

РОССИЙСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ в 2020-м: программа для долгожителей?



Олег Смолин,
заместитель Председателя Комитета Государственной
Думы по образованию, председатель общественного
движения «Образование — для всех»

«Настоящее видеть намного труднее, чем будущее». Эта известная фраза лучше всего характеризует процесс обсуждения представленного правительством проекта под названием «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации», более известного как Программа-2020.

И действительно, многие положения этого документа способны вызвать у читателя если не восторг, то, по крайней мере, целый поток радужных ожиданий. Достаточно сказать, что в «Концепции» выделен

специальный раздел 3 под названием «Развитие человеческого потенциала». Приведу лишь один пассаж из подраздела 3.4 «Развитие культуры», пассаж, под которым готов подписаться двумя руками: «Ориентация на творческое развитие свободного человека, формирование и удовлетворение спроса в культурном разнообразии обуславливают переход к новой модели сферы культуры, реализации её потенциала как лидера креативной экономики. Отвечая на новые вызовы, культура должна сохранить фундамент подлинности,

установить баланс традиций и современности, обеспечить национальную идентичность».

Под статью стилю и содержание многих разделов программы. Из неё мы узнаём, что к 2020 г.:

- российская экономика станет пятой в мире по общему объёму ВВП (20 лет назад советская экономика была второй — после американской);
- средняя зарплата в долларовом исчислении вырастет приблизительно в пять раз (с 526 до 2700 долларов);
- средняя продолжительность жизни увеличится до 75 лет (по данным Росстата, в 2006 г. ожидаемая средняя продолжительность жизни сократилась с 65 до 63 лет, в том числе у мужчин — с 58 до 55);
- население страны перестанет сокращаться и даже вырастет приблизительно на 3 млн человек — до 145 млн (правда, столько граждан Россия уже имела, согласно переписи в 2002 г.);
- в стране исчезнут беспризорники (в прошлом аналогичными достижениями мы гордились только после гражданской и Великой Отечественной войн, причём добивались их в течение 3–5 лет);
- на среднюю семью из трёх человек будет приходиться квартира в 100 кв.м, т.е. по 33 кв.м на человека (в странах Западной Европы в настоящее время приходится 36–40 кв.м, в Канаде и США — около 70 кв.м) и т.д.

Разумеется, проект нового «светлого будущего» у одних критиков вызвал ассоциации с «Продовольственной программой», обещанием М. Горбачёва дать каждой семье по квартире к 2000 г., а у других — с программой «500 дней», после которой пришлось бы реализовать программы «9 дней»,

«40 дней» и т.п. Вспомнили, кстати, и программный документ «Единой России» «Наши приоритеты на 2004–2007 годы», в котором утверждалось: «Россия должна стать равноправным членом мирового сообщества. А это значит, что минимально допустимый уровень жизни для всего населения России должен быть в среднем примерно таким же, как в странах Евросоюза».

Серьёзные журналисты и представители науки начали задавать вопросы — большей частью обществу и самим себе, ибо имена разработчиков программы неизвестны. Вот лишь некоторые из таких вопросов:

1. Почему предполагаемый рост средней зарплаты определён в долларовом исчислении? Не потому ли, что доллар падает и, видимо, продолжит падение? Ведь если, например, он упадёт до 15 рублей за один доллар, зарплата в рублях увеличится уже не в пять, но лишь в три раза.
2. Почему при ожидаемом росте зарплаты в пять раз производительность труда предполагается поднять лишь примерно в 2,5 раза? Как быть с азбучным законом опережающего роста производительности труда? И не приведёт ли это к дальнейшему раскручиванию инфляции?
3. Почему даже к 2020 г. средняя пенсия планируется на уровне 30% от средней заработной платы (в 2010 г. — 25%)? Ведь хорошо известно, что согласно Конвенции Международной организации труда № 102 она должна составлять не менее 40%, а согласно Европейской социальной хартии — не менее 60%. Иначе говоря, почему власти страны «программируют» консервацию нищеты старшего поколения?
4. Почему, объявляя о намерении достичь показателей расходов на социальные нужды, принятых в развитых странах (6–7% от ВВП на образование и здравоохранение), авторы программы

подменяют понятия? В социальных государствах такие или более высокие расходы производятся из бюджета, а в программе-2020 они включают и расходы граждан.

