

**Стенограмма выступления Л.И. Якобсона, Первого проректора ГУ-ВШЭ, на 5-й Международной научной конференции «Конкурентоспособность и модернизация экономики» 6 апреля 2004 г.**

Я хотел бы начать с того, что материал, с которым я постараюсь Вас очень коротко ознакомить, подготовлен большой группой людей, которые работали в рамках рабочей группы по одному из национальных приоритетов – по законодательной базе модернизации образования. Я особо отметил бы присутствующего здесь Ярослава Ивановича Кузьмина, Бориса Львовича Рудника, сотрудников Минобразования России, Минэкономразвития России, ректоров многих ВУЗов, особо выделил бы Виктора Антоновича Садовниченко, который очень активно и очень конструктивно принимал участие в этой работе, многих экспертов.

Моя миссия облегчается тем, что сегодня в первой половине дня было представлено уже 2 доклада, посвященных проблематике образования. Поэтому я сосредоточусь собственно на законопроектной работе. Работа эта, конечно, начиналась не с нуля, она была естественным продолжением той деятельности, которая на самом деле с 1997 года велась сложившейся вокруг реформы образования группой экспертов, государственных служащих. Здесь у меня на экране можно прочитать названия целого ряда документов, которые были подготовлены за последние 4 года, и в которых представлена общая логика модернизации образования.

Я не обозначаю того, что было в рамках попытки реформы 1997-1998 годов, но, с 2000 года, после избрания Президента Путина, начиная с работы, которая велась в Центре стратегических разработок в первой половине 2000 года, и далее прослеживается преемственность целого ряда правительственных документов.

В общем, сформировался достаточно серьезный, на наш взгляд, подход к модернизации образования, который рабочая группа продолжила и реализовала в целом ряде законопроектов. Всего их больше 20, это 250 страниц текстов; но я попытаюсь объяснить, почему есть потребность в довольно основательном изменении образовательного законодательства.

Сегодня в докладах Андрея Александровича Фурсенко, Ярослава Ивановича Кузьмина Вы уже могли услышать, каким сегодня является наше образование, тут есть чему радоваться, есть чему печалиться. С точки зрения правовой базы оно выглядит в высшей степени противоречиво, потому что в существующей правовой базе налицо жесткое противостояние образовательного

законодательства и иного законодательства, касающегося образования, будь-то гражданское, бюджетное, административное законодательство. Это связано с тем, что образовательное законодательство в начале 1990-х гг. сформировалось как мера защиты образования – такой спасательный круг тонущему – от неблагоприятной среды.

Я мог бы развивать этот тезис, но те, кто знакомы с законодательством, знают, а остальных прошу поверить на слово. Это законодательство на тему «не трожь меня», давай деньги и не вмешивайся. На самом деле к этой формуле почти полностью сводится все, что написано в законе об образовании, в законе о высшем и послевузовском образовании. И я как представитель образовательной корпорации ничего бы не имел против этого, если бы у нас не было другого законодательства – гражданского и бюджетного, которое этот принцип «не трожь меня» всерьез и не принимает.

В результате у нас имеют место систематические коллизии, и они, может быть, не очень сказывались на реальной жизни образовательных учреждений, пока в 1990-е гг. государство не выполняло своих обязательств по отношению к ним, но и не очень пользовалось своими полномочиями, своими правами, да и обязанностей по контролю не выполняло. Была такая жизнь – деньги не давали, но давали возможность делать почти все, что хочешь.

Но, начиная с 2000 года, государство стало обязательства выполнять, стало чего-то требовать, и коллизии, о которых я говорил, буквально ежедневно встают в полный рост. Причем началось все с того, что государство попыталось в лице некоторых государственных органов, прежде всего финансовых, буквально прочитать действующее бюджетное законодательство, а оно построено по принципу «остатки прежней системы». Это цитата из комментария к гражданскому кодексу, написанная теми, кто писал гражданский кодекс, разработчиками. Они характеризуют учреждения, а именно в такой форме у нас образование, да и здравоохранение функционируют, сознательно, они знали, что писали. Они говорили: вокруг все изменилось, возникла рыночная экономика, а есть и остатки прежней системы, все, как в 1980-м году. Так буквально и попытались в начале уже нового десятилетия читать гражданский и бюджетный кодексы, и выяснилось, что жить надо так, как жили в 1980-м году, а жить так уже нельзя; источники финансирования уже другие, менеджмент другой, все другое. Значит нужно искать новый баланс прав и ответственности.

