



ОБРАЗОВАНИЕ
И ОБЩЕСТВО



Проблемы российского
образования



РОССИЙСКАЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ И НАУЧНО-
ИННОВАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА
В ФИЛОСОФСКО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ ИЗМЕРЕНИИ*

О.Н. СМОЛИН

Основные понятия

Поскольку целый ряд понятий, используемых автором, отличаются многозначностью, исследуются в рамках различных наук и даже в рамках одной научной дисциплины интерпретируются различным образом, начнем с их определения.

1. Модернизация: понятие и «идеальные типы»

В широкой трактовке *модернизация* – это процесс перехода от традиционного (доиндустриального) общества к современному (индустриальному) и далее – к постиндустриальному. В узкой интерпретации модернизация обычно связывается в литературе исключительно с индустриализацией и ее последствиями.

Логически возможны различные модели («идеальные типы») модернизации, которым исторически в большей или меньшей степени могут соответствовать ее особенности в тех или иных странах, поддающиеся типологизации по разным основаниям.

С точки зрения стимулов развития можно выделить два типа модернизации: один базируется преимущественно на внутренних стимулах (большинство индустриально развитых стран или так называемых стран первого эшелона), другой – главным образом, на стимулах внешних, включая поражение в войне, угрозу утраты национального суверенитета, колониальное завоевание и т.п. (большинство развивающихся стран Азии и Африки).

* Настоящая статья подготовлена на основе фрагментов книги: Смолин О.Н. Образование. Политика. Закон. Федеральное законодательство как фактор образовательной политики в современной России. – М.: Культурная революция, 2010. – 968 с.

С точки зрения преобладающей культурной ориентации модернизация может выступать: как заимствованная (или навязанная), когда вместе с новыми технологиями репродуцируется и иная культура, иногда воспринимаемая как враждебная (например, петровские реформы); как самобытная (органическая), стремящаяся сочетать новейшие технологические и организационно-управленческие достижения с культурными традициями страны, переживающей модернизацию (например, послевоенная Япония – и это, тем более, парадоксально, что она потерпела поражение и в 1945 г. была оккупирована, тогда как петровская Россия, напротив, переживала период политического подъема и военных побед). В данном отношении применительно к России и находящимся в аналогичном положении странам модернизация, безусловно, содержит элементы вестернизации, но отнюдь не тождественна последней.

Наиболее важной для целей настоящей работы является типология модернизаций по характеру и предполагаемой траектории развития:

· *догоняющая модернизация (догоняющая конвергенция)* базируется преимущественно на внешних стимулах и заимствует образцы и стереотипы культуры более модернизированных стран. Кроме этого, определение «догоняющая» указывает на отставание данного общества не только по уровню экономического и культурного развития, но и по скорости течения исторического времени, по темпа осуществления процесса модернизации;

· *опережающая модернизация (опережающее развитие)* предполагает достаточный внутренний потенциал и по преимуществу внутренние источники развития, хотя, отчасти, может базироваться и на внешних стимулах; развивает культурную традицию страны, в которой осуществляется; ставит целью не воспроизведение (хотя бы и в сокращенном виде) всех этапов эволюции или современного состояния наиболее модернизированных стран, но «конструирование» ее состояния в обозримом будущем на основе анализа и прогноза тенденций развития цивилизации. Формула опережающей модернизации – обогнать, не догоняя¹.

В конкретной исторической ситуации начала XXI в. эта модель предполагает обращение к опыту стран не только Запада, но и Востока. В чистом виде до настоящего времени она нигде не реализовалась, однако элементы опережающего развития присутствовали в траекториях движения СССР, Японии, Китая, новых индустриальных стран, а также Индии, совершившей прорыв в области новых информационных технологий.

2. Политика в области образования и образовательная политика

Исследование характера, содержания и специфики постсоветской российской политики в области образования, а тем более — образовательной политики в целом, невозможно без предварительного анализа содержания этих понятий, результаты которого можно суммировать в виде нескольких основных тезисов.

1. Термин «политика» по количеству определений принадлежит к числу лидеров в социогуманитарных науках. Для целей настоящей работы наиболее важны три группы таких определений:

- политика как одна из сфер общественной жизни, связанная с отношениями между государствами и большими социальными группами;
- политика как собственно деятельность людей, включая политическое участие;
- политика как курс правительства, его органов, руководства крупного административно-территориального образования, политической партии и т.п.

Данные подходы являются не альтернативными, но комплементарными, взаимно дополняющими друг друга, причем последняя дефиниция представляет собой частный случай определения политики как деятельности и, во-первых, характеризует, главным образом, деятельность субъектов управления, а во-вторых, акцентирует внимание на ее направленности. Это значение термина подразумевается, прежде всего, когда говорят об экономической, социальной, культурной, военной политике и т.п. Соответственно, и в данной работе термины «образовательная политика», а позднее — «научно-инновационная политика» употребляются преимущественно для обозначения политического курса.

2. Большинство специалистов по философским и политическим наукам не рассматривают политику в области образования в качестве самостоятельного направления, в лучшем случае, включая ее в структуру политики социальной или культурной. Это обстоятельство, равно как и практически полное отсутствие специальных статей на данную тему в справочных изданиях по философским, политическим и педагогическим наукам², можно рассматривать как отражение подсознательной недооценки роли образования, а также соответствующих областей политики в обществе.

В противоположность этому российский законодатель еще в 1992 г. не только выделил политику в области образования в качестве важного направления государственной политики в целом³, но провозгласил сферу образования приоритетной⁴. Более того, в рамках единой образовательной политики в качестве самостоя-

тельного направления государству предписывается проводить политику в области высшего и послевузовского профессионального образования⁵, а в законах и законопроектах, принятых парламентом или внесенных в него, фигурирует также государственная политика в области начального профессионального образования, дополнительного образования и т.п. Несмотря на исследования, выполненные в постсоветский период, представляется, что в этом вопросе наука по-прежнему находится в долгу у практики.

