

Валентина МУЗЫЧУК, Елена ФЕДОРОВА

DE JURE И DE FACTO РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ*

В статье анализируется уровень российской системы образования. Рассматриваются основные противоречия государственной политики в данной сфере. Доказывается, что качество этой политики является одним из главных препятствий перехода к инновационной модели развития отечественной экономики.

Ключевые слова: государственная политика в сфере образования, государственные расходы на образование, законопроект «Об образовании», инновационная экономика, человеческий потенциал

Наступление XXI столетия ознаменовано становлением инновационной экономики, в рамках которой долговременный устойчивый экономический рост связан с накоплением человеческого потенциала. А это требует опережающего развития социально значимых отраслей, ответственных за воспроизводство и качественное совершенствование этого потенциала.

Прежде всего речь идет об образовании, которое «становится важнейшей сферой формирования и воспроизводства нового типа работника, требующегося в условиях информационного общества, сферой соединения научной и практической деятельности»¹.

О противоречивости государственной политики в сфере образования

В течение двух последних десятилетий в России проводится непрерывный процесс реформирования образования. Однако о позитивных результатах образовательных новаций говорить пока не приходится. В первую очередь это обусловлено сиюминутностью целей и задач принимаемых преобразований, их явной нацеленностью на сокращение бюджетного финансирования и введения образования в систему рыночных отношений. Результаты не замедлили сказаться — рост коммерциализации, коррупция, снижение качества образования и сокращение его доступности для населения.

* В подготовке статьи принимала участие В.М. Ленева.

¹ Смолин О.Н., Горькавая О.Е. Российская концепция модернизации образования в контексте европейского опыта [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.smolin.ru/read/articles_edu/pdf/Smolin-Gorkavaya.pdf.

20 апреля 2011 г. Председатель Правительства РФ В.В. Путин, выступая в Госдуме РФ с отчетом об итогах работы Правительства в 2010 г., в частности, подчеркнул, что Россия — это социальное государство и все социальные обязательства перед народом должны быть выполнены. Премьер не обошел своим вниманием социальную сферу, в т.ч. систему образования, сказав, что «поступательное и качественное развитие — это прежде всего вложение в человека, в его способности, таланты, в создание условий для самореализации и инициативы»².

Нельзя не отметить «правильную» риторику и в Концепции долгосрочного социально-экономического развития России, принятой в конце 2008 г.³. В Концепции-2020 признается ключевая роль человеческого потенциала в инновационном развитии, необходимость улучшения условий жизни людей и качества социальной среды, приоритетность развития социальных секторов экономики. При этом стратегической целью государственной политики в области образования до 2020 г. признается повышение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики, современным потребностям общества и каждого гражданина.

Однако действительность расходится с заявленными приоритетами, что свидетельствует о несогласованности целей и задач предпринимаемых преобразований, которая во многом обусловлена *отсутствием персональной ответственности инициаторов реформ* за полученные результаты.

Начнем с того, что ценностный подход к образованию все активнее замещается узкопрагматическим и технократическим, в рамках которого образование не рассматривается как общественное благо; как сфера деятельности, ответственная за воспроизводство и качественное совершенствование человеческого потенциала общества; как основной источник накопления невещественного богатства нации. В настоящее время образование низведено до уровня *оказания бытовых услуг* населению.

В результате кардинальным образом смещаются акценты в деятельности образовательных учреждений всех уровней. И если раньше школы, институты, университеты прежде всего позиционировали себя как носителей долгосрочных интересов общества, чья деятельность была направлена на реализацию государственной образовательной политики, то в настоящее время они оказались на одном уровне с организациями, предоставляющими населению персональные и коммунальные услуги.

Нивелирование ценностного подхода к образованию во многом связано с непониманием дуализма его природы. С одной стороны, образование — это общественное благо, т.к. вносит существенный вклад в воспроизводство и качественное совершенствование человеческого потенциала общества в целом. С другой, образование — это частное благо, потому что человек, вкладывая силы и средства в свое образование, повышает свои конкурентные преимущества как на рынке труда, так и

² Стенограмма отчета Председателя Правительства РФ В.В. Путина о деятельности Правительства РФ за 2010 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://premier.gov.ru/events/news/14898/multiscripts.html>

³ В настоящее время эксперты из Национального исследовательского университета «Высшей школы экономики» и Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте дорабатывают Концепцию-2020. В своем завершенном виде она приобретет статус Стратегии инновационного развития России до 2020 г.