Есть у меня еще в кавычках «приоритет образовательного законодательства», это тоже цитата, мы ее много раз слышали на обсуждениях. Когда обращают внимание на коллизии, люди изнутри образования говорят: есть же приоритет образования, он установлен Президентом и Правительством, значит, образовательное законодательство должно иметь приоритет перед любым другим. Есть и такой ход мысли. Вместо этого надо искать баланс прав и обязанностей, новый баланс, поиском которого мы в общем и занимались. Занимались применительно к очень не простой системе, вот о ней действительно многое сказано, повторять не буду, хочу подчеркнуть лишь одно. Предостеречь Вас от часто проходящих обсуждений в стиле – хорошее или плохое наше образование. Оно разное, оно сегодня просто утратило целостность, как индийская экономика – хорошая или плохая?

Есть нечто мирового уровня, есть нечто абсолютно нищенское, допотопное. В нашем образовании есть все. Можно долго приводить факты в защиту этого тезиса. Но важно даже не то, что есть дифференциация, важно то, что она сегодня абсолютно непрозрачна и неуправляема. Все знают, что образование разное, но узнать, где хорошо учат, можно только по знакомству. Подумайте, каждый к себе примерьте. Нет каких-либо официальных каналов, которые позволяли бы знать, что в эту школу можно отдать ребенка без риска, а туда не надо. Неуправляемая система -не в смысле по единому плану, из единого центра, это необязательно, а неуправляемая - для заинтересованных субъектов, для stakeholders. Хочется воздействовать, а непонятно, как.

Такая ситуация, и в этой непростой ситуации надо искать новый баланс прав и обязанностей. Есть и дополнительные трудности, последние выступавшие сегодня на пленарном заседании жаловались на тяжелую долю бизнеса, я тоже жалуясь на тяжелую долю тех, кто занимался законопроектной работой, потому что трудности поиска баланса осложняются еще и узостью круга игроков, активных игроков на поле образовательной политики. Дело в том, что образовательная политика является сегодня делом самой образовательной корпорации. В ней, конечно, есть разные люди, разные группы, в этом смысле есть разные интересы. Но интересы, которые не лежат внутри корпорации, представлены в высшей степени слабо.

Если послушать свежему человеку, как спорят об образовательной политике представители образовательной корпорации, увидим, что они о чем-то немножко спорят, а потом начинают все вместе обрушиваться на общего врага, этот общий враг называется Минфином. Минфин это такой эвфемизм, на самом деле, это вообще

всякие власти, но Минфин не случайно, потому что реальное воздействие извне выражается почти исключительно в бюджетных ограничениях. Все вместе против бюджетных ограничений, а уж что там внутри бюджетных ограничений, на это почти никто извне не влияет, это между собой решают.

Естественно, есть силы с большими лоббистскими возможностями, есть с меньшими лоббистскими возможностями. Трудно искать баланс. Где они, потенциальные аутсайдеры? Это, прежде всего, население, оно остро заинтересовано в поиске нового баланса, но оно лишено и информационных, и по большей части финансовых рычагов. Есть активная часть населения, у которого есть и деньги и информация, и вообще социальный капитал, некие связи, но эта часть решает свои проблемы, и ей в общем выгодна сегодняшняя ситуация, потому что она гарантирует преимущества, если появится ясность, эти преимущества исчезнут.

Еще одна заинтересованная группа, о которой часто говорят, действительно заинтересованная, это -потенциальные и реальные работодатели. Но работодатели сегодня действуют в условиях того навеса избыточной квалификации или псевдоквалификации, которая представлена на рынке труда. У нас людей с формально высоким образованием больше, чем их можно задействовать в экономике. Но при этом опять же здесь информационная непрозрачность, по-настоящему хороших специалистов не хватает, но разглядеть, что за дипломом - работодателю почти невозможно, то есть он потенциально заинтересован, но он выведен в огромной мере из игры.