3. Поскольку образование представляет собой, вне сомнения, одну из подсистем культуры (как культуры в целом, так и в более узком смысле слова – духовной культуры) и, более того, является фундаментом культуры, при разработке проблем образовательной политики может и должен использоваться опыт, в том числе международный, исследования понятия «культурная политика»⁶. В дальнейшем этот подход отчасти реализован автором.

4. В справочной и специальной литературе политика в области образования чаще всего отождествляется с государственной политикой⁷. Как будет отмечено ниже, в свою очередь, государственная политика обычно интерпретируется как политика исполнительной власти (президента и правительства). Это отражает, с одной стороны, реальное положение вещей в современной России, а с другой – патерналистскую национальную ментальность, в которой место системы разделения властей занимает их «вертикаль» с президентом на вершине⁸.

Существует и прямо противоположный уклон, когда роль государства в образовательной политике пытаются принизить, впрочем, из самых благих побуждений. «Существует наиболее распространенное заблуждение, касающееся образовательной политики», – пишет И.Д. Фрумин. «Оно состоит в том, что это – политика государственная»⁹. В действительности, совершенно очевидно, что образовательная политика – это политика не только государства, но также муниципальных властей, политических партий и общественных объединений, так или иначе заинтересованных в вопросах образования и вовлеченных в процесс принятия решений. Вместе с тем, не менее очевидно, что, пока существует государство, оно останется на этом поле «ключевым игроком».

5. В редких справочных изданиях, где встречаются соответствующие статьи, а также в абсолютном большинстве специальных работ понятия «политика в области образования» и «образовательная политика» отождествляются. Между тем, не только с теоретической, но и с практической точки зрения эти понятия необходимо различать:

- политика в области образования охватывает комплекс мер, предпринимаемых либо программируемых органами власти и местного самоуправления различных уровней, политическими партиями и общественными объединениями в отношении образования как социального института;

- образовательная политика, помимо этого, включает в себя образовательные компоненты и образовательное воздействие других направлений внутренней, а отчасти, и внешней политики (экономической, социальной, информационной и т.п.).

Теоретическую аналогию данному разграничению применительно к понятиям «политика в области культуры» и «культурная политика» можно найти в работах Л.Н. Когана, в свое время научного руководителя автора этой статьи¹⁰. Практический же смысл идеи заключается в том, чтобы побудить политические элиты, включая законодательную и исполнительную власти, принимая решения по экономическим, социальным, собственно политическим и иным вопросам, учитывать их образовательную составляющую и прогнозировать образовательные последствия.

Забегая вперед, можно сказать, что одна из ключевых идей, связанных с программированием будущих моделей отечественного образования, должна заключаться в том, чтобы выйти на новый уровень законодательства, а именно: не прекращая работы по законодательному обеспечению политики в области образования, на основе межведомственного подхода перейти к такому же обеспечению образовательной политики в целом, включая соответствующие компоненты во всех направлениях внутренней политики государства.

6. Различные интерпретации понятий «политика» и «образовательная политика» предполагают и различные подходы к структурированию последней.

Так, при рассмотрении образовательной политики как процесса ее структурными элементами, как и при анализе любой деятельности, могут выступать: цель — средство — результат. Очевидно: именно результат является ключевым элементом этой триады (о политике и политиках судят, прежде всего, по результатам их деятельности). Однако при этом результаты почти никогда не попадают в структуру образовательной политики, описываемую в литературе.

Например, С.А. Беляков и В.Ж. Куклин относят к политике даже не саму деятельность, но «формулирование государством или иным субъектом:

- перечня проблем, намечаемых к решению в определенный временной период;

- порядка (приоритетности) их решения;
- методов и способов решения;
- с помощью каких институтов общества будут решаться эти проблемы»¹¹.

Несколько иное представление о структуре образовательной политике предлагается в Модельном законе «Об образовании», принятом постановлением Межпарламентского комитета республики Беларусь, республики Казахстан, Кыргызстана и Российской Федерации, где она определена как совокупность замыслов и действий¹². Однако «замыслы» становятся элементом образовательной политики лишь тогда, когда тем или иным способом объективируются.

7. Исходя из структуры политики как сферы деятельности, помимо рассмотренного выше соотношения политики в области образования и образовательной политики, можно выделить в том или ином сочетании основные направления последней:

- бюджетное (уровень и механизмы бюджетного финансирования, межбюджетные отношения);
- налоговое (уровень налогообложения и налоговые льготы);
- обеспечение прав граждан в области образования, равенства или неравенства возможностей в этой сфере;
- информационно-образовательное (характер образовательной-информационной среды, ее направленность на повышение или понижение интеллектуального потенциала);
- содержательное (разработка содержания образования и обеспечение его реализации через образовательные стандарты, программы и т.п.);
- ценностное (направленность системы образования и всей образовательной политики на формирование тех или иных ценностей народа);
- структурно-управленческое (формирование определенной структуры образовательной системы, системы управления образованием и самоуправления в нем);
- кадровое (подготовка кадров образованием, для образования, обеспечение определенного уровня оплаты труда и социальных гарантий для работников системы).

8. Соответственно, структурирование политики в области образования также предполагает возможность различных подходов, включая «компонентный» и «уровневый».

Первый из них предполагает выделение основных компонентов (элементов) системы образования, на которые воздействует политика в этой области. Так, статья 8 Закона РФ «Об образовании»

устанавливает, что «Система образования в Российской Федерации представляет собой совокупность взаимодействующих:

преемственных образовательных программ различных уровня и направленности, федеральных государственных образовательных стандартов и федеральных государственных требований;

сети реализующих их образовательных учреждений и научных организаций;

органов, осуществляющих управление в сфере образования, и подведомственных им учреждений и организаций;

объединений юридических лиц, общественных и государственно-общественных объединений, осуществляющих деятельность в области образования».