в социальной структуре общества. Правительство же в своей политике исходит из понимания образования только как частного блага. В результате эта важнейшая сфера деятельности отдается на откуп рынку.

Вызывают серьезные опасения и попытки сделать сугубо утилитарным профессиональное образование, увязав его исключительно с потребностями экономики. Этот путь бесперспективен. Более того, он *делает невозможным переход к инновационной экономике*, поскольку «образовательная подготовка, имеющая целью овладение существующими научно-техническими знаниями и методами, имеет поистине бесценное значение для успеха в инновационной деятельности и экономическом развитии. Однако не менее очевидно и то, что для общества столь же важны развивательные программы, формирующие нестандартное мышление и развивающие творческую фантазию»⁴.

Нивелирование ценностного подхода к образованию в России началось с корректировки нормативно-правовой базы. Несмотря на то что в законодательных актах федерального значения образование декларируется в качестве главного приоритета, в них отсутствуют нормы, в соответствии с которыми оно не только признается сферой ответственности государства, но и где четко прописаны сами гарантийные обязательства государства. Речь, в частности, идет о государственных гарантиях финансирования системы образования, государственных гарантиях оплаты труда педагогических работников, а также о механизмах льготного налогообложения образовательных организаций. Обращает на себя внимание и то, что в законодательстве *выхолощена содержательная сторона образовательного процесса*, а основное внимание сконцентрировано исключительно на организационно-правовых основах функционирования образовательных учреждений.

Усиление социального неравенства в стране сказывается на *снижении уровня доступности* образования.

Например, «в 2006 г. лишь 40,9% студентов обучалось за счет бюджета, 43% учились в государственных вузах на платной основе и 16,1% студентов оплачивали обучение в негосударственных вузах»⁵. Отметим и усиливающуюся в последние годы тенденцию к элитарности образования.

Нельзя не признать, что качество отечественного высшего образования в настоящее время далеко от совершенства. Но делать акцент на элитарности высшего образования — значит нивелировать еще одну из его важнейших функций — быть своеобразным трамплином, социальным лифтом для людей, готовых учиться и развиваться. Недопустимо подменять цель средствами ее достижения; бороться за повышение качества образования путем введения разного рода ограничений, ухудшающих условия доступа населения к образованию. Не меньшую обеспокоенность вызывают разговоры о необходимости переориентации государственной образовательной политики с приоритета высшего образования к среднему.

Эпоха либеральных реформ ознаменовалась децентрализацией управления образованием, сужением сферы ответственности государства, появлением большого числа негосударственных образовательных учреж-

⁴ Баумоль У.Дж. Образование для инноваций (предпринимательские прорывы vs постепенные корпоративные изменения) // Экономическая политика. 2007. № 4. С. 171.

⁵ Гловацкая Н.Г., Лазуренко С.Г. Ориентиры развития образования. Стратегические ориентиры экономического развития России. СПб.: Алетей, 2010. С. 137.

дений, а также многочисленных филиалов действующих вузов в малых и средних городах России. Снижение качества образования вследствие подобных новаций породило такой феномен, как «псевдообразование», а также серьезные диспропорции в структуре подготовки специалистов с высшим и средним образованием⁶.

Негативные тенденции в области высшего образования дополнялись снижением качества образования в средней школе, в т.ч. в результате введения ЕГЭ.

Несмотря на протесты научной и педагогической общественности, этот инструмент «контроля знаний» был введен. Результат общеизвестен. ЕГЭ оказался не только не способным обеспечить формирование единого образовательного пространства России. Гораздо важнее другое — эта форма оценки знаний *начала разрушать фундамент экономики инноваций — человеческий потенциал нации*. Достаточно сослаться на факт подмены обучения в выпускных классах школы зубрежкой материала в контексте заявленных в ЕГЭ тем.