Теперь еще одна средовая вещь, потом я буду уже о самих мерах говорить. Это предстоящие изменения среды, о них также сегодня говорилось. Я очень коротко упомяну. Начинается спад демографический в возрастах активно учащих. Это неизбежно обострит конкуренцию, в нынешних масштабах просто не может существовать система. Экономический рост востребует реальное образование для экономики. Но растет государственное финансирование, все более обидно его так нерезонно использовать.

Наконец, будет меняться в целом бюджетное законодательство. Не буду сейчас раскрывать этот тезис, но оно будет меняться, и уже это делает безальтернативным глубокие изменения в способах функционирования бюджетных учреждений. Об этом сегодня говорили Алексей Леонидович Кудрин и Герман Оскарович Греф, в общем такой раздачи денег на содержание ведь не будет больше, деньги под что-то, и надо определить, под что, в том числе и в образовании.

Теперь короткая характеристика тех мер, которые мы оформили в виде законопроектов. Первое, что надо сделать, на наш взгляд, это обеспечить обзорность системы и ее проницаемость для воздействий извне, их сегодня не хватает. Технически это означает укрупнение номенклатуры направлений и специальностей, переход к двухуровневому высшему образованию.

Сегодня у нас 600 специальностей, ничего прогнозировать нельзя, ни для кого ничего не обзорно, просто информационно перегруженная система. Участие организаций-работодателей в установлении номенклатуры, в прогнозировании, такого рода законопроект подготовлен. Очень отрадно, что организации-работодатели готовы в этом участвовать. Единый государственный экзамен, о нем мы уже сегодня упоминали, уже такая почти неприличная стала тема, но он нужен, об этом говорил Ярослав Иванович, хотя бы впервые пощупать, где, как учат, но сегодня ведь он почти нелегитимен; законопроект такой подготовлен. Но единый государственный экзамен и олимпиады – это еще и инструменты отбора в ВУЗ.

Сегодня возникала тема коррупции в отношении образования, я тоже против того, чтобы преувеличивать значение коррупции; но все-таки в опросе ВЦИОМа выясняется, что каждая четвертая семья, имевшая дело с высшим образованием, давала, это они ответили, что давали; а каждый знает, что в опросах о коррупции масштабы всегда преуменьшаются. Если каждая четвертая семья сказала «да», значит, минимум каждая третья дает. Это тоже, к сожалению, часть картины. Когда мы говорим об отборе в ВУЗы, отвлекаться от этого нельзя. Изменение характера отбора, и мы его оформляем законопроектами, тоже назревшая мера. Государственные именные финансовые обязательства как инструмент поддержки спроса семей. Семьи сегодня наиболее реальные стейкхолдеры, но у типичной семьи не хватает денег. Когда спорят о механизмах финансирования, это простую мысль очень часто забывают. Этот спрос надо субсидировать.

Структурные изменения. Структурирование в разрезе программ- задача вроде техническая, но сегодня образовательное законодательство написано так, что, если кто-то называется ВУЗом, то, что бы он ни делал, это высшее образование, а если кто-то называется СУЗом, то, что бы он ни делал, это образование среднее. Хотя некоторые СУЗы по некоторым специальностям дают более качественное образование, чем некоторые ВУЗы. Значит законодательство на поле программ, конкурирующих друг с другом, а уж как ты называешься, это выяснится в результате конференции, а не какую вывеску к вам приклеили; на самом деле это

технически довольно серьезное изменение, довольно сложное в законодательстве, но необходимое.

Разделение профессиональной и общеобразовательной составляющей начального профессионального образования, о нем также говорилось сегодня, у нас не будет удовлетворен спрос на квалифицированных рабочих, если этого не сделать. Интеграция среднего профессионального образования (СПО) в систему высшего профессионального образования. Вы знаете, в Соединенных Штатах, очень богатой стране, 65% выпускников средней школы поступают в ВУЗы, но это ВУЗы, включая колледжи.

У нас 75% поступают в ВУЗы как таковые, безо всякого СПО. СПО давно пора трансформировать в технический бакалавриат, в большинстве случаев объединить в единые сети с высшими учебными заведениями, что только повысит качество подготовки и будет способствовать развитию кадрового потенциала, и вообще позволит управлять структурой.