Отметим в данном случае включение в систему образования объединений юридических лиц, государственно-общественных и общественных объединений, что является юридическим обоснованием для отказа от сведения образовательной политики исключительно к ее государственной составляющей.

«Уровневый» подход предполагает необходимость проведения специфической политики в отношении различных уровней образования: дошкольного, общего, начального профессионального, среднего профессионального, высшего и послевузовского профессионального образования, образования взрослых.

Таким образом, выстроенная по различным основаниям своеобразная «матрица» образовательной политики в практическом плане позволяет выявить основные проблемы в ее разработке и реализации, точно так же, как позднее предложенная автором система образовательного законодательства – выявить проблемы нормативно-правового регулирования образовательной политики в ее широком значении¹³.

9. Возвращаясь к государственной образовательной политике, ее можно определить как одно из ключевых направлений внутренней политики государства, имеющее целью создание экономических, институциональных и духовно-идеологических условий для осуществления основных функций образования, включая формирование определенного типа (или типов) личности, воспроизводство кадрового потенциала общества и воспитание граждан государства в соответствии с принятой системой ценностей.

В постсоветской России федеральное законодательство, несомненно, оказывало влияние на образовательную политику во всех ее проявлениях, однако, прежде всего, – на ее государственный уровень.

3. Понятие научно-инновационной политики

По аналогии с понятиями «политика в области образования» и «образовательная политика» следовало бы различать «политику в области науки» и «научную политику», однако в данном случае возникают трудности терминологического свойства. Термин «научная политика» имеет давно и прочно устоявшийся смысл и интерпретируется общественным сознанием как «научно обоснованная политика». В интересующем нас аспекте понятие «научно-техническая политика», широко употребляемое в нормативно-правовых актах, также не может быть аналогом понятию «образовательная политика», ибо, во-первых, строго говоря, не охватывает сферу политики в области гуманитарных наук, а во-вторых, указывает на влияние науки лишь в сравнительно узкой области общественной жизни – в сфере техники и отчасти производства. Еще менее удачным представляется встречающийся в литературе термин «научно-исследовательская политика»¹⁴, который вызывает ассоциации, скорее, с исследованиями в области политической науки, чем с политикой по отношению к научным исследованиям.

В связи с этим для целей настоящей работы предлагается использовать понятие «научно-инновационная политика», которое:

- а) охватывает не только научно-технические, но и гуманитарные аспекты политики в области науки;
- б) включает политику стимулирования научных исследований и разработок (включая технические), а также реального использования достижений науки, в том числе в инновациях;
- в) указывает на необходимость и характер использования науки для обновления всей общественной жизни, а не только техники и производства;
- г) в отличие от понятия «политика в области науки» включает не только комплекс мер, предпринимаемых либо программируемых субъектами политического действия по отношению к науке как социальному институту, но и воздействие всех основных направлений внутренней политики государства на уровень развития науки, внедрение ее достижений и формирование научных представлений в общественном сознании. В этом отношении данное понятие аналогично понятию «образовательная политика».

В первом разделе настоящей работы, где исследуются общие основы стратегии модернизации России, образовательная и научно-инновационная политика будут рассматриваться как комплексный объект, в котором базовую роль играет политика об-

разовательная. В последующих разделах автор намерен сосредоточиться именно на образовательной политике и роли федерального законодательства как фактора ее формирования.

В России 1990-х гг. президент, правительство и в меньшей степени парламент гораздо больше внимания уделяли политике в области образования, нежели образовательной политике в ее широком значении, и аналогичным образом политике в области науки по сравнению с научно-инновационной политикой. Эта тенденция сохраняется и до настоящего времени.

Наряду с другими факторами, государственная политика вообще, государственная образовательная и научно-инновационная политика в частности, с одной стороны, задают рамки деятельности людей (физических лиц) и организаций (юридических лиц), устанавливают набор вариантов поведения, среди которых возможен выбор. С другой стороны, они во многом определяют и вероятность выбора того или иного варианта поведения большинством участников общественного процесса, а, тем самым, — доминирующее направление деятельности этих участников.

Подобно иным направлениям внутренней политики, образовательная и научно-инновационная политика устанавливают, по крайней мере, три основные координаты политического пространства и, соответственно, три ограничителя свободы выбора. Эти координаты суть:

- финансово-экономическая, определяющая уровень финансирования науки и образования, распределение и варианты использования финансовых средств;
- правовая, фиксирующая границы разрешенного и запрещенного для субъектов соответствующих видов деятельности и органов управления, своеобразные «флажки», выход за которые не допускается;
- культурно-идеологическая, охватывающая установки и ориентации общественного сознания, которые влияют как на поведение исполнителей, так и вообще на выбор управленческих решений, признаваемых допустимыми или недопустимыми в данной конкретной ситуации.

Для правильного понимания значения терминов «государственная политика в области образования» и «государственная научно-техническая политика», употребляемых в действующих законах, необходимо иметь в виду, что в Российской Федерации государство, согласно Конституции, представлено двумя уровнями: федеральным и субъектов Российской Федерации. При этом в соответствии со статьей 73 Конституции Российской Федерации «Вне

пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти».

Радикальное изменение в 1993 г. конституционных норм, относящихся к местному самоуправлению, а затем принятие Федеральных законов от 04.07.2003 № 95-ФЗ¹⁵, от 06.10.2003 № 131-ФЗ¹⁶, от 22.08.2004 № 122-ФЗ¹⁷ и др. привело к тому, что регулированию с помощью федерального законодательства поддается, главным образом, курс федеральной образовательной и научно-инновационной политики (разумеется, в пределах специфических возможностей российского законодательства вообще), а политика в этих областях субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления – в гораздо меньшей степени (наука вообще отнесена по преимуществу к сфере федеральной компетенции). Соответственно, и в данной работе российская государственная образовательная и научно-инновационная политика рассматривается преимущественно на федеральном уровне.