Стратегической целью государственной политики в области образования «Концепция» объявляет «повышение доступности качественного образования в соответствии с требованиями инновационного развития экономики и современными потребностями общества». Как говорят, кто бы возражал. А уж автору этих строк и одновременно Декларации «Образование — для всех» следовало бы испытывать «чувство глубокого удовлетворения».

Для реализации этой цели предполагается решить четыре группы приоритетных задач:

- «первая — обеспечение качества образовательных услуг и эффективности управления образовательными организациями...»;
- «вторая — создание структуры образовательной системы, соответствующей требованиям инновационного развития экономики...»;
- «третья — обеспечение доступности качественного образования, вне зависимости от доходов и места жительства, формирование системы целенаправленной работы с одарёнными детьми и талантливой молодёжью...»;
- «четвёртая — создание современной системы непрерывного образования, подготовки и переподготовки профессиональных кадров...».

Разделим все положения «Концепции» по критерию доступности каждому гражданину качественного образования на четыре группы: положительные, отрицательные, противоречивые и малопонятные.

Первая группа

К первой группе таких положений, явно заслуживающих позитивной оценки, можно отнести следующие:

- «создание при университетах подготовительных отделений, доступных в первую очередь для граждан, проходивших военную службу по контракту» — как и аналогичный Федеральный закон № 1-ФЗ от 6 января 2007 г. о бесплатном обучении контрактников, будет способствовать выравниванию образовательных возможностей для мужчин, отслуживших в «рабоче-крестьянской» армии. При этом, с одной стороны, непонятно, почему подобные отделения должны создаваться только при университетах, а не в высших учебных заведениях вообще, а с другой — слова «в первую очередь» допускают возможность бюджетной довузовской подготовки и для других категорий граждан, нуждающихся в дополнительных гарантиях получения образования;
- «развитие механизмов дистанционного образования в организациях высшего и дополнительного образования» — при общей верной установке содержит целый ряд неточностей: правильнее говорить не о механизмах, но о технологиях, причём не только дистанционных, но телекоммуникационных в целом («электронное обучение»); не только на уровне высшего, но и среднего профессионального образования; не в организациях дополнительного образования вообще, но преимущественно дополнительного образования взрослых;
- «формирование системы работы с одарёнными детьми и талантливой молодёжью, включая эффективное сопровождение их на всех этапах получения образования, развитие системы интернатов для талантливой молодёжи, проведение летних научных лагерей и школ, развитие системы курсов и олимпиад...» — несмотря на многочисленные дискуссии советского периода о влиянии подобных элитных учебных заведений на здоровье и личные качества детей, при правильной

организации заслуживает безусловной поддержки;

● «стимулирование расходов на профессиональное образование граждан и работодателей, включая увеличение размера социальных вычетов при определении обязательств по налогу на доходы физических лиц» — отнесено к третьей группе задач, связываемых с выравниванием образовательных возможностей, хотя на деле означает поддержку людей со средними и умеренно высокими доходами (у низкодоходных групп налоги списывать просто не с чего). И тем не менее должно быть поддержано в связи с некоторым ростом «среднего класса» и продолжающимся сокращением бюджетного набора в вузы;

● «предоставление на конкурсной основе поддержки университетам, реализующим во взаимодействии с наукой и бизнесом инновационные программы развития, включая поэтапное формирование научно-образовательных комплексов мирового уровня...». Таких комплексов в 2013–2017 гг. обещают 6–8, а в 2018–2020 гг. — не менее 10–12 (непонятно, в дополнение или с учётом предыдущих 6–8¹). Может быть поддержано как намерение, хотя оставляет, как минимум, два вопроса:

1) существуют ли в России в настоящее время комплексы мирового уровня (например, МГУ), сколько их и какое количество предстоит создать новых?

2) что будет происходить с большей частью вузов в условиях, когда государство делает ставку на наиболее «продвинутые»?

Ректоры провинциальных вузов не раз публично высказывали недовольство формирую-

¹ Примечательно, что в выступлении перед депутатами Государственной Думы 8 мая 2008 г. В.В. Путин говорил о перспективе создания 16–20 федеральных научно-образовательных центров — как на базе вновь образуемых, так и уже существующих университетов.

щейся «пирамидальной» системой отечественного образования: на вершине — два вуза, немного ниже — 10–20 национальных университетов, а всем остальным финансирование по «остаточному» принципу.