Еще одним фактором, разрушающим отечественную систему образования, является низкий социальный статус профессии педагога.

С одной стороны, власть говорит о необходимости повышения уровня жизни педагогических работников. С другой — исключает из Закона положение о том, что средняя заработная плата педагогов не может быть ниже средней заработной платы в промышленности⁷.

Нельзя не отметить усиливающуюся в последнее время тенденцию к бюрократизации системы управления образованием, начиная от дошкольного и заканчивая высшим. Объем документооборота таков, что для подготовки отчетности, в т.ч. для многочисленных проверок, требуется, как минимум, юрист, а то и юридическое подразделение. В результате педагоги большую часть своего времени тратят не на передачу опыта и знаний, а на оформление соответствующей отчетной документации.

Отмеченное выше отсутствие целостности и последовательности в реализации государственной политики в сфере образования *приводит к подмене целей средствами*, зачастую сводя на нет позитивный замысел его реформирования. В качестве иллюстрации приведем один свежий пример.

Признавая важность начального и среднего образования, В.В. Путин в Докладе по итогам работы Правительства РФ за 2010 г. подчеркнул, что «нужно развернуть этот сектор образования в сторону потребностей со-

⁶ Например, из 275,5 тыс. специалистов, выпущенных негосударственными образовательными учреждениями высшего профессионального образования в 2009 г., 47% выпускников получили дипломы по экономике и управлению (Российский статистический ежегодник — 2010. М.: Росстат, 2010).

⁷ П. 29 ст. 16 ФЗ от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» (известный как закон о монетизации льгот). Отечественные либералы любят ссылаться на лучший зарубежный опыт. Таковым является опыт Финляндии, где рывок к качественному образованию был сделан в т.ч. благодаря закреплению высокого статуса учителя в обществе. В результате среди выпускников школ популярность этой профессии выше, чем в среднем по стране.

временного производства и экономики... Нам необходимо запустить новую волну индустриального развития России. Другого пути у нас нет»⁸.

Но что понимается под новой индустриальной волной?

По мнению Г.Г. Малинецкого, «модернизация — это переход на тот технологический уклад, в который входит развитый мир... IV технологический уклад был в начале XX в. Его основные направления: массовое производство, автомобили, самолеты, тяжелое машиностроение, большая химия. Советский Союз в ходе сталинских пятилеток, приложив сверхусилия, вырвался вперед. СССР освоил возможности этого уклада, что позволило... сначала выстоять и победить в Великой Отечественной войне, а затем стать сверхдержавой. V технологический уклад — это компьютеры, малотоннажная химия, телекоммуникации, электроника и Интернет — наша страна полностью пропустила... По нашим оценкам, в 2014–2018 гг. развитые страны мира будут входить в VI технологический уклад»⁹.

А что в России?

Как мы попытались показать, качество подготовки школьников и специалистов в России *не отвечает даже потребностям вчерашнего дня*. Как на такой образовательной базе Правительство предполагает осуществить инновационный «рывок», остается загадкой.

Качество человеческого потенциала России и образование

За годы реформ российское образование *выжило во многом благодаря усилиям профессионального сообщества*, но понесло значительные потери, негативные последствия которых ощущаются до сих пор. Свидетельство тому место России по индексу развития человеческого потенциала (ИРЧП).

Так, если в 1990/1991 гг. СССР занимал 33-е место по развитию человеческого потенциала среди свыше 130 стран мира¹⁰, то в 1992 г. России было присвоено 52-е место¹¹. В последние же десять лет рейтинг страны стал еще ниже. Согласно Докладу о развитии человека-2007/2008 Россия занимала уже 67-е место; в Докладе о развитии человека-2009 — опустилась на четыре позиции, достигнув 71-го места; в Докладе о развитии человека-2010 — поднялась на 65-е место¹².

Основное отставание России по уровню развития человеческого потенциала непосредственно связано с низкой продолжительностью жизни и невысоким уровнем среднедушевого ВВП. По уровню образования Россия не уступает развитым странам, причем качество подготовки российских школьников и студентов по многим направлениям выше. С 1995 по 2008 г. уровень грамотности взрослого населения РФ (в возрасте 15 лет и выше) держится на отметке 99,5%, уровень грамотности молодежи (от 15 до 24 лет) — 99,7%, а совокупный валовой показатель числа поступивших в учебные заведения первой, второй и третьей ступени составляет 88%.