Повторим: представление об образовательной и научно-инновационной политике как комплексных направлениях внутренней политики государства может стать концептуальной основой системного (в отличие от отраслевого) подхода к управлению образованием и наукой в современных сложно организованных социумах. Однако на практике, по крайней мере, в постсоветской России, в абсолютном большинстве случаев преобладает не просто отраслевой, но ведомственный подход, и как когда-то выражался Президент США Р. Рейган, правая рука власти не знает, что делает крайне правая.

Образовательная политика в контексте развития человеческого потенциала

Прежде чем подытожить сказанное в виде кратких выводов, остановимся еще на одном аспекте проблемы роли образования в современном обществе, который в последние два десятилетия приобрел чрезвычайно широкий международный резонанс.

Человеческий потенциал: понятие, измерения и образовательный компонент

Как известно, понятие «человеческое развитие» и, соответственно, индекс развития человеческого потенциала как метод его изме-

рения были введены, так сказать, в официальный международный научный и политический оборот Программой развития Организации Объединенных Наций (сокращенно – ПРООН) в 1990 г. в Докладе о развитии человека. Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) отражает достижения каждой страны в обеспечении трех важнейших аспектов человеческого благополучия:

1. долголетия, измеряемого как ожидаемая продолжительность жизни;
2. образования, определяемого как комбинация индекса грамотности взрослого населения и степени охвата населения обучения в начальных, средних и высших учебных заведениях;
3. уровня жизни, определяемого величиной реального ВВП на душу населения, т.е. величиной, переведенной в доллары с помощью паритета покупательной способности.

Достижения в каждой из этих трех областей сначала оцениваются в процентах от некоей идеальной, ни в одной стране еще не достигнутой ситуации:

1. продолжительность предстоящей жизни при рождении – 85 лет;
2. грамотность и охват населения образованием всех трех ступеней на уровне 100%;
3. реальный ВВП на душу населения на уровне 40 тыс. долл.

Затем вычисляется простое среднее из этих трех индексов¹⁸.

Важно отметить: официальное международное признание концепции человеческого потенциала фактически означает отказ от односторонне сформулированных целей общественного развития и односторонних экономических критериев его успешности (например, ВВП на душу населения). Напротив, эта концепция провозглашает в широком смысле слова благосостояние человека основой и единственной целью такого развития.

«Оказалось, что массовая удовлетворенность населения жизненной ситуацией не только не связана положительной корреляцией с ВВП, – пишут, например, Ф.М. Бородкин и А.С. Кудрявцев, – но в последние 10 – 15 лет, например, в США и Канаде, эта корреляция имеет отрицательный знак и статистически достоверна. Именно поэтому во многих странах государственная статистика для характеристики благосостояния своей страны в сравнении с другими странами, а также в межрегиональных сравнениях стала опираться главным образом на расчеты ИЧР (индекса человеческого развития. – *О.С.*) и некоторых других индикаторов, а оценка благосостояния через ВВП подвергается резкой критике»¹⁹.

Прочитируем справочное издание: «ИРЧП не является показателем, который может быть максимизирован обычным способом, т.е. допуская отставание какого-то «малозначимого» компонента. Концепция человеческого развития исходит из стремления к сбалансированности различных измерений и отрицает целесообразность какой-либо избыточности. При этом главной задачей вычислений ИРЧП является не определение его величины как таковой, а ранжирование на его основе различных стран и сопоставление рейтинга стран по ИРЧП и ВВП на душу населения. Если рейтинг по ИРЧП выше, чем по среднедушевому ВВП, это позволяет судить о большей ориентированности экономики страны на цели человеческого развития, и наоборот <...> Вне зависимости от уровня экономического развития (будь это индустриальные или развивающиеся страны) к странам с высоким уровнем человеческого развития относятся те, в которых $ИРЧП > 0,8$; к странам со средним уровнем человеческого развития – те, в которых $0,5 < ИРЧП < 0,8$; к странам с низким уровнем человеческого развития – те, в которых $ИРЧП < 0,5$ »²⁰.

Разумеется, само понятие ИРЧП, его компоненты и методика расчета остаются предметом научных и публицистических дискуссий. Во время научных конференций автору не раз приходилось слышать, например, заявления экспертов в области образовательной статистики, утверждавших, что плюс-минус два десятка мест в рейтинге индекса образования, рассчитанном по методике определения ИРЧП, мало что означают в реальности. Согласиться с подобными утверждениями вряд ли возможно, во всяком случае, до тех пор, пока они не будут обоснованы серьезными доказательствами.

Напротив, заслуживает внимания критика некорректного использования понятия ИЧР, содержащаяся в статье Ф.М. Бородкина, А.С. Кудрявцева: «Иногда в публикациях встречаются попытки использовать ИЧР для такой оценки положения региона, будто индекс измерен в интервальной шкале (например, утверждается, что уровень человеческого развития такой-то страны во столько-то раз превосходит уровень развития некоей другой страны, но такие утверждения заведомо не верны)»²¹.

Далее авторы цитируемой статьи высказывают предположение (на наш взгляд, дискуссионное), согласно которому, инструменты, применяемые для измерения ИЧР, применимы, главным образом, в периоды стабильного развития, «когда состояние (плохое или хорошее) можно оценивать как устойчивое или когда гладкий

переход от одного состояния к другому происходит без срывов и резких подъемов»²². Соответственно, чтобы исправить этот недостаток ИЧР, авторы предлагают своего рода контриндекс – индекс социальных или человеческих бед. При этом под социальной бедой понимается «такое состояние социальной среды и (или) такие массовые регулярные события, которые оказывают или могут оказывать на людей... отрицательное влияние или грозят отрицательными последствиями»²³.