● обеспечение «доступа к возможности получения бюджетного финансирования негосударственных образовательных организаций» — такая возможность была предусмотрена первой редакцией Закона РФ «Об образовании» ещё в 1992 г., затем в связи с финансово-экономическим кризисом исключена в редакции 1996 г. В настоящее время бюджетные возможности государства вполне позволяют осуществить идею первой редакции закона;

● «широкое системное распространение модульных программ профессиональной подготовки, обеспечение возможности выстраивания студентами и учащимися индивидуальных образовательных траекторий» — хотя вторая составляющая этого тезиса предусмотрена действующим Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», очередное напоминание о необходимости исполнения закона вреда явно не принесёт.

Вторая группа

Среди второй группы положений «Концепции», имеющих антисоциальный характер, выделим следующие:

● «перевод большинства школ и учреждений профессионального образования на нормативное подушевое финансирование» — много раз уже приходилось говорить, что автору не известны страны, где бы подушевое финансирование применялось в качестве единственного принципа. Напротив, зарубежный опыт показывает, что это приводит к крайнему неравенству образовательных возможностей, а потому в развитых государствах используются более сложные схемы нормативного финансирования, призванные устранить негатив «подушевой» выдачи денег;

● «распространение практики реализации региональных комплексных проектов модернизации общего образования на всей территории страны» — в переводе на русский язык эта абстракция означает следующее: Федерация намерена давать более или менее серьёзные деньги лишь тем регионам, которые будут вводить у себя так называемые непопулярные меры (например, всё то же подушевое финансирование);

● «переход на уровневые программы подготовки специалистов» — в результате вступления в силу Федерального закона от 24 октября 2007 г. № 232-ФЗ о двухуровневом высшем образовании большинство студентов будут учиться на год меньше, а большинству желающих получить полноценное образование придётся за него платить.

Третья группа

Едва ли не большинство мер образовательной политики, предложенных в «Концепции», следует отнести к *третьей группе* — к таким, последствия которых окажутся *противоречивыми или трудно поддаются прогнозированию*. Похоже, провозглашённый авторами принцип «деньги в обмен на обязательства» правильнее было бы выразить формулой: «не делать ни шага вперёд без двух шагов вбок, а то и назад». Приведём лишь несколько примеров:

● «расширение использования современных образовательных технологий, обеспечивающих расширение осваиваемых учащимися компетентностей при сохранении сроков обучения, модернизация системы образовательных стандартов общего и профессионального образования». В этой формуле немало хорошего: современные образовательные технологии, отказ от увеличения сроков обучения (т.е. 12-летки) и даже правильно сформулированные компетентности (вместо компетенций, т.е. должностных обязанностей, значившихся, например, в Пояснительной записке к закону о стандартах). Вот только нет ничего о содержании образования и о знаниях вообще. Как нет ни того, ни другого и в новой структуре образовательных стандартов. Можно ли войти в «общество знаний», исключая зна-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

ния из образования, — пусть судит читатель;

● «обеспечение участия общественности и бизнес-организаций в управлении учебными заведениями и контроле качества образования (наблюдательные советы, попечительские советы, школьные управляющие советы)».

По мнению общественных объединений, накопивших собственный опыт самоуправления в образовании, абсолютно правильная идея участия в этом процессе образовательного сообщества и внешнего контроля качества образования сочетается здесь с более чем сомнительной идеей внешнего управления образованием в виде управляющих советов. Некоторые известные педагоги даже видят в этом попытку фактической приватизации имущества образовательных организаций в пользу бизнеса;

● «распространение практики формирования фондов целевого капитала, обеспечивающих устойчивое финансирование образовательных организаций из средств благотворительных пожертвований...». И в данном случае хорошей идее придаётся сомнительный смысл: фонды целевого капитала (эндаументы) рассматриваются не как дополнительное, но как основное средство устойчивого финансирования взамен бюджета;

● «формирование комплексных учебных центров профессиональных квалификаций (ресурсных центров) на базе учреждений начального и части учреждений среднего профессионального образования, с последующей передачей общеобразовательных и социальных функций учреждений начального профессионального образования системе общего образования...». Из трёх содержащихся здесь идей:

— одна позитивна (ресурсные центры профессиональной подготовки);

— вторая сомнительна (ребёнку придётся учиться одновременно в ПТУ

и школе, причём последняя будет рассматриваться как второстепенная);

— третья вредна (опыт осуществления социальных функций образования накоплен как раз в ПТУ, а не в школе);