⁸ Стенограмма отчета Председателя Правительства РФ В.В. Путина о деятельности Правительства РФ за 2010 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://premier.gov.ru/events/news/14898/multiscripts.html>

⁹ Малинецкий Г.Г. Нам необходимо прогнозировать будущее // Рециклинг отходов. 2010. № 5(29) октябрь. С. 9–10.

¹⁰ Human Development Report — 1992. P. 19.

¹¹ Human Development Report — 1995. P. 18.

¹² Доклад о развитии человека-2010. Реальное богатство народов: пути к развитию человека. М.: Весь мир, 2010. С. 192–193.

В большинстве своем это связано с тем, что качество человеческого потенциала *не соответствует* задаче перехода российской экономики на инновационный путь развития. Здесь существуют минимум четыре проблемы.

Первая. Продолжающаяся «утечка мозгов».

Причина — невозможность применить свои знания или низкая оплата труда.

Вторая. Несбалансированность спроса и предложения рабочей силы.

Причина — несогласованность подготовки специалистов и реальных потребностей экономики.

Третья. Снижение качества преподавания.

Причина — низкий уровень заработной платы педагогического персонала, заставляющий преподавателей увеличивать нагрузки, вследствие чего происходит трансляция старых знаний при катастрофической нехватке времени на их обновление.

Четвертая. Низкий уровень менеджмента на уровне фирмы, предприятия, корпорации.

Причина — возможность получения дохода без внедрения новых методов управления, основанных на новом знании.

Полагаем, что основные причины, породившие перечисленные проблемы (кроме четвертой, она обусловлена общим состоянием рыночных отношений в стране), вызваны низким уровнем отечественного образования, которое не соответствует мировым тенденциям. И если количественные характеристики развития образования в России производят благоприятное впечатление, то их анализ с точки зрения потребностей инновационной экономики не прибавляет оптимизма (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Основные показатели развития образования (2000–2007 гг.)

	Расходы на образование		Доля населения с высшим образованием (в % от населения в возрасте 25 лет и старше)	Соотношение учитель — ученик (количество учеников на одного учителя)
	в расчете на одного ученика начальной школы, долл. США по ППС	в % от совокупных государственных расходов		
Россия	-	12,5	24,5*	-
США	-	13,7	36,2	14,3
Япония	-	9,5	30,0	18,8
Франция	5224	10,6	19,8	20,3
Германия	4837	9,7	21,4	18,0
Финляндия	5373	12,5	30,3	15,9
Канада	-	12,5	38,2	-

* Высшее и послевузовское образование, с учетом лиц, имеющих неполное высшее образование.

Источник: Human Development Report — 2009. Overcoming barriers: Human Mobility and Development. New York, 2009. P. 199–200; Доклад о развитии человека-2010. Реальное богатство народов: пути к развитию человека. М.: Весь мир, 2010. С. 192–193.

Принято считать, что для постиндустриального общества минимум 30% взрослого населения должны иметь высшее образование¹³. Данные *таблицы 1* свидетельствуют о том, что этому условию отвечают четыре страны: США, Япония, Финляндия, Канада. В Докладе о развитии человека-2009 Норвегия и Израиль, наряду с США и Канадой, демонстрируют высокую долю населения с высшим образованием. Таким образом, разговоры о перепроизводстве специалистов с высшим образованием и необходимости смены приоритетов в сторону активизации среднего профессионального образования в России не имеют под собой реальных оснований.

По данным Организации экономического сотрудничества и развития (OECD) доля государственных расходов на образование в совокупном объеме ВВП в России ниже по сравнению с развитыми странами (см. *рис. 1*).