Справедливо полагая, что социальные беды могут быть (но не обязательно являются) отрицательными коррелятами позитивных социальных изменений (человеческого развития), авторы подразделяют их на три типа:

1) универсальные, т.е. присутствующие в обществе постоянно (преступность, распространение социальных болезней, загрязнение окружающей среды сверх предельно допустимых норм, детская беспризорность, отсутствие возможности зарабатывать на жизнь хотя бы на минимальном пределе, бездомность и т.п.);

2) переходные, характерные именно для катастрофического переходного периода (структурная безработица, теневая занятость, налоговая преступность и др.);

3) связанные с конкретным социальным устройством. Например, в странах с коммунистическими режимами запрет на частную собственность, деловую активность, цензура и пр.²⁴

Далее, опираясь на регулярно получаемые государствами статистические данные, авторы вводят индексы социальных бед:

- композитный индикатор безработицы (КИБ);
- индикатор социальных болезней (ИСБ);
- индикатор уровня загрязнения (ИУЗ);
- индикатор уровня криминогенности (ИУК)²⁵.

Разумеется, предложенная классификация социальных бед, а равно и избранные для их измерения индексы, могут и должны стать объектом критики. Совершенно не понятно, например, с какой стати налоговая преступность отнесена к бедам переходного типа (ведь она существует с тех пор, как возникли сами налоги), а цензура – к отличительным признакам коммунистических режимов (а не любых режимов тоталитарного и авторитарного типа). Точно также не ясно, по каким причинам в число индикаторов социальных бед не попал, например, уровень социального неравенства или неравенства прав вообще, а также уровень культурно-информационного манипулирования населением (например, количество сцен насилия в единицу телевизионного времени).

Однако сама идея корректировки ИЧР как индекса позитивных достижений индикаторами, характеризующими «негатив» современного общества, выглядит более чем обоснованной. Тем не менее, при правильной интерпретации использование индекса человеческого развития представляется вполне обоснованным в социальных исследованиях вообще и в исследованиях образовательной политики в частности.

Оставляя в стороне еще только разворачивающуюся в научной литературе дискуссию о соотношении человеческого потенциала и человеческого капитала²⁶, примем в качестве рабочей гипотезы идею, согласно которой человеческий капитал в широком смысле этого слова представляет собой не что иное, как человеческий потенциал, приведенный в действие и подчиняющийся закону самовозрастания, т.е. приводящий к дальнейшему наращиванию человеческого потенциала²⁷.

Как показывают специальные исследования, ведущая роль в формировании человеческого потенциала и человеческого капитала принадлежит именно его образовательной составляющей:

- по различным оценкам, эта составляющая образует от 60% до 80% всего человеческого капитала²⁸;

- хотя исторически уровень образования представителей ответственной группы, как правило, определялся уровнем ее доходов, в современном обществе данная причинно-следственная связь всё более превращается в свою противоположность: образование и повышение его уровня становятся основой роста доходов, а более образованные люди, как правило, оказываются и более обеспеченными²⁹;

- образованность непосредственно, хотя и не решающим образом, сказывается на долголетию: образованные люди в среднем живут дольше, а разрыв в продолжительности жизни между женщинами и мужчинами у лиц этой группы существенно меньше, чем у людей с более низким образованием³⁰.

Обобщая, заметим: роль образовательной компоненты человеческого капитала столь велика, что, по мнению ряда авторов, среди всех его составляющих только она отвечает всем свойствам категории «капитал»³¹. Иногда в качестве рабочей гипотезы формулируется следующее утверждение: образовательная политика в широком смысле этого слова формирует человеческий потенциал и далее — человеческий капитал, тогда как политика в области образования — по преимуществу, интеллектуальный потенциал и далее — интеллектуальный капитал³². Однако с такой позицией можно согласиться лишь при том условии, если во втором случае

образование будет отождествлено с обучением без учета его воспитательной компоненты, которая по сути дела является главной.

Между тем, приходится констатировать явное несоответствие между официальными заявлениями российских политических лидеров о важности развития человеческого потенциала и человеческого капитала в стране, с одной стороны, и отечественными показателями ИРЧП – с другой.

Так, выступая 9 февраля 2007 г. перед членами Общественной палаты первый вице-премьер правительства РФ Д. Медведев сконцентрировался на развитии человеческого капитала, констатировал успехи реализации «приоритетных национальных проектов» и утверждал: *«прямой задачей любого демократического государства является создание благоприятных условий для развития и самореализации людей, для развития того, что несколько наукообразно именуется человеческим капиталом»*³³. Позднее на итоговом заседании президиума Госсовета по реализации нацпроектов и демографической политике 25 декабря 2007 г. кандидат в президенты Д. Медведев заявил еще определеннее: *«Наша позиция состоит в том, что свободный, образованный, здоровый человек – это главное, что определяет развитие страны и ее перспективы»*³⁴.

Однако данные международных докладов о развитии человеческого потенциала свидетельствуют: несмотря на формально высокие темпы экономического роста, несмотря на гигантские финансовые ресурсы, сосредоточенные в руках федерального правительства, несмотря даже на абсолютный рост некоторых составляющих ИРЧП (например, индекса благосостояния), в целом относительно других стран человеческий потенциал России становится ниже.

Международные измерения человеческого потенциала в советский период автору не известны, но есть основания полагать, что если бы они проводились, страна оказалась бы в лидирующей группе – скорее всего, вошла бы в десятку лучших³⁵. Косвенным подтверждением служит тот факт, что в кризисных 1991 – 1992 гг. Россия заняла по индексу человеческого развития 34-е место в мире³⁶ – так велик был запас прочности, а уже в 1995 г. опустилась на 72-е место в мире³⁷. При этом в 1999 г. (в следующем после второго издания кризиса в 1998 г.) страна по ИРЧП заняла 55-е место³⁸.

А затем происходит «экономическое чудо наоборот». Достигнув в 1998 г. дна кризисной пропасти, с 1999 г. страна переживает экономический рост – в основном нефтегазовый. И тем не менее в денежном выражении экономика прибавляет в среднем по 6 – 7%

в год. Начиная с 2001 г., доходы бюджета страны превосходят его расходы, причем на астрономические суммы. А по человеческому развитию РФ всё больше отстает от других государств. В 2004 г. Россия по этому показателю опустилась на 65-е место в мире³⁹, а в 2005 г. – на 67-е⁴⁰. Впереди периодически оказывались такие страны, как Беларусь (53-е место в 1999 г. и 63-е место в 2005 г.), Куба (50-е место в 2004 г. и 51-е место в 2005 г.) и Ливийская Арабская Джамахирия (64-е место в 2004 г. и 56-е место в 2005 г.).

Что касается слагаемых индекса человеческого развития, то картина выглядит следующим образом.

Данные, сведенные в таблицу, позволяют утверждать, что в 1991 – 2005 гг.:

1) индекс благосостояния вырос в абсолютном выражении более чем в полтора раза, однако опустился в относительном (с 51 до 56 места). Другими словами, Россия существенно отставала от среднемировых темпов роста уровня жизни;

2) кривая индекса образования в абсолютном выражении также шла вверх, противоречиво изменяясь на фоне общемировых тенденций (например, опустившись с 15 места в 2004 г. на 26 место в 2005 г.);

3) падение индекса долголетия в абсолютном и относительном выражениях имеет катастрофический характер, причем парадокс состоит в том, что эта тенденция в годы экономического роста даже усиливается (см. ниже данные Росстата за 2005 – 2006 гг.).

Сошлюсь и на другие данные, которые приходилось видеть в печати.

Когда в конце советского периода стала публиковаться информация о социальных показателях нашей страны, граждане с

Показатели России в международных исследованиях по развитию человеческого потенциала⁴¹

Годы	Благосостояние		Долголетие		Образование	
	ВВП на душу населения	Место	Индекс	Место	Индекс	Место
1992	\$ 6140	51	0,71	90	0,89	36
1999	\$ 7473	55	0,69	98	0,92	29
2004	\$ 9902	55	0,67	114	0,95	15
2005	\$ 10 845	56	0,67	119	0,96	26

некоторым разочарованием узнали, что, согласно различным измерениям, на шкале уровня жизни СССР занимает места от 19-го

до 32-го. В последние годы такие же измерения дают нашей стране от уже упоминавшегося 56-го до 102-го места.

Советский Союз не стал лидером по продолжительности жизни, но не был и в числе отстающих. В конце 1980-х гг. по этому показателю страна соответствовала средневропейскому уровню. По заявлению М. Зурабова в Госдуме, в 2005 г. по долголетию российские женщины оказались на 91-м месте в мире, мужчины — на 136-м. Тот же М. Зурабов на пленарном заседании Госдумы 23 марта 2007 г. прямо связал низкую продолжительность жизни в России с уровнем бюджетных расходов. Цитирую: *«В последнее время мне достаточно часто приходится слышать вопрос о том, достаточно ли средств выделяется на финансирование государственных гарантий... бесплатной медицинской помощи в Российской Федерации. Должен вам сказать абсолютно ответственно, что средств достаточно, если мы предполагаем, что мужчина... будет доживать до 59 лет. Но если... в качестве одного из приоритетов будет сформулирована задача существенного увеличения продолжительности жизни... то... это другие объемы финансирования»*⁴².

Судя по официальной информации из Федеральной службы государственной статистики, продолжительность жизни, несмотря на все заявления властей по поводу «экономического чуда», по-прежнему падает:

- женщины: 2005 г. — 72 года, 2006 г. — 70 лет;
- мужчины: 2005 г. — 58 лет, 2006 г. — 56 лет⁴³.

Другие международные исследования показали, что в последние годы по качеству жизни Россия занимала места от 73-го до 151-го⁴⁴ по экономической свободе — 120-е, а по так называемому индексу счастья (т.е. по удовлетворенности человека жизнью) — 167-е⁴⁵.

Возвращаясь к докладам ПРООН о развитии человека, заметим, что в последние годы в них введен еще один показатель: рейтинг ВВП на душу населения минус рейтинг ИРЧП. Согласно последнему Докладу о развитии человеческого потенциала⁴⁶, рейтинг России по этому показателю в 2005 г. был на 9 позиций хуже ее рейтинга по объему валового внутреннего продукта на душу населения⁴⁷. В переводе на русский язык это подтверждает известную до банальности мысль: ресурсы страны в интересах человека используются плохо.

Таким образом, в современной России образовательная политика остается ключевым направлением повышения человеческого потенциала и его превращения в человеческий капитал. Именно и только она позволяет переломить тенденцию к нарастающему отставанию в этом отношении от наиболее передовых стран мира.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ *Смолин О.Н.* Социально-философские основания стратегии модернизации России: роль образования и науки // *Философские науки.* – 2006. № 1. – С. 5–27; № 2. – С. 5–25; № 3. – С. 5–14.

² Статьи, посвященные политике в области образования либо образовательной политике, отсутствуют, например, в следующих изданиях:

Большой энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. Изд-е 2-е. – М.: Большая Российская энциклопедия; – СПб.: Норинт, 2001;

Большой толковый словарь русского языка. – М.: Астрель, 2004;

Новейший философский словарь. – М.: Интерпрессервис, Книжный дом, 2001;

Новая философская энциклопедия: В 4 т. – М.: Мысль, 2001;

Новая философия. Энциклопедия. – М.: Мысль, 2001;

Философия. Энциклопедический словарь. – М.: Гардарики, 2004;

Современный философский словарь. – М.: Академический проект, 2004;

Социальная философия. Словарь. – М.: Академический проект, 2003;

Политическая энциклопедия. Нац. обществ.-науч. фонд. Рук. проек-та Г.Ю. Семигин. В 2 т. – М.: Мысль, 1999;

Лукьянова Е.В. Словарь-справочник по политологии. – Балашов (Сарат. обл.): Николаев, Арья, 2005. – 106 с.

