развития и преобразования образовательной системы. Иными словами, на всех уровнях государственной системы образования вплоть до конкретной школы или вуза в 90-е годы речь преимущественно шла о простом выживании, а не о систематической разработке и реализации новых концепций образовательных реформ.

Политические события привели в России в 1990 году к рычагам системы образования сторонников радикального курса реформ. Эти новые силы использовали концепции пере-

стройки, на основе которых и были сформулированы ведущие положения по коренному изменению системы образования. Амбициозная программа реформ, по своей сути, осталась общим ориентиром для процесса трансформации, но современные дискуссии вокруг реформ по основным пунктам так или иначе вытекают из этой программы<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> По программе реформы см., напр.: Ben Eklof/Edward Dneprov (Eds.). *Democracy in the Russian School. The Reform Movement in Education since 1984*, Boulder, 1994; Stephen L. Webber. *School, Reform and Society in the New Russia*, Basingstoke, London, 2000; Gerlind Schmidt. *Kontinuität und Wandel im Bildungswesen Russlands*, in: *Die Deutsche Schule*, 90 (1998).

## Основные направления и противоречия процесса трансформации

Реформаторы сформулировали чёткие принципы постсоциалистических преобразований, в которых звучал отказ от прежней системы и содержались главные ориентиры для создания новой парадигмы образования. Демократизация и деидеологизация, разгосударствление и диверсификация, децентрализация и автономия, гуманизация и индивидуализация — так определялись основополагающие целевые установки в перестройке системы образования. Первой значимой вехой на тернистом пути реформ стало принятие в 1992 году Закона «Об образовании», который должен был, во-первых, на правовой основе оградить начавшиеся реформы от ревизионистских устремлений, а во-вторых, обозначить последовательность шагов в этом процессе. Несмотря на определённые уступки и компромиссы, с помощью этого закона удалось закрепить основные положения реформы, либеральные черты которой, как, например, предоставление автономии образовательным учреждениям, получили признание и за рубежом<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> См., напр.: Jan de Groof (Ed.). *Comments on the Law on Education of the Russian Federation*, Leuven/Amersfoort. 1993.

На деле очень скоро стало ясно, что положения закона могли направлять и стимулировать развитие реформ в весьма ограниченной степени. Отчасти им не доставало чёткости формулировок, отчасти они попросту игнорировались исполнительной властью, особенно в части финансирования, когда в условиях обостряющегося экономического кризиса власть ориентировалась на приоритеты, не связанные с образованием. В то время как многие положения Закона «Об образовании» в скором времени потребовали корректировок (изменения к нему были приняты лишь в 1996 году), специальные законы, которые планировалось принять и которые предполагали детальную регламентацию отдельных секторов образования, в большинстве своём практически увязли в процедурных дебрях, за исключением Федерального Закона «О высшем и послевузовском образовании».

Структурная трансформация российской системы образования отчасти под давлением государственной стратегии реформ, отчасти развиваясь «снизу», имеет различные, подчас противоречивые стороны<sup>3</sup>. Зарождающийся рынок образования и экономическая нестабильность усугубили явления неконтролируемого дикого рынка в области образования. Если исходить из основных принципов государственной стратегии реформ, то можно выделить несколько значимых тенденций развития, отражающих перемены, а в их контексте и современные узловые проблемы.

---

<sup>3</sup> См. также: Webber (2000); Jeanne Sutherland. *Schooling in the New Russia. Innovation and Change, 1984–95*. Basingstoke, London, 1999; Anne Hartmann (Hg.). *Kraftproben. Zum russischen Hochschulwesen und Wissenschaftsbetrieb der neunziger Jahre*, Bochum. 2000.