● «развитие механизмов конкурсной поддержки организаций общего образования, обеспечивающей формирование инновационных образовательных программ и использование новых технологий обучения...» — само по себе прекрасно, однако стимулирование исключительно «продвинутых» школ при отсутствии специальных мер поддержки наименее обеспеченных приобретает сомнительный характер;

● «реформирование системы стипендиального обеспечения студентов (существенное увеличение их размера при повышении адресности предоставления)» — опуская, мягко говоря, несовершенство стипендии и сейчас предоставляются либо отличникам (академические), либо нуждающимся в специальных мерах поддержки (социальные). Не вполне понятно, какое именно повышение размера стипендии можно считать существенным и как именно можно ещё более повысить адресность их предоставления;

● «обеспечение университетов общежитиями и помещениями для внеаудиторных занятий, отвечающих современным требованиям в рамках реализации проектов, финансируемых на конкурсной основе...» — и в данном случае общежития и помещения для внеаудиторных занятий намерены предоставлять не всем, но лишь наиболее «продвинутым». Понятно, что неравенство образовательных возможностей от этого ещё более возрастет;

● «Чтобы обеспечить конкурентоспособность системы образования, необходимо увеличение оплаты труда работников образовательных организаций до уровня, сопоставимого с уровнем оплаты труда квалифицированных работников в коммерчес-

ком секторе экономики, а для профессорско-преподавательского состава ведущих университетов — до более высокого уровня, что, с учётом потребности в масштабной модернизации технологической базы образования, требует обеспечить рост доли расходов на образование в ВВП. Реализация инновационного варианта развития экономики предполагает увеличение общих расходов на образование с 4,6% ВВП (в 2006–2007 годах) до 5,5–6% ВВП в 2020 году, в том числе расходы бюджетной системы — с 3,9% до 4,5% ВВП; темп роста государственных расходов в период 2008–2010 годов составит не менее 10–14% в год до 2020 года» — ключевой сюжет документа, который нуждается в специальном комментарии. Суммируем его основные положения:

► утверждая, что к 2020 г. доля социальных расходов в стране выйдет на уровень развитых европейских государств, «проектировщики» производят подмену тезиса, ибо считают не только бюджетные расходы (как на Западе), но расходы суммарные, включая образовательные затраты граждан;

► в настоящее время темп роста расходов на образование в 2008–2010 гг. заложен на уровне около 20% за три года, а не 10–14% — каждый год. Кроме того, из текста невозможно понять, будет ли продолжаться тот же темп наращивания расходов в следующие 10 лет;

► руководитель Комиссии по интеллектуальному потенциалу в прошлом составе Общественной палаты Я. Кузьминов оценивал отечественные расходы на образование примерно в 3,5% и предлагал их удвоить². Напротив, разработчики проекта за 13 лет предполагают увеличить долю бюджетных расходов лишь с 3,9%

² Образование и общество: готова ли Россия инвестировать в своё будущее? [Текст]: докл. / Обществ. палата Российской Федерации. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. С. 75.

до 4,5%, т.е. на 0,6%. Вновь предоставляем читателю оценивать, в какой мере подобный уровень финансирования может быть основанием модернизации образования.

Количество подобных примеров можно было бы без труда увеличить. Но и приведённых достаточно для понимания простой вещи: подобно бюрократу Ивану Ивановичу из сказки о Чебурашке, разработчики «Концепции» любое хорошее дело готовы делать только наполовину либо уравновесить плохим.

Четвёртая группа

Наконец, *четвёртую группу* положений «Концепции» образуют тезисы, либо *лишён-ные конкретного содержания*, либо *изложенные* в такой форме, которая требует дополнительного толкования даже для погружённых в проблематику образовательной политики граждан. Приведу примеры:

- «*максимально эффективное использование человеческих ресурсов*» — поскольку эта задача по классификации «проектировщиков» отнесена к четвёртой группе, связанной с формированием системы непрерывного образования, и вместе с тем содержание её никак не раскрывается, можно лишь гадать, что именно имели в виду разработчики, формулируя в таком виде это в высшей степени правильное положение;

- «*...создание открытого национального депозитария образовательных модулей и электронных образовательных ресурсов для системы непрерывного профессионального образования на базе современных сетевых технологий, широкого спектра качественных инновационных программ непрерывного профессионального образования, в том числе сетевых*» — видимо, авторы полагали, что облачение простых идей в подобную словесную форму создаёт впечатление бóльшей основательности проекта;

- «*содействие повышению мотивации граждан к получению новых квалификаций*» — строго говоря, выходит за рамки не только политики в области образования, но и образовательной политики в широком смысле слова.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Но много важнее другое: формула не содержит даже намёка на конкретные механизмы реализации поставленной задачи;

- «*систематизация и обобщение требований к работникам всех квалификационных уровней, установленных в Российской Федерации в единой национальной квалификационной рамке*» — с трудом поддаётся интерпретации и никак не может претендовать на одну из главных задач стратегии образовательной политики.

Приведённых цитат достаточно, чтобы понять: образовательная часть Программы-2020 в значительной степени представляет собой очередной «паровоз для машиниста». Цель программы — не столько облегчить жизнь образовательному сообществу, сколько облегчить управленцам управление этим сообществом.

Как известно, любой программный документ в области образовательной политики должен ответить, по крайней мере, на следующие вопросы:

- 1) уровень и механизмы финансирования, включая консолидированный бюджет, межбюджетные отношения, налоговый режим для самих образовательных учреждений и инвесторов образования;
- 2) гарантии права на образование и социальные гарантии для учащихся;
- 3) система мер по ограничению неравенства возможностей в сфере образования;
- 4) уровень оплаты труда и другие параметры статуса педагогических работников;
- 5) система и организация управления, включая его уровни, распределение полномочий и нефинансовые механизмы;
- 6) содержание образования;
- 7) ценности, на которые система образования ориентирует учащихся.

На взгляд автора, ответы на вопросы 1, 4, 5, которые содержит образовательная

Программа-2020, трудно признать удовлетворительными. Что касается ответов на вопросы 2, 3, 6, 7, то их просто нет.

В заключение позволю себе ещё один вопрос к разработчикам Концепции-2020.

Почему большинство так называемых непопулярных мер в социальной политике отнесено к первому этапу реализации программы (2008–2012 гг.), а меры по повышению социального статуса интеллигенции и других работников бюджетной сферы — к третьему её этапу (2018–2020 гг.)? Как можно восстанавливать человеческий потенциал страны, если ещё 10 лет не заботиться о тех, кто как раз и должен этот потенциал развивать?

Открываем, например, раздел 3.3 «Развитие образования» и читаем:

До 2012 г.:
«введение стимулирующих надбавок преподавателям, учителям и управленцам с учётом результативности их деятельности и эффективности использования современных образовательных технологий» — никакого повышения заработной платы и статуса. Одни лишь стимулирующие надбавки!

Правда, выступая в Госдуме 8 мая 2008 г., В.В. Путин заявил: *«В ближайшее время также будет принята федеральная целевая программа «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009–2013 годы». В её рамках должно быть обеспечено решение ключевых задач по обновлению научно-педагогических кадров».* Однако содержание программы остаётся неизвестным образовательному сообществу.

А вот что ожидает на этапе 2013–2017 гг.: *«достижение образовательной системой страны результатов, необходимых для нахождения по итогам международных сопоставительных исследований в верхней трети рейтинга-листа по всем показателям качества общего образования» — иначе говоря, если исследования будут проведены в 150 странах, достаточно войти в первые 50, а если среди 200 стран — в первые 70. Нечего сказать, великие планы! Между прочим, при плохих рейтингах по системе PISA Россия продолжает оставаться в числе лидеров по методике PIRLS, а по грамотности чтения выпускников начальной школы недавно даже оказалась первой.*

И, наконец, лишь в 2018–2020 гг. запланировано: *«создание условий для привлечения молодых кадров в систему профессионального образования с достижением показателей среднего возраста профессорско-преподавательского состава вузов на уровне средних показателей стран ОЭСР» — вот оно счастье! Разумеется, для тех, кто доживёт. Ведь средний возраст российского профессора в техническом вузе приближается к пенсионному, а каким при современной политике он будет в 2020 г., можно только гадать.*

Видимо, руководство Минобрнауки не вполне представляет себе реальную картину. А она сегодня такова: бюджетная зарплата профессора в российском федеральном вузе с учётом докторской надбавки в 7 000 руб. составляет 15 000 руб. Что касается зарплаты учителя, то о ней в программе я так ничего и не нашёл.

Живите долго, дорогие коллеги! Ведь в 2020 г. некоторым из вас обещают нормальную жизнь... **НО**