

«ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ» ДУМА:

попытка прогноза

Олег Смолин,

*заместитель Председателя Комитета по образованию Государственной Думы пятого созыва,
член-корреспондент Российской академии образования, председатель общественного движения «Образование — для всех»*

Новая Дума начала работать. Чего ждать от неё образовательному сообществу? Читатель, конечно, помнит старую историю о различии между оптимистом и пессимистом.

Пессимист говорит:

— Как плохо! Хуже некуда! Хуже уже, наверное, не будет...

А оптимист его поправляет:

— Будет, будет!

Думаю, причина расхождений в прогнозах предельно проста: «оптимист» прочёл бюджет страны на 2008–2010 гг., а «пессимист» поленился.

Трёхлетний бюджет: «крысе» подложили «свинью»?

По телевизору сообщают: за три ближайших года бюджетные расходы на образование в России составят 4,5 трлн рублей... — заживём! Зарплата «бюджетников» с 1 февраля увеличена на 14% — аплодируем!

А теперь цифры и факты.

Трёхлетний бюджет, принятый Госдумой, развеял иллюзии насчёт того, что всерьёз будет изменён социально-экономический курс, в особенности в отношении человеческого потенциала страны. Вот лишь некоторые тому доказательства.

Впечатление, что правительство отказалось от дальнейшего накопления денег в Стабфонде, при внимательном взгляде оказывается ошибочным.

Действительно, дополнительные доходы (профицит) федерального бюджета планируются в следующем объёме:

- 2008 г. — 172,9 млрд. руб.;
- 2009 г. — 59,3 млрд. руб.;
- 2010 г. — 36,5 млрд. руб.

По сравнению с 2006 г., когда они составили 1995 млрд. руб., эти суммы кажутся незначительными.

Однако рост Резервного фонда в эти годы выглядит так:

- 2008 г. — 3487 млрд. руб.;
- 2009 г. — 3948 млрд. руб.;
- 2010 г. — 4447 млрд. руб., что в полтора раза больше, чем планировалось на конец 2007 г.

Вывод очевиден: в отличие от практики прежних лет, правительство под другим названием числит деньги всё того же Стабфонда уже не по графе «профицит», но по разделу бюджетных расходов! Разумеется, в кармане у гражданина от этого ничего не прибавляется.

Значительную часть государственных инвестиций, как прежде, предполагается направить либо в сырьевые отрасли, либо на их обслуживание.

Например, развитие судостроения в значительной мере сведётся к строительству платформ для разработки нефтяных месторождений на прибрежных шельфах. Иными словами, продолжается глубоко ошибочный курс на превращение России в так называемую великую энергетическую (читай: топливную) державу.

Не боясь повториться, в очередной раз берусь утверждать: в XXI в. никакой великой топливной державы быть не может, поскольку рано или поздно она превратится в придаток других государств; напротив, действительно великой может быть лишь держава научно-технологическая, а значит — образовательная.

Если для инвестиционных программ Стабфонд действительно «распечатывают», то подобные траты на развитие человеческого потенциала явно считаются непростительной роскошью.

Напомню: человеческий потенциал складывается из трёх главных индексов — благосостояния, долголетия и образования. На них вкратце и остановимся.

Международные измерения индекса развития 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 лучших. Косвенным подтверждением служит тот факт, что в кризисных 1991–1992 гг. Россия заняла по индексу человеческого развития 34-е место в мире — так велик был запас прочности, а уже в 1995 г. опустилась на 72-е место в мире. При этом в 1999 г. (следующем после кризиса 1998 г.) страна по индексу развития человеческого потенциала заняла 55-е место.

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, причём на астрономические суммы. *А по развитию человеческого потенциала всё больше отстаём от других государств:* в 2004 г. по этому показателю Россия опустилась на 65-е место в мире¹, а в 2005 г. — на 67-е². Впереди периодически оказывались такие страны, как Беларусь (53-е место в 1999 г.), Куба (50-е место в 2004 г.) и Ливийская Арабская Джамахирия (56-е место в 2005 г.).

В последние годы введён ещё один показатель: рейтинг ВВП на душу населения минус рейтинг индекса развития человеческого потенциала. Согласно Докладу о развитии человеческого потенциала 2007/2008, рейтинг России по этому показателю на девять позиций ниже её рейтинга по объёму валового внутреннего продукта на душу населения³. Это подтверждает известную до банальности мысль: ресурсы страны в интересах человека используются плохо.