Централизованная система управления образованием сменилась **децентрализованными полномочными структурами**. При этом функции ведения образовательными учреждениями были переданы в регионы, в субъекты Федерации, на муниципальный уровень, а образовательным учреждениям были предоставлены широкие права автономии. Между тем разграничения полномочий между регионами и Федерацией оставались нечёткими и противоре-

чивыми по ряду позиций. Это стало свидетельством незавершённого и ограниченного характера российского федерализма в образовании и выявило ряд противоречий. Введение прямых договоров между Федеральным Министерством образования и большим числом субъектов Федерации было скорее мерой, вызванной сложившейся ситуацией, которая закрепила различия между регионами, вместо того чтобы их преодолеть. К тому же осталась неотлаженной система финансовых взаимоотношений между регионами и Федерацией, а потребности системы образования большей частью игнорировались. Не сформировались политические механизмы согласования между регионами вопросов развития системы образования<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> См. статью: *Andreas Heinemann-Grüder*. Der asymmetrische Föderalismus Russlands und die Rolle der Regionen, in: *Russland unter neuer Führung. Politik, Wissenschaft und Gesellschaft am Beginn des 21. Jahrhunderts*. Muenster: agenda, 2001.

**Демократизацию образования** реформаторы видели главным образом в том, чтобы устранить структуру и содержание унифицированного социалистического образования и предоставить возможность выбора в соответствии с индивидуальными потребностями и интересами учащихся. **Процессы диверсификации**, поддерживаемые образовательной политикой государства, но практически некоординируемые, разрушили на всех ступенях образования старые унифицированные структуры и проложили дорогу новым формам и типам образовательных учреждений<sup>5</sup>. Часть школ использовали право разрабатывать инновационные экспериментальные программы, другая часть сделала упор прежде всего на успеваемость, в том числе и за счёт отбора одарённых учеников, с целью подготовить учащихся к поступлению в вузы и сформировать новую элиту. С появлением социальных привилегий при получении образования резко обострилась проблема равенства возможностей<sup>6</sup>. Постоянный спрос на элитные школы обеспечил их быстрое развитие. Новые гимназии и лицеи уже прочно укоренились как самостоятельные типы школ<sup>7</sup>. Они сосуществуют со средними школами, которые, в отличие от западных типов объединённой школы, охватывают все одиннадцать лет школьного обучения — от начальной школы до выпускных классов.

---

<sup>5</sup> См. также: *Friedrich Kuebart*. Russland, in: Oskar Anweiler u.a., *Bildungssysteme in Europa*, Weinheim/ Basel. 1996.

<sup>6</sup> Ср. критическую оценку данной тенденции Организацией Экономического Сотрудничества и Развития в докладе: *Review of National Policies for Education. Russian Federation*, Paris. 1998. С. 78 и далее.

<sup>7</sup> Российский статистический ежегодник 1999. М., 1999. С. 186 и далее.

Политика структурной диверсификации и плюрализма должна была положить конец жёсткой государственной монополии на образование. В 1990-е годы, после создания правовых предпосылок для функционирования негосударственных образовательных учреждений, наблюдался бурный рост **частного сектора образования**. Как альтернатива государственной системе образования частные школы ориентировались порой на весьма различные педагогические, мировоззренческие или этнокультурные цели воспитания и образования, а также и на просто коммерческую выгоду. Реформаторы рассматривали их как инновативных конкурентов государственной школе, а общественность — из-за высокой и для большинства населения недоступной платы за обучение — как элитные школы для «новых русских». Частные школы с примерно 50 тысячами учащихся в количественном отношении выглядят очень скромно, но они весьма заметны как яркое выражение далеко идущей политики разгосударствления образовательных учреждений. И только когда приватизация государственных и муниципальных учебных заведений была запрещена законом, дискуссии по этому поводу потеряли прежнюю актуальность. В меньшей степени это затронуло частные и негосударственные вузы, охватывающие около 7% общего числа студентов. Так же как и общеобразовательные школы, они проходят многоступенчатый процесс признания государством, чтобы, получив государственную аккредитацию, выдавать своим выпускникам дипломы государственного образца.

Тенденции диверсификации и регионализации системы образования стали фоном для **дифференциации содержания образования** — учебных планов и программ. У школ поя-

вилась возможность сделать собственные акценты и развивать различные профили обучения. Государственные «стандарты образования» гарантировали теперь только минимум в общем содержании образования и задавали временные рамки, часть которых могли заполнять регионы и сами школы. Своеволие некоторых регионов, возникающее под знаком этнической культуры<sup>8</sup>, стало вызывать в центре опасение, что «единое образовательное пространство» России находится под угрозой, поскольку расхождения в содержании образования делают невозможной равноценность региональных требований к выпускникам школ. Это вновь послужило поводом к тому, чтобы усилить роль центра в образовательной политике и управлении образованием.

---

<sup>8</sup> См. также: *Gerlind Schmidt*. Bildung und Nationalitaetenfrage in der Russischen Foederation: Ein neues Paradigma nationaler Bildung in Russland? In: Bildung und nationale Identitdt aus russischer und russlanddeutscher Perspektive, hg. von Gerlind Schmidt/ Marianne Кгьger-Potratz, Мьнster/New York. 1999.

## Финансирование образования как ключевая проблема

Внешние факторы, такие, как катастрофическое развитие экономики, сильно влияли на систему образования<sup>9</sup>. Кризис государственного финансирования привёл к долгосрочному кризису в этой системе, что, с одной стороны, резко уменьшило потенциал реформ, а с другой — вынудило образовательные учреждения самостоятельно заниматься **поиском новых источников финансирования**. Доля затрат на сферу образования в федеральном бюджете, по официальным данным Министерства образования, сократилась с 5,8% в 1992 г. до 3,45% в 1998 г.<sup>10</sup> По другим расчётам государственные затраты на одного учащегося общеобразовательной школы упали в 1990-е годы на 38%<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> По проблемам финансовой и бюджетной политики см.: *Pekka Sutela*. Wirtschaftspolitik: Etappen und Probleme, in: Russland unter neuer Fьhrung. Politik, Wissenschaft und Gesellschaft am Beginn des 21. Jahrhunderts. Muenster: agenda. 2001.

<sup>10</sup> *Балыхин Г.* С надеждой на бюджет—2001 // Поиск. 2000. № 35.

<sup>11</sup> Белая книга российского образования. М., 2000 (проект Тасис «Управление образованием»).

Бюджетные расходы на образование свидетельствуют, что политика трансформации на уровне Федерации проводилась за счёт системы образования (равно как и социальной сферы в целом), так что закреплённые Законом гарантии приоритетного финансирования образования обратились в миф. Часто не исполнялись и уже утверждённые бюджетные ассигнования, из-за чего страдал прежде всего педагогический персонал. Доходы учителей составляли примерно одну треть от уровня зарплаты в среднем по стране и опустились для большинства категорий учителей ниже границы официально установленного прожиточного минимума<sup>12</sup>. Для школьных учителей ситуация во многих регионах обострялась ещё и тем, что зарплата им выплачивалась с большими опозданиями: задержки в девять месяцев или даже в год вовсе не были исключениями, поскольку власти дотационных регионов использовали трансферты, которые не носили жёсткого целевого характера, на другие нужды и оставались при этом вне сферы действия федеральных механизмов контроля.

---

<sup>12</sup> Там же. С. 35.

Выступая против угрозы обнищания и маргинализации, учителя прибегали к таким мерам, как отказ выходить на работу, а с середины 90-х годов дело дошло до публичных демонстраций и продолжительных учительских забастовок. Часть учителей и преподавателей высших учебных заведений занялись другими, более высокооплачиваемыми видами деятельности в возникающих рыночных структурах или эмигрировали за рубеж. Тем не менее подавляющее большинство учителей и преподавателей продолжали свою педагогическую деятельность, одни из-за отсутствия альтернативы, другие — из чувства долга. Тем самым они способствовали тому, что дееспособность системы образования в значительной степени сохранилась и она не вошла в стадию коллапса, как это предрекалось в ходе общественных

дискуссий.

Политика децентрализации сопровождалась перекладыванием бремени финансовой ответственности на более низкие уровни — муниципальные органы, а также на образовательные учреждения. В то же время местное и налоговое законодательство, зачастую противоречащие друг другу, становились препятствием для муниципальных органов при получении необходимого финансирования. В результате хронического бюджетного недофинансирования образовательные учреждения столкнулись с необходимостью заниматься поиском дополнительных финансовых поступлений, чтобы как-то выжить. Либеральная концепция автономии предполагала, что образовательные учреждения будут самостоятельно зарабатывать всё больше средств на зарождающемся «рынке образования». На деле же школы и вузы в условиях неопределённых отношений собственности принялись сдавать часть своих помещений и земельных участков в аренду, продавать изделия, изготовленные в учебных мастерских, а также требовать плату за образовательные услуги. Если школы из-за установленного законом права на бесплатное образование были весьма ограничены в возможностях получить дополнительное финансирование за счёт платы за обучение, то в вузах эта практика распространилась довольно широко — вводились дополнительные платные места к основному контингенту обучающихся, финансируемых из государственного бюджета. В большинстве случаев эти места занимали те, кто не смог преодолеть планки конкурсного приёма. Постепенно до 40% мест было отдано «платникам» и благодаря этим деньгам существенно укрепилась финансовая автономия вузов. Однако здесь в большей или меньшей степени процветает теневая экономика, о которой немало говорят публично.

## Стабилизация и преемственность вместо новых реформаторских импульсов

В середине 1990-х годов стало всё более очевидным, что реформы в системе образования пробуксовывали и практически все значимые цели, изложенные в Законе «Об образовании» — от разработки Федеральной программы развития образования, реформы организации и финансирования образования и до введения новых учебных планов и программ («образовательных стандартов») для школы — не были осуществлены. Это нельзя объяснить лишь жёсткой зависимостью сферы образования от макроэкономических факторов и бюджетного финансирования. Причина такого положения кроется и в образовательной политике, где не было ясного курса и где реформаторские перспективы были утрачены в позиционной бюрократической войне<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Ср., напр., критику первого министра образования в период президентства Ельцина, под эгидой которого были начаты реформы: Днепрова Э. Три источника и три составные части кризиса школы // Народное образование, 2000. № 2. С. 234.

Чтобы оживить процесс реформ, летом 1997 года сразу две экспертные группы, за которыми стояли различные группировки внутри и вне Министерства образования, предложили свои **проекты программ продолжения реформ**. Начались острые публичные дебаты, в результате которых не прошла ни одна из концепций. Аналогичная судьба постигла и созданную вскоре единую версию. Причинами провала явились в основном экономические причины, хотя объединённый вариант концепции исходил из положений Закона «Об образовании» и практического опыта и пытался его закрепить. Это касалось, например, дополнения к базовому бюджетному финансированию за счёт поступлений от хозяйственной деятельности образовательных учреждений или поощрения частных инвестиций, в том числе из-за большего участия потребителей образовательных услуг в расходах на образование.

Концепция натолкнулась на массированное сопротивление как в думском Комитете по образованию, так и в Совете Федерации и Российском союзе ректоров, представляющем интересы высшей школы. Оппозиция, к которой примкнул и профсоюз учителей, потребовала от правительства приоритетного сохранения законодательно подтверждённых социальных га-

рантий и бюджетных норм и выступила против новых механизмов финансирования. Исчезновение планов реформ из политической повестки дня в связи со сменой правительства весной 1998 года не только заморозило финансирование образования, но и блокировало остающийся пакет реформ. Новое правительство С.Кириенко сделало ставку на решительную программу экономии, которая была нацелена на то, чтобы сократить рабочие места, уменьшить бюджетное финансирование на одного обучающегося, а также предлагала структурные изменения в сфере высшего образования. Общественностью всё это было истолковано как недвусмысленное свидетельство отказа государства от гарантии прав на образование и желание передать систему образования в частное владение.

После финансового кризиса 1998 года в новом правительстве Е.Примакова должность министра образования занял Владимир Филиппов, долгое время работавший ректором международно признанного «Университета дружбы народов» и представлявшего интересы высшей школы. Новый министр начал свою деятельность с демонстративного поиска опоры среди противников бывшего курса реформ. Своей политикой прагматических шагов, направленных к тому, чтобы увеличить бюджет на образование и возратить учителям долги по зарплате, В.Филиппов пытался решить проблему стабилизации системы образования. Помимо этого, в новой образовательно-политической коалиции речь велась о коренном повороте в концепции образования, нацеленном на выявление фундаментальных констант и ценностей российской системы образования, которые, являясь выражением культурного наследия и национальной идентичности, должны быть защищены от реформаторских посягательств. За основу **консервативной контрстратегии планам реформ** была взята идея «Национальной доктрины российского образования», которая сводилась к представлениям о том, что формулировка новой «национальной идеи» для России могла бы стать предпосылкой широкого «патриотического консенсуса» и заполнить возникший после 1991 года идеологический вакуум<sup>14</sup>. Доктрина образования, по мнению её сторонников, могла бы не только противодействовать угрозе развала системы образования, но и способствовать сохранению духовного и культурного единства России, а также гарантировать выполнение обязанностей государства в образовательной сфере в форме закона — своего рода образовательной хартии<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> См. также: Gerlind Schmidt. Die Deutsche Schule. 1998.