Социологическая энциклопедия / Науч. ред. В.Н. Иванов. – М.: Национальный общественно-научный фонд, 2003;

Российская педагогическая энциклопедия. В 2 т. / Гл. ред. В.В. Давыдов. – М.: Большая Российская энциклопедия, 1998;

В.А. Мижеринов. Словарь-справочник по педагогике/Под общ. ред. П.И. Пидкасистого. – М.: Творческий центр Сфера, 2004;

Ю.В. Рожественский. Словарь терминов (общеобразовательный тезаурус). Общество, Семiotика, Экономика, Культура, Образование. Изд-е 2. – М.: Флинта; Наука, 2003;

Энциклопедия профессионального образования. В 3 т. / Под ред. С.Я. Батышева. – М.: АПО, 1999;

Большой психологический словарь. – М.: Олма-Пресс, 2003.

³ См.: Закон Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании».

⁴ См. статью 1 Закона Российской Федерации от 10.07.92 № 3266-1 «Об образовании».

⁵ См.: Федеральный закон от 22.08.1996 № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

⁶ *Востряков Л.Е.* Культурная политика: концепции, понятия, модели ссылка // Сайт Института культурной политики <http://www.cpolicy.ru/analytics/80.html>

⁷ Педагогический энциклопедический словарь «Большая Российская энциклопедия». Научное издательство. Рук-ль группы Л.С. Глебова. – М., 2003. – С. 56.

⁸ См., например: *Галаган А.И.* Сравнительная характеристика принципов образовательной политики России и некоторых зарубежных стран // *Социально-гуманитарные знания.* – 1999. – № 3. – С. 186–187.

Автор дает следующее определение: «Государственная политика в области образования – это направляющая и регулирующая деятельность государства в сфере образования, осуществляемая им для достижения конкретных стратегических целей и решения задач общегосударственного или глобального значения. Она определяется на высшем уровне государственной власти и реализуется посредством законов, указов, постановлений правительства, общегосударственных и международных программ, международных актов (договоров, соглашений и т.п.), а также путем вовлечения в процесс ее реализации всех заинтересованных слоев общества (учащихся, их родителей, работников образовательных учреждений, работодателей), средств массовой информации, общественных и профессиональных ассоциаций, союзов и других влиятельных сил общества». Между прочим, это определение примечательно, как минимум, в одном отношении: субъекты образовательного процесса (учащиеся, родители, работники образования т.п.) участвуют не в выработке, но лишь в реализации образовательной политики и при этом вовлекаются в этот процесс государством.

⁹ Фрумкин И.Д. Образовательная политика: практика анализа. Путеводитель по курсу. – М.: МВШСЭН, 2002. – С. 31.

¹⁰ См.: Культурная деятельность. Опыт социологического исследования / Отв. ред. Коган Л.Н. – М.: Наука, 1981. – С. 15.

¹¹ См.: *Беляков С.А., Куклин В.Ж.* Системные аспекты образовательной политики и управления образованием // Университетское управление: практика и анализ. – 2003. – № 3.

¹² Статья 1 Модельного Закона «Об образовании», принятого постановлением Межпарламентского Комитета Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации от 11 октября 1997 г. № 4 – 11.

¹³ См. главы 7, 8.

¹⁴ *Востряков Л.Е.* Культурная политика: концепции, понятия, модели ссылка // Сайт Института культурной политики <http://www.cpolicy.ru/analytics/80.html>

¹⁵ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

¹⁶ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

¹⁷ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

¹⁸ Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации. Год 1995-й. – М.: Academia, 1996. – С. 58.

¹⁹ *Бородкин Ф.М., Кудрявцев А.С.* Человеческое развитие и человеческие беды // Бюллетень Российской социологической сети. <http://www.socio.ru/wt/1-03/Borodkin.htm>.

Falk I., Harrison L. Indicators of Social Capital: Social capital as the product of local interactive learning processes. 1998. Centre for Research and Learning in Regional Australia. www.crlra.utas.edu.au

²⁰ Словарь гендерных терминов. www.owl.ru/gender/087.htm

²¹ *Бородкин Ф.М., Кудрявцев А.С.* Указ. соч.

²² Там же.

²³ Там же.

²⁴ Там же.

²⁵ Там же.

²⁶ Различные концепции человеческого капитала систематизированы в работе: *Анишин Е.В.* Человеческий капитал как совокупность социально-экономических отношений // Автореф. дис... канд. эконом. наук. – Чебоксары, 2006. – С. 3–4.

²⁷ Такая трактовка является социально-философским аналогом экономической интерпретации человеческого капитала В. Щетининым, который в широком смысле рассматривает его «как социально-экономическую форму нынешнего качества человеческого потенциала в масштабах всего общества. Этот потенциал <...> становится капиталом, включаясь в производство» (Щетинин В. Человеческий капитал и неоднозначность его трактовки // *Мировая экономика и международные отношения.* – 2001. № 12. – С. 49).

²⁸ *Анишин Е.В.* Указ. соч. – С. 11.

²⁹ В постсоветской России эта зависимость также прослеживается, несмотря даже на дискриминационную политику в отношении заработной платы интеллигенции и других «бюджетников», проводимую правящей политической элитой, о чем речь пойдет ниже.

³⁰ Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2004 год. – М.: Весь Мир, 2004. – С. 71.

³¹ См., например: *Анишин Е.В.* Указ. соч. – С. 11.

³² Существует и иная точка зрения, согласно которой интеллектуальный капитал включает в себя человеческий капитал, организационный и потребительский капитал (см.: Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2004 год. – М.: Весь Мир, 2004. – С. 14).

³³ Цит. по: Стенограмма выступления Первого заместителя Председателя Правительства РФ Дмитрия Медведева на заседании Общественной палаты 9 февраля 2007 г. www.viperson.ru/wind.php?ID=276504

³⁴ Цит. по: www.v938.info/government/Dmitrii-Medvedev-Svobodnyi-obrazovannyyi-zdorovyyi-chelovek-glavnoe-chno-opredeljaet-razvitiye-strany

³⁵ По мнению руководителя Центра «Человеческий и социальный капитал» Федерального института развития образования М.Б. Зыкова, если бы ИРЧП подсчитывался в 1970 – 1980 гг., то СССР наверняка был бы в первой десятке стран, а, исходя из оптимистического прогноза, мог бы претендовать и на третье место в мире.

Хотя ИРЧП начал рассчитываться только в 1990 г., данные за предыдущие годы могут быть получены путем применения математических рас-

четов с помощью следующих показателей, опубликованных в «Докладе о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 1999 год» (М.: Права человека, 1999): средняя продолжительность жизни граждан в СССР в 1987 г. составляла 70,2 года; коэффициент суммарной рождаемости в России в 1970 г. был 1,88; по показателям смертности и продолжительности жизни СССР еще в начале 1970-х гг. вполне мог конкурировать с большинством промышленных стран. При расчетах подушевого дохода (от деления суммарного ВВП на количество жителей страны) стоит помнить, что бюджет СССР на 85% был военным. Следовательно, 15% было достаточно, чтобы решать все социальные проблемы населения в 280 млн человек.

³⁶ Отчет по человеческому развитию 1994. – Нью-Йорк: ПРООН, 1994. – С. 129–131.

³⁷ Доклад о развитии человека за 1998 год. – Нью-Йорк; Оксфорд: Оксфорд юниверсити пресс, 1998. – С. 130–132.

³⁸ Доклад о развитии человека за 2001 год. – Нью-Йорк; Оксфорд: Оксфорд юниверсити пресс, 2001. – С. 141–144.

³⁹ Доклад о развитии человека 2006. – М.: Весь мир, 2006. – С. 283–286.

⁴⁰ Доклад о развитии человека 2007/2008. – М.: Весь мир, 2007. – С. 229–233.

⁴¹ Подготовлено на основе материалов: Отчет по человеческому развитию 1994. – Нью-Йорк: ПРООН, 1994. – С. 129–131; Доклад о развитии человека за 1995 год. – Нью-Йорк; Оксфорд: Оксфорд юниверсити пресс, 1995. – С. 155–157; Доклад о развитии человека за 2001 год. – Нью-Йорк; Оксфорд: Оксфорд юниверсити пресс, 2001. – С. 141–144; Доклад о развитии человека 2006. – М.: Весь мир, 2006. – С. 283–286; Доклад о развитии человека 2007/2008. – М.: Весь мир, 2007. – С. 229–233.

⁴² Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы. 23 марта 2007 г.

⁴³ Письмо Росстата ИУ-04-11/434 от 12.02.2007.

Однако на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики (www.gks.ru) размещена иная информация: продолжительность жизни мужчин не уменьшилась, но увеличилась с 58,87 лет в 2005 г. до 60,37 лет в 2006 г, женщин (в те же годы) – с 72,4 лет до 73,23 лет. См.: http://www.gks.ru/bgd/regl/b07_13/IssWWW.exe/Stg/d01/04-23.htm и http://www.gks.ru/free_doc/2007/demo/smert.htm. Хотел бы ошибиться, но начавшийся в конце 2008 г. кризис, с высокой вероятностью, внесет негативные изменения и в эту статистику.

⁴⁴ *Дмитриева О.Г.* Курсом на Кирибати // Коммерсант. – 2006. – 2 ноября.

⁴⁵ Что такое счастье: White and black // Прямые инвестиции. – 2006. № 10. – С. 20.

⁴⁶ Доклад о развитии человека 2007/2008. – М.: Весь мир, 2007. – С. 230.

⁴⁷ Книга была уже подготовлена к печати, когда появился новый «Доклад о развитии человека 2009. Преодоление барьеров: человеческая мобильность и развитие». – М.: Весь Мир, 2009. Данные, фигурирующие в нем, были собраны в 2007 г., до начала мирового экономического кризиса.

По материалам Доклада, в 2007 г. Россия оказалась на 71 месте в мире по индексу ИРЧП (0,817), что ниже уровня 1990 г. (0,821). ВВП на душу населения – \$14690, что соответствует прежнему 56 месту в мире. Индекс долголетия – 0,686, что позволило занять только 124 место. Индекс уровня образования – 0,933, в соответствии с которым страна опустилась на 41 место в мире. Рейтинг ВВП на душу населения минус рейтинг ИРЧП в 2007 г. оказался уже на 16 пунктов ниже.

Аннотация

В первой части статьи автор вводит понятийный аппарат, во-первых, характеризующий модернизацию и ее основные типы; во-вторых, разводящий по смыслу «образовательную политику» и «политику в области образования», «политику в области науки» и «научную политику» – с целью обеспечения правильной интерпретации своей позиции читателям «Философских наук».

Во второй части статьи речь идет о человеческом потенциале и его составных частях, а также рейтингах человеческого потенциала, подготовленных специалистами ООН. Анализируя эти данные, автор приходит к выводу о том, что в современной России образовательная политика остается ключевым направлением повышения человеческого потенциала и его превращения в человеческий капитал.

Ключевые слова: модернизация, типология модернизаций, политика в области образования, образовательная политика, научно-инновационная политика, человеческий потенциал.

Summary

In the first part of the article, to ensure the correct interpretation of his position by the readers of the journal «Philosophy, Science, and Humanities», the author introduces the conceptual apparatus, which a) defines the modernisation and its basic types, and b) separates the terms «education policy» and «policy in the field of education», «science policy» and «policy in the field of science».

In the second part, the author considers about human potential and its constituents, as well as human development rankings, prepared by experts of the UN. The analysis of these data allows to conclude that in modern Russia education policy remains a key to improving human potential and its transformation in human capital.

Keywords: modernisation, types of modernisation, policy in the field of education, education policy, research and innovation policy, human potential.