Четкое определение статуса ведущих вузов, они и сегодня выделены, только очень стыдливо, необходимы четкие критерии, и под эти четкие критерии - четкие преимущества. Говорить о том, что все должны быть равны - нелепо, потому что ведущие наши ВУЗы, например, МГУ, конкурируют не с другими российскими ВУЗами, а с весьма ограниченным числом ведущих мировых ВУЗов. А типичный российский ВУЗ конкурирует с другими российскими ВУЗами, это разные рынки. Те, кто работают на принципиально разных рынках, не могут находиться в одном положении, потому что это будут либо неоправданные преимущества для одних, либо заведомая потеря в конкуренции для других, если ничего не делать, нас просто выпихнут из мировой элиты.

Создание комплексов, я об этом уже говорил. Финансовые механизмы, нормативно-подушевое финансирование общего образования и начального профессионального образования, государственные именные финансовые обязательства по результатам единого экзамена на первой ступени высшего образования, далее государственные именные финансовые обязательства для обучения на второй ступени на базе академических успехов. Часто говорят, ЕГЭ и государственные именные финансовые обязательства (ГИФО) – это горячая смесь, смесь уж не знаю, горячая или нет, она вообще не всюду предполагается, ГИФО – это просто дифференцированный норматив финансирования, на разных ступенях по-разному устроенный, понятно, что на второй иначе, чем на первой.

Субвенции и субсидии для обучения для государственных нужд, идея простая: человек поступает в военное училище, где обучение по той же самой специальности зачастую в 10 раз дороже, чем в гражданском, после чего говорит «до свидания», окончив училище, и благополучно идет на гражданскую специальность. Вот в таких случаях нужно не ГИФО применять, а субвенции и субсидии. То есть человек пошел и заключил контракт, тебя никто туда не гнал, ты выбрал сознательно такой путь, значит дальше либо работаешь, либо деньги отдаешь. Это тоже инструмент.

Отдельный сюжет, это специальные ГИФО и подготовительные отделения для социально незащищенной части абитуриентов. В первую очередь это предполагается для тех, кто отслужил в Вооруженных Силах по контракту не менее 3 лет, потому что у человека из любой глубинки, из любой семьи должен быть какой-то шанс через подготовительное отделение получить образование высокого качества.

Ну и, наконец, образовательный кредит с государственными гарантиями. Есть на самом деле много и других мер, я лишь некоторые назову. Независимый контроль качества, саморегулирование в дополнительном образовании, сюжеты, связанные с особенностями военного образования, но, в общем, проблем, к сожалению, больше даже, чем законопроектов, которые мы подготовили. Часто говорят, чего спешить с реформой образования, с этим ЕГЭ, я не обсуждаю сейчас ЕГЭ, я просто хочу сказать, что столько проблем, еще не осмысленных, еще не обсужденных, а образование-то рушится. По крайней мере, те вещи, которые обсудили, апробировали в экспериментах, пора делать, и это не конец реформы, к сожалению, и не потому, что реформаторы ищут себе работу, а потому что образование, так же, как оно системно провалилось, надо системно вытягивать.

Особо я бы отметил проблемы, порождаемые разграничением полномочий, о них сегодня Алексей Леонидович Кудрин подробно говорил, они очень болезненные применительно к конкретным отраслям, и к образованию, в частности. Я ведь их сейчас вообще не затрагивал, я говорил о регулировании на федеральном уровне. Ну и последнее, если посмотреть, о каких мерах я говорил, это меры в основном организационно-экономические, означает ли это, что у образования нет других проблем, или что эти проблемы важнее, чем проблемы собственно образования, конечно, нет.

Но первое, что надо сделать - восстановить на новой основе нормальные механизмы связи системы образования со средой. В советское время специфические

связи, сегодня не приемлемые, работали очень жестко, затем в 1990-е годы произошло капсулирование образования, переход в самооборону, уход в подполье. Сейчас, как нам представляется, надо восстановить нормальные взаимосвязи, и уже на этой основе заниматься всем остальным.