<sup>15</sup> См., напр.: *Смолин О.* Российская национальная доктрина образования: размышления над концепцией // Педагогика. 1999. № 7.

Новые стимулы и одновременно новый поворот в разработке доктрины наметились с назначением В.Путина премьер-министром в августе 1999 года. Сразу же после вступления в должность он потребовал ускорить переработку проекта. Накануне предстоящих выборов в Думу и в условиях постоянного политического противостояния по вопросам образования он хотел добиться документа согласия, что предполагало компромиссы и сбалансированность. На практическом уровне В.Путин одновременно предпринимал меры, чтобы решить самые насущные проблемы, прежде всего в сфере финансирования образования, и впервые дал понять о готовности правительства активно поддерживать систему образования.

Проект доктрины, опубликованный в октябре 1999 года, носил предписанный компромиссный характер. От основополагающих представлений о развитии «национальной идеи» остались лишь некоторые декларативные формулировки, в частности, требование «восстановить статус России как великой державы в сфере образования, культуры, науки, высоких технологий и экономики», а цели воспитания были направлены к тому, чтобы формировать гражданина-патриота, лояльного государству. С другой стороны, однозначную поддержку получили такие спорные результаты преобразований последнего десятилетия, как вариативность образования и дифференциация обучения. Нашёл поддержку и новый порядок финансирования. При этом особый упор делался на «социальные гарантии» государства в отношении сферы образования — от бесплатного обучения, повышения зарплаты и пенсий учителей и до конкретных, обязательных показателей объёма финансирования системы образования<sup>16</sup>.

## Программа «модернизации»: новый компромисс реформы при Путине?

Те, кто ожидал, что разрабатываемая в муках доктрина тотчас окажется на стезе парламентских процедур обсуждения, были разочарованы. Как только она выполнила функцию сигнала доброй воли по отношению к системе образования и к работающим в этой системе, в правительстве наметились перемены в политике образования, которые связывают с разработкой по указанию Путина всеобъемлющей «Стратегии развития России до 2010 года». В «Центр стратегических разработок», созданный для этих целей в декабре 1999 года под руководством Германа Грефа, вошли эксперты преимущественно либерального толка<sup>17</sup>. Для разработки раздела о стратегии развитии образования были привлечены специалисты по вопросам экономики образования, связанные с известной московской Высшей школой экономики, которые уже участвовали в разработке проектов реформ в 1997–1998 годах. С самого начала работы центра к его деятельности был привлечён и руководящий состав Министерства образования, который до этого занимался проведением в жизнь доктрины образования.

<sup>17</sup> См.: Тихий центр с видом на Кремль // Московские новости. 2000. 15–21 февраля (электронная версия).

Проект программы реформ, разработанный стратегическим центром и представленный на суд общественности в мае 2000 года, отводит образованию ключевую роль в развитии России и ставит его во главу угла стратегической концепции обновления экономики и общества<sup>18</sup>. В ходе радикальной модернизации системы образования должны быть созданы предпосылки для решения задачи двоякого характера: чтобы сформировать и развить человеческий капитал, необходимый для экономических реформ, и чтобы изменить менталитет, обязательный для функционирования рыночного хозяйства, правового государства и для перехода от индустриального к информационному обществу. Решение этой перспективной задачи требует значительных инвестиций, которые, исходя из позиций центра, не могут реализовываться исключительно средствами государства, тем более когда речь идёт об обновлении и качественном развитии системы образования, а не только о сохранении и поддержке традиционных структур.

<sup>18</sup> Отрывок о «Модернизации образования» из проекта программы комиссии Грефа//Поиск. 2000. 2 июня.

Концепция модернизации хотя и предполагает структурно-организационные и содержательные инновации, тем не менее главными считает введение новых способов регулирования механизмов финансирования на базе либеральных рыночных правил. В дискуссию вокруг «Стратегии» включились и оппозиционные группировки, уже не раз блокировавшие реализацию реформаторских планов. В самом общем виде можно говорить о консервативном, но при этом не настроенном полностью против реформ направлении, где просматривается стремление восстановить прежде всего способность традиционной системы давать определённый уровень подготовки, — системы, которая рассматривается как «лучшая в мире». С другой стороны, можно говорить о радикальных реформаторах, часть из которых предпочитает перенести в систему образования принципы рыночного хозяйства, тогда как другие выдвигают аргументы педагогического характера и видят осуществление демократических реформ с точки зрения идеалов гражданского общества<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> О различных характеристиках различных позиций см.: *Janusz J. Tomiak. The Russian Federation in Transition*, in: *World Year Book of Education 2000. Education in Times of Transition*, ed. By David Colby/Robert Cowen/Crispin Jones, London. 2000;

*Громыко Ю.*: 12 лет спустя: Национальная доктрина образования // Народное образование. 2000. № 2.

Самые острые дебаты разгорелись вокруг следующих **проблемных пунктов программы модернизации**, которые к тому же состоят в сложной взаимозависимости друг от

друга:

1. Глубокие изменения в организационной и содержательной структуре школы вызваны предполагаемым **введением двенадцатилетней общеобразовательной школы**. Двенадцатилетка должна сменить существующее до сих пор одиннадцатилетнее обучение, в действительности охватывающее лишь часть учащихся, тогда как большинство учащихся из трёхлетней начальной школы сразу переходят в пятый класс. Фактически весь объём учебных программ, включая и двухлетнюю старшую ступень, они проходят за десять лет. Огромные перегрузки и растущее число школьников с различными нарушениями здоровья привели к необходимости увеличить сроки обучения. К этому же подталкивает и международная практика, а также проблема признания российских документов о школьном образовании за рубежом. В настоящее время концепция Министерства образования РФ предусматривает в структуре средней двенадцатилетней школы общее четырёхлетнее начальное обучение, шестилетнюю среднюю ступень до окончания обязательного обучения и двухлетнюю старшую ступень с дифференциацией по профилям обучения.

В среде общественности и особенно тех, кого непосредственно затрагивают эти планы, возникло сильное противодействие. На доводы министра образования, что лишний год обучения можно ввести в ближайшее время без дополнительных затрат из-за неблагоприятной демографической ситуации и резкого сокращения численности учащихся, выдвигаются контрдоводы: ограниченные финансовые средства необходимо использовать, прежде всего, для «нормального» функционирования школы в её нынешнем виде. Ставится под сомнение способность школы справиться в педагогическом и организационном плане с переносом начала обучения на шестилетний возраст. Некоторые из тех, кто настроен на реформу, подозревают, что в министерстве идут лишь на косметические изменения содержания образования и дидактики, что позволяет сохранить модель школы советского образца.

Второй, эмоционально насыщенный аргумент за сохранение прежних сроков обучения обусловлен призывом в армию выпускников школы. Введение двенадцатилетки вызывает опасения в силу того, что Министерство обороны не предоставит возможность восемнадцатилетним абитуриентам поступать в вузы и пользоваться отсрочками от воинской службы из-за потребности в солдатах для продолжения войны в Чечне. И на самом деле, военные не идут навстречу поступающим в вузы. Более того, Министерству обороны удалось вновь получить непосредственное влияние на школу. Свидетельством этого стало постановление правительства, подписанное Путиным 31 декабря 1999 года, в котором предусматривается восстановление в школе некоторых элементов военной подготовки<sup>20</sup>. Столкнувшись с широким противодействием структурной реформе школьного образования, министерство предполагает провести сначала экспериментальную проверку, в целом, однако, придерживается своего курса.

---

<sup>20</sup> Положение о подготовке граждан Российской Федерации к военной службе // Российская газета. 2000. 13 января.

2. Программа модернизации предусматривает коренные изменения **процедуры школьных выпускных и вузовских приёмных экзаменов**. Новые методы независимой внешней оценки успеваемости должны обеспечить постоянный мониторинг качества на уровне всей системы и её составных частей. Радикальный отход от установившейся практики свидетельствует о намерении отказаться от независимых друг от друга, но сдаваемых с коротким промежутком времени школьных выпускных и вузовских приёмных экзаменов. Именно приёмные экзамены до последнего времени имели решающее значение при поступлении в вуз. Их предполагается заменить единым экзаменом в форме теста, действующего на территории всей страны. Он будет входить в национальную систему тестирования, создание которой уже начато на уровне эксперимента. С новой системой экзаменов, действующей независимо от образовательных учреждений и основанной на западном опыте, связывают возможность большей объективности и прозрачности в оценке успеваемости, а также большой стимул для преодоления различий в качестве подготовки учащихся как отдельных школ, так и



целых регионов. Одновременно предпринимаются попытки создать условия для конкуренции образовательных учреждений за финансируемые государством учебные места и поставить заслон принимающей угрожающие размеры практике репетиторства при подготовке в вуз. Конкурсы на вступительных экзаменах в вузы в последние годы постоянно росли, в среднем в 1999 году они составили 2,7 абитуриента на одно место, а по престижным специальностям и вузам они были значительно выше, так что шансы преодолеть экзаменационные барьеры всё больше зависят от финансовых возможностей абитуриентов. При этом в качестве репетиторов часто выступают преподаватели вузов, которые могут повлиять на результат вступительных экзаменов, что вызывает немало толков о возможной коррупции на вступительных экзаменах.

3. В условиях огромной потребности в деньгах для модернизации системы образования разработчики программы требуют **радикальных перемен системы финансирования**. Чтобы мобилизовать средства, программа преследует двойную стратегию: с одной стороны, бюджетные вложения в сферу образования должны резко возрасти, что становится возможным по мере экономического роста и оздоровления государственных финансов. Удвоение бюджета на образование в этой связи в течение ближайшего десятилетия считается вполне реалистичным. Необходимо также упорядочить соотношение финансов в сфере образования между центром и субъектами с помощью целевых субвенций из центра. С другой стороны, программа модернизации предусматривает рост частных инвестиций в образование, главным образом за счёт значительного расширения оплаты образовательных услуг. Многие семьи, несмотря на тяжёлое материальное положение и скудные доходы, тем не менее готовы в достаточно большом объёме платить за образование своих детей.

Что касается порядка финансирования, то в программе берётся за основу давно обсуждаемая концепция, согласно которой предусматривается подушевое нормативное финансирование. Это означает, что государство будет финансировать не образовательное учреждение как таковое, а возможность получения образования индивидом в рамках государственного образовательного стандарта на основе норматива затрат. Образовательные потребности, выходящие за эти рамки, должны финансироваться индивидуально. Таким образом, бюджет образовательного учреждения складывается из численности финансируемых учащихся, а также из объёма дополнительно оказанных услуг. В высшей школе предусматривается дифференцированная шкала финансирования студентов в зависимости от их успеваемости, по результатам вступительных экзаменов, так называемых государственных именных финансовых обязательств (ГИФО). Система стипендий также должна в большей степени определяться успеваемостью. И хотя российские образовательные учреждения в сложных условиях экономического развития должны в большем объёме полагаться на собственную инициативу, из предложенной концепции финансирования вытекают далеко идущие последствия для системы финансирования образования, а также для доступа учащихся к качественно более высоким и одновременно более дорогим образовательным услугам; это, в свою очередь, заново ставит вопрос баланса между экономической эффективностью и равенством возможностей. Даже в сравнении с зарубежным опытом российская образовательная политика в области реформы финансирования вступает на непроторённый путь.

В объявленном в июле 2000 года плане действий по введению программы социально-экономической модернизации Правительство России определило, что реформа образования должна положить начало постепенной реализации программы<sup>21</sup>. Первые результаты появятся при принятии бюджетов ближайших лет и тогда станет очевидным, началось ли при президенте Путине реальное развитие образования, будут ли устранены имеющиеся препятствия и осуществится ли на практике то, что так долго обсуждалось. И хотя министр образования хотел бы избежать какой бы то ни было «шоковой терапии», остаётся вопрос, удастся ли привести к консенсусу в образовательной политике различные позиции, выраженные в Доктрине образования и Программе модернизации.

<sup>21</sup> План действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000–2001 годы. Распоряжение 1072-р от 26.07.2000 // Российская газета. 2000. 5 августа.