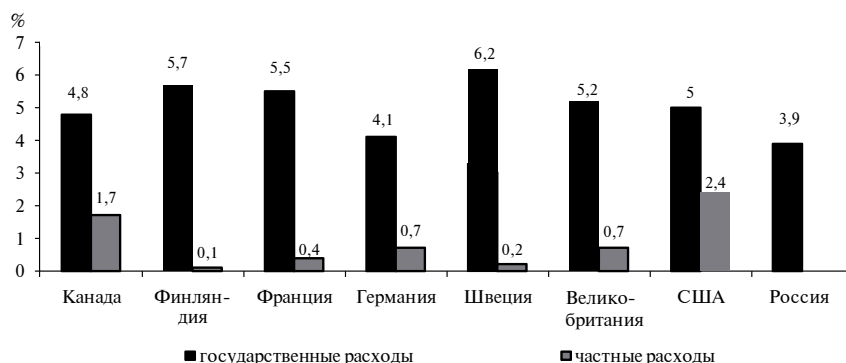


Рис. 1. Доля расходов на образование в % от ВВП (2006 г.)

Источник: OECD FACTBOOK 2010. Public and private expenditure on education. OECD, 2010. P. 207.

Следует отметить, что в течение последних 15 лет кардинального пересмотра объемов финансирования образования в России так и не состоялось, несмотря на общепринятую риторику о важности образования для перехода России к инновационному социально-ориентированному типу развития (в терминах Концепции-2020). Так, доля расходов на образование в совокупном объеме ВВП не превышала 5%, а в общих расходах консолидированного бюджета РФ варьировалась в диапазоне от 10,5 до 12,5% в 1995–2010 гг. (см. *рис. 2*).

В 2008 г. расходы на образование составили 4,0% от ВВП, в 2009 г. достигли 4,6% от ВВП, а 2010 г. демонстрирует снижение данного показателя до 4,2% от ВВП. Расходы на образование в общих расходах консолидированного бюджета РФ достигли своей максимальной отметки (за последние пять лет) в 2006 г. — 12,4%, после чего началось постепенное сокращение: 11,1% — в 2009 г., 10,9% — в 2010 г. Согласно некоторым расчетам, «всего на образование расходуется 5,5% ВВП, из которых до 1,5% могут быть затраты населения, а доля бизнеса незначительна. Такое распределение является «ахиллесовой пятой» перестройки образования, т.к. любые масштабные преобразования требуют, во-первых, существенного роста

¹³ Карпенко М. Современная гуманитарная академия: прецедент инновационно-технологического прорыва // Российский экономический журнал. 2007. № 4. С. 57.

доли бизнеса, вступающего в партнерские отношения с государством. Во-вторых, необходимо снижение коммерциализации образования в очень сложной демографической ситуации и по-прежнему при невысоких доходах населения, не способных компенсировать полностью услуги ЖКХ и постоянно растущие затраты на образование и здравоохранение. На наш взгляд, намечаемый к 2020 г. рост доли общих расходов на образование до 7% от ВВП (в т.ч. бюджетных — до 5–5,5%) проблему не решает»¹⁴.

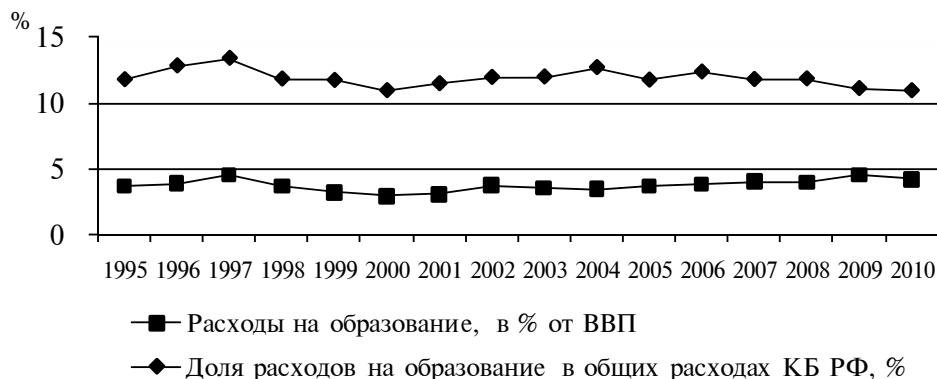


Рис. 2. Расходы на образование в совокупном объеме ВВП и общих расходах консолидированного бюджета РФ в 1995–2009 гг., %

Поэтому не приходится удивляться низкой оценке россиянами отечественной системы образования.

Так, по данным Левада-центра, в отношении удовлетворенности состоянием российской системы образования в 2009 г. 39% опрошенных высказались недоверчиво (27% — «скорее нет», 12% — «определенно нет»), а 24% ответили, что «ни да, ни нет». О качестве работы системы образования 35% респондентов ответили, что оно не изменилось, а 29% отметили ухудшение (причем 20% сказали, что оно «несколько ухудшилось», 9% были более категоричны в своих оценках). Про возможность получения хорошего образования почти каждый второй опрошенный (49% россиян) ответил отрицательно (34% — «скорее нет», 15% «определенно нет») ¹⁵.

Полагаем, что приведенных данных достаточно для принципиального вывода — *отечественная система образования несистемна*, т.е. «не вписана» в контекст постулированной руководством страны задаче инновационной модернизации экономики. Вызвано это, как уже отмечалось, тем, что по каким-то абсолютно неясным для любого грамотного человека причинам в реформе образования форма возобладала над содержанием. Как результат качество человеческого потенциала страны не соответствует целям и задачам экономической стратегии последних лет. Остается только гадать, почему инициаторы реформы образования не понимают очевидного: для того чтобы началась реальная модернизация, «нужно, чтобы проектов, идей, людей, которые их представляют, было много, чтобы инновационная активность была поднята хотя бы до советского уровня — примерно в 20 раз выше нынешнего» ¹⁶.

¹⁴ Гловацкая Н.Г., Лазуренко С.Г. Указ. соч. С. 137.

¹⁵ Общественное мнение — 2009. М.: Левада-Центр, 2009. С. 69–70.

¹⁶ Малинецкий Г.Г. Указ. соч. С. 12.

Основные вызовы законопроекта «Об образовании»

1 декабря 2010 г. была опубликована новая редакция проекта Федерального закона «Об образовании», обсуждение которой закончилось 1 февраля 2011 г. Правда, общественная дискуссия по законопроекту началась в мае 2010 г., когда Минобрнауки России опубликовал на своем сайте первую редакцию законопроекта объемом свыше 400 страниц.

В своем обновленном варианте законопроект «Об образовании» содержит 19 глав объемом в 241 страницу.

В Законе предпринята попытка объединить все уровни отечественной системы образования, начиная с дошкольного образования, и привести их в соответствие с международными стандартами. Законопроект декларирует расширение экономических свобод образовательных учреждений, уравнивает права государственных и негосударственных образовательных организаций в предоставлении образовательных услуг за счет бюджетных средств, разграничивает полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в сфере образования. В проекте Закона также отражены: возможности получения образовательного кредита, формирования образовательной организацией целевого капитала, использования государственно-частного партнерства.

Однако предложенные законодательные новации носят *исключительно описательный характер*. Законопроект не содержит *конкретных механизмов их реализации*, что может повлечь необязательность исполнения его норм закона¹⁷. Обращает на себя внимание и *отсутствие норм о содержании образования*. Законопроект отсылает читателей к государственным образовательным стандартам¹⁸. В документе декларируется «установление государством обязательных минимальных требований к условиям образовательного процесса, уровню и качества образования» (пп. 13 п. 2 ст. 3). Однако в условиях хронического дефицита региональных и местных бюджетов, в особенности в отношении социально значимых отраслей, необходимо, чтобы эти «минимальные требования» задавали высокую планку для опережающего развития отечественной системы образования.

Особую обеспокоенность вызывает *ликвидация уровня начального профессионального образования*.

Авторы законопроекта отмечают, что это лишь вопрос терминологии. Якобы начальное профессиональное образование (НПО) войдет в систему среднего профессионального образования (СПО) в качестве его начальной ступени — подготовки квалифицированных рабочих (на второй ступени СПО будет осуществляться подготовка специалистов среднего звена). Профессиональные лицеи будут заниматься подготовкой квалифицированных рабочих, техникумы — подготовкой квалифицированных рабочих и специалистов среднего звена.

В п. 5 ст. 7 говорится, что «основные образовательные программы среднего профессионального образования могут быть реализованы ор-

¹⁷ Обращает на себя внимание терминологическая перегрузка текста, понятийная и содержательная нестыковка глав Закона.

¹⁸ Государственный стандарт начального образования уже принят и начнет реализовываться с 1 сентября 2011 г. В настоящее время находится в разработке государственный стандарт общего образования.

ганизациями высшего образования». То, что события будут развиваться именно по такому сценарию, подтверждается и в докладе Председателя Правительства РФ об итогах деятельности Правительства РФ за 2010 г. В нем, в частности, было заявлено, что с 2011 г. планируется внедрить опыт прикладного бакалавриата, т.е. два года студент будет обучаться по общеузовской программе, а затем «год или два получает специальность»¹⁹. Это можно было бы принять, если бы не заявление, что «перспективной может стать модель, основанная на включении техникумов и колледжей в состав высших учебных заведений. Это позволит строить образовательный процесс на более совершенной технологической, технической базе, привлекать сильных преподавателей. И, очевидно, что престиж таких центров профессиональной подготовки будет значительно повышен»²⁰.

Не приведет ли это к тому, что высшая школа будет низведена до уровня среднего профессионального образования?

Согласно законопроекту, претерпит существенные изменения система высшего образования.

Высшее образование будет представлять 3-уровневую структуру (на самом деле, правда, 4-уровневую): бакалавриат (присвоение квалификации «Бакалавр»), подготовку специалиста («Специалист»), магистратуру («Магистр») и подготовку научно-педагогических кадров (по окончании аспирантуры (адъюнктуры) — присвоение квалификации «Преподаватель высшей школы» или «Исследователь», а после защиты диссертации — диплом кандидата наук). Аспирантура (адъюнктура) будет низведена с уровня послевузовского образования на уровень высшего образования в части подготовки научно-педагогических кадров. Следует отметить, что данное нововведение имеет смысл только в том случае, если ученые степени кандидата и доктора наук будут присуждаться людям, чьи профессиональные интересы лежат в области науки и образования. Докторантуре и вовсе не нашлось места в новой редакции законопроекта. Она будет исключена из образовательного процесса, попав под юрисдикцию закона о науке.

В соответствии с законопроектом, к организациям высшего образования наряду с институтом и университетом будет приравнен колледж (п. 2 ст. 113). В колледжах будут обучать по программам прикладного бакалавриата, в институтах — по программам прикладного и академического бакалавриата, а также по программам подготовки специалиста, в университетах — по программам всех уровней высшего образования, включая подготовку научно-педагогических кадров и проведение фундаментальных и прикладных научных исследований. Причем университетам, находящимся в ведении РФ, может присваиваться статус «федерального университета» или «национального исследовательского университета» (ст. 114). Разница между ними состоит в том, что первый осуществляет свою деятельность «по широкому спектру наук», а последний — «по определенному спектру наук», причем статус «национального исследовательского университета» присваивается на 10 лет по результатам конкурсного отбора.

¹⁹ Стенограмма отчета Председателя Правительства РФ В.В. Путина о деятельности Правительства РФ за 2010 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://premier.gov.ru/events/news/14898/multiscripts.html>

²⁰ Там же.

При этом «колледжи, институты и их филиалы вправе выполнять фундаментальные и прикладные научные исследования преимущественно в одной области науки или культуры» (п. 4 ст. 113). никоим образом не умаляя необходимость развития вузовской науки, необходимо все-таки четко понимать, что преподавательская и научно-исследовательская деятельность — это не одно и то же. Существенное отставание заработной платы педагогического персонала от средней заработной платы в среднем по экономике в течение последних 20 лет с момента обретения российской суверенности вынудило преподавателей увеличивать лекционную нагрузку, вследствие чего происходила трансляция старых знаний при катастрофической нехватке времени на их обновление. Последнее, в свою очередь, является основой научно-исследовательской деятельности. Результат не замедлил сказаться — низкое качество преподавания и отсутствие условий для исследовательской деятельности характеризуют современное состояние отечественной высшей школы. Обращает на себя внимание тот факт, что, декларируя необходимость интеграции науки и образования, законопроект обходит «мертвым молчанием» деятельность Российской академии наук.

Настораживает и ситуация с *дополнительным профессиональным образованием*.

Программы повышения квалификации будут дифференцироваться на квалификационные и программы профессионального развития (п. 2 ст. 124). В настоящее время краткосрочные программы повышения квалификации рассчитываются из расчета не менее 72 часов. Однако в новом Законе определение сроков обучения является прерогативой организации, предоставляющей эти услуги, с единственной оговоркой, что срок обучения должен быть не менее 18 аудиторных часов. Срок обучения по программам профессиональной переподготовки составляет в настоящее время не менее 500 часов. Но в законопроекте его предлагают ограничить не менее 250 аудиторными часами.

Это повышает вероятность того, что дополнительное профессиональное образование может *превратиться в псевдообразование*. Хотя бы потому, что к организациям дополнительного профессионального образования будут отнесены академии, институты профессиональных квалификаций и центры, поэтому организации высшего образования, использующие в своем названии слово «академия», будут вынуждены перерегистрироваться в институты или университеты.

Обращает на себя внимание и то, что в законопроекте *отсутствуют механизмы финансирования и льготного налогообложения* в системе образования.

Складывается впечатление, что реализация государственной политики в сфере образования целиком и полностью зависит от положений Бюджетного кодекса РФ. «Финансовое обеспечение государственных гарантий... осуществляется в соответствии с расходными обязательствами в сфере образования» (п. 1 ст. 79). Вместо того чтобы задать в законе минимальный норматив финансирования образования (как это было в начале 90-х гг. XX в.), не ниже которого должно финансироваться не столько функционирование, но прежде всего опережающее развитие отечественной системы образования, в законопроекте, напротив, задаются верхние пороговые значения формулировками следующего содержания:

«финансовое обеспечение... осуществляется в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных в бюджете субъекта РФ» (п. 12 ст. 12).

Несмотря на то что «учредитель может предоставлять находящимся в его ведении государственным (муниципальным) бюджетным и автономным образовательным учреждениям субсидию на финансирование программ развития» (п. 6 ст. 79), очевидно, что *подавляющая часть субъектов РФ и муниципальных образований не сможет воспользоваться этой нормой закона* в силу банального дефицита собственных бюджетов. В лучшем случае российское образование будет финансироваться от достигнутого, а не от реальных потребностей отрасли. В свете же положений Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» сокращение объемов государственного (муниципального) задания, привязанного к возможностям бюджетов, повлечет за собой и вовсе снижение объемов финансирования.

В законопроекте «Об образовании» четко прослеживается тенденция к *смене приоритетов* в государственной политике: приоритетность развития высшего образования уступает место среднему профессиональному образованию.

Таким образом, Минобрнауки продолжает демонстративно игнорировать реалии и критику постулируемых им «реформ», разрушающих интеллектуальный потенциал нации. Складывается впечатление, что общественное обсуждение законопроекта «Об образовании» — это необходимая формальность, создающая иллюзию участия общества в принятии важнейших государственных решений. Из интервью министра образования и науки РФ газете «Коммерсант» становится очевидно, что публичное обсуждение законопроекта сведется исключительно к редакторской правке, в то время как резонансные положения законопроекта останутся без изменений: «Действительно, в образовании принципиальные моменты не просто понятны, они реализованы в виде проектов и работают. Процесс пошел, назад его повернуть невозможно, даже если кто-то захочет. И меня сейчас больше интересует реформа науки, где ситуация пока другая. Здесь работа сложнее, но я думаю, что и с этим мы справимся»²¹.

* * *

В заключение отметим, что одной из главных бед современных российских преобразований является сиюминутность целей и задач. Забота о будущем, политика разумного существования должны быть положены в основу любых общественных преобразований. А для этого требуется *смена парадигмы* в государственной политике. От государства-мецената нужно двигаться к государству-инвестору, поскольку расходы на образование являются инвестициями в человеческий потенциал, вложениями в будущее страны.

²¹ Мы запустили процесс конкуренции в науке / А. Фурсенко о модернизации высшей школы и приоритетах реформирования научной отрасли // Коммерсант. № 221 (4521) от 30.11.2010.