Изменения в федеральный бюджет на 2007 г., принятые Госдумой в ноябре того же года, предусматривали, что на развитие человеческого потенциала направляется лишь треть дополнительно выделенных финансовых средств, тогда как две трети «закачиваются» в госкорпорации, по мнению экспертов, наименее прозрачные для финансового контроля.

Благосостояние тех, кто, собственно говоря, и создаёт человеческий потенциал — отечественной интеллигенции, не улучшается.

В последние три года много говорится о повышении заработной платы так называемых бюджетников в полтора раза в реальном исчислении. По официальным данным, в 2005 г. заработная плата в бюджетной сфере выросла на 31%, а цены на 11%. Однако по данным независимых экспертов, цены на товары первой необходимости увеличились в этом году не

менее чем на 30%.

Аналогичным образом в 2006 г. зарплата интеллигенции, финансируемая из федерального бюджета, выросла на 26%, средние цены — на 9%. Однако по данным Института экономики Российской академии наук, цены на товары первой необходимости поднялись не менее чем на 25%. Что называется, шило — на мыло.

Наконец, в 2007 г. зарплата в федеральных учреждениях была «увеличена» на 15%. Средние цены, по официальным данным, выросли на 12%, а цены на товары первой необходимости, по данным независимых экспертов, — не менее чем на 25%. Вот и весь «рост».

Проектировки федерального бюджета на 2008–2010 гг., представленные министром финансов А.Кудриным депутатам Госдумы, в этой части также вызывают уныние. Округлённо этот «рост» выглядит так:

- 2008 г. — 15%;
- 2009 г. — 18%;
- 2010 – 6%;
- итого: 39% за три года.

Ещё печальнее другое. Эти проектировки составлены с учётом денег, выделяемых на переход к отраслевым системам оплаты труда. Если же считать только средства, предназначенные на индексацию зарплаты в федеральных учреждениях, то выглядит это следующим образом:

- на 7% — с 1 сентября 2008 г.;
- на 6,8% — с августа 2009 г.;
- на 6,5% — с 1 января 2010 г.
- итого: около 20%.

При этом А.Кудрин утверждает, что зарплата в других отраслях экономики вырастет за то же время на 94%.

Иначе говоря, трёхлетний бюджет гарантирует интеллигенции и всем работникам бюджетной сферы обнищание относительное (по сравнению с ростом зарплаты в других секторах экономики) и обнищание абсолютное (по сравнению с ростом цен на товары первой необходимости).

По официальным прогнозам, инфляция в 2008–2010 гг. составит около 20%. Однако нет сомнений в том, что повышение цен на товары и услуги первой необходимости за три года окажется значительно выше, чем планируемый «рост» зарплаты. Заявление А.Кудрина о том,

что административными методами цены нельзя держать долго, означает более чем прозрачный намёк на то, что этой весной надо ожидать их нового скачка. Обещанное повышение зарплаты с 1 февраля 2008 г. на 14% — на самом деле лишь запоздалая и неполная индексация заработной платы, а вовсе не прибавка к ней.

Если в бюджет не будут внесены радикальные изменения, в 2010 г. российская интеллигенция и другие работники бюджетной сферы будут ещё беднее, чем в 2007.

Политика по отношению к старшему поколению, во многом сокращающая продолжительность жизни, остаётся крайне жёсткой.

Пенсионная реформа, по праву носящая имя М.Зурабова, привела к относительному и абсолютному обнищанию людей так называемого третьего возраста. Относительное обнищание выражается в отставании «роста» их пенсий от роста зарплаты. Известно, что в социальных государствах Европы (например, в Норвегии) средняя пенсия составляет от средней заработной платы около 70%. Международная организация труда требует, чтобы эта цифра не опускалась ниже 40%. Европейская социальная хартия установила ещё более высокую границу отношения пенсии к средней заработной плате — не менее 60%.

Между тем:

- в Советском Союзе в 1991 г. это соотношение составляло от 55% до 75%;
- в России накануне начала зурабовской «реформы» — около 40%;
- в 2004 г. (через два года после её начала) — 28%;
- в 2006 г. — 24%.

По заявлению Председателя Федерации независимых профсоюзов России М. Шмакова, у высококвалифицированных рабочих коэффициент замещения (зарплаты пенсией) вообще составляет от 5 до 15%. Округляя, можно сказать, что пенсионная «реформа» за четыре года стоила пенсионеру падения уровня пенсий относительно средней зарплаты с $\frac{2}{5}$ до $\frac{1}{4}$.

Трёхлетний бюджет на 2008–2010 гг. предполагает дальнейшее относительное обнищание пенсионеров. Как уже упоминалось, средняя зарплата за это время должна вырасти на 94%, тогда как даже базовая пенсия — только на 65%. Эксперты считают, что при продолжении современной политики для тех, кому сейчас 40–45 лет, пенсия составит уже только 15–20% от зарплаты, а когда старшим поколением станет современная молодёжь, она получит лишь 10–15% от заработка.

Абсолютное (т.е. в прямом смысле) обнищание пенсионеров проявляется в регулярном

отставании индексации пенсий от роста цен на товары первой необходимости. В отличие от официальной инфляции, прожиточный минимум, даже в том издевательском виде, как он рассчитывается для пенсионера, растёт значительно быстрее средних пенсий. А потому по отношению к этому прожиточному минимуму средняя пенсия вовсе не увеличивается. По официальным данным думского Комитета по труду и социальной политике, в реальных деньгах средняя пенсия в ноябре 2007 г. оказалась почти на 20% меньше, чем в августе 2005 г. Трёхсотрублёвая «прибавка» с 1 декабря 2007 г. в среднегодовом исчислении означает, что пенсионерам под выборы в прошедшем году добавили по 25 руб. в месяц (300:12) — примерная цена одного пакета молока. Вот и вся «любовь» власти к старшему поколению.

В своё время и Президентское Послание Федеральному Собранию страны 26 апреля 2007 г. не добавило к общей картине светлых тонов. Как помнит читатель, глава государства пообещал поднять пенсии за три года в среднем на 65%. Учитывая, что за этот же период тарифы на коммунальные услуги предлагается повысить ровно на столько же, цену на электроэнергию — в полтора, а на газ — в два раза, в 2010 г. пенсия в лучшем случае осталась бы на прежнем уровне.

Однако трёхлетний бюджет разочаровал ещё больше. Оказывается, обещание В.В. Путина касается только базовой части пенсии, страховую же её часть предлагают увеличить за три года менее чем на 50%. В сумме это составит чуть более 55% — явно меньше ожидаемой социальной инфляции (роста цен на товары первой необходимости).

На самом деле минимальная зарплата и пенсия должны ориентироваться не на официальный «непрожиточный» минимум, а на минимальный потребительский бюджет. По данным профсоюзов, в современной России он составляет не менее 10 тысяч рублей в месяц.

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 капитала;
- хотя исторически уровень образования представителей общественной группы, как правило, определялся уровнем её доходов, в современном обществе эта 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 обеспеченными;

- 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 образованием.

Тем не менее, *расходы на образование в трёхлетнем федеральном бюджете увеличатся крайне незначительно* — менее чем на 21% за три года. Для сравнения: финансирование армии вырастет примерно на 38%, других силовых структур — почти на 45%. Вряд ли нужно повторять: профилактика преступности — лучший способ борьбы с ней, а потому соотношение расходов на образование и правоохранительную деятельность должно быть прямо противоположным.

«Рост» финансирования образования по годам, согласно бюджетным проектировкам, представленным депутатам от имени Минфина, выглядит следующим образом:

- в 2008 г. — 10,6%;
- в 2010 г. — 9,3%;
- в 2009 г. — 1% (похоже, именно в этом году правительство собралось «сбросить» на бюджеты регионов очередную «порцию» учебных заведений).

В самом федеральном бюджете картина выглядит несколько иначе. Его расходы по разделу «Образование» предусмотрены в следующем объёме:

- 2007 г. — 287,1 млрд. руб.;
- 2008 г. — 307,2 млрд. руб., +7%;
- 2009 г. — 313,6 млрд. руб., +2,1%;
- 2010 г. — 339,9 млрд. руб., +8,4%;
- итого за три года +18,4%.

Такой «рост» в любом случае не покрывает реальной инфляции. Напомню: согласно данным Росстата, оптовые цены товаропроизводителей только с октября 2006 г. по октябрь 2007 г. выросли на 22%. Цену же официальным «легендам» о победе над инфляцией каждый человек с низкими и средними доходами в конце 2007 г. измерил пустотой собственного кармана.

Что касается *национального проекта «Образование»*, бюджетные ассигнования на его реализацию составят в 2008 г. 42,8 млрд. руб., в 2009 г. — 21,1 млрд. руб. С 2009 г. *планируется исключить из финансирования* в рамках проекта следующие направления:

- внедрение в образовательных учреждениях инновационных образовательных программ

(13,0 млрд. рублей, в том числе 3,0 млрд. рублей по разделу «Межбюджетные трансферты»);

- развитие сети национальных университетов и других образовательных учреждений (4,7 млрд. рублей);
- методическое обеспечение и информационная поддержка (0,3 млрд. рублей);
- приобретение автобусов для государственных и муниципальных школ в сельской местности (1,0 млрд. рублей по разделу «Межбюджетные трансферты»);
- оснащение общеобразовательных учреждений учебным оборудованием (2,3 млрд. рублей по разделу «Межбюджетные трансферты»);
- начальное профессиональное образование военнослужащих, проходящих военную службу по призыву (0,4 млрд. рублей).

С 2010 г. предполагается и вовсе выплачивать ежемесячное денежное вознаграждение за классное руководство в размере 1 тыс. рублей за счёт бюджетов субъектов РФ.

При всём при том, согласно опросам Левада-центра, в 2007 г. 48% граждан России не были удовлетворены современной системой образования. Ещё более показателен ответ на вопрос: «Сейчас детей учат лучше, чем в то время, когда Вы сами учились в школе?»:

- Сейчас учат лучше: 2000 г. — 23%, 2006 г. — 18%.
- Сейчас учат хуже: 2000 г. — 33%, 2006 — 43%.

Если это успех нацпроекта «Образование», то, что тогда называть провалом?

Первоначально *трёхлетний бюджет не предусматривал увеличения стипендий.*

Иначе говоря, с учётом роста цен на товары первой необходимости он предполагал фактически их сократить более чем на 60%. Только в ходе думского обсуждения удалось добиться увеличения стипендий с 1 сентября 2008 г. в вузах с 900 до 1100 рублей, а в ссузах и ПТУ — с 315 до 400 рублей.

Вопреки ожиданиям, в трёхлетнем бюджете *идеи поддержки детей, вызвавшие бурный резонанс в 2006 г., дальнейшего развития не получили.*

Общество и социально ориентированные политики надеялись, что «материнский капитал» будет началом серьёзной демографической политики.

Расходы на культуру за три года не только не увеличатся, но фактически даже сократятся — формально на 3,5%, а фактически более чем наполовину. В бюджетных проектировках округлённо это выглядит следующим образом: 2008 г. +15%, 2009 г. — 14,5%, 2010 г. — 4%.

Правда, оппонируя автору этих строк на пленарном заседании Госдумы, министр финансов А.Кудрин обещал рассмотреть возможность бюджетной «прибавки» культуре в 2010 г.

Похоже, в точном соответствии с пословицей: обещанного придётся ждать три года — если дождёмся.

Образовательная политика в новой Думе: глазами оптимистичного пессимиста

Возвращаясь к разногласиям «оптимиста» и «пессимиста», как это ни странно покажется читателю, даже детально изучив бюджет, я склоняюсь скорее к точке зрения последнего. Быть может, потому, что пессимист — это хорошо информированный оптимист, а информирован я достаточно.

Так, с высокой вероятностью можно утверждать, что образовательная политика Пятой Государственной Думы (если о политике Думы в условиях её превращения в придаток исполнительной власти вообще можно говорить) не будет хуже, чем аналогичная политика Думы Четвёртой.

Напомню читателю, что именно в период работы Госдумы четвёртого созыва была произведена контрреформа образовательного законодательства, в результате которой:

- из этого законодательства «вычищены» все положения, касающиеся гарантированного уровня зарплаты педагогов;
- за три года на 25% сокращён набор студентов вузов на бюджетные места. Ещё через три года страна не досчитается почти миллиона бюджетных студентов;
- обложены налогами учебные заведения и тем самым поднята плата за обучение;
- принят закон, который слегка сократил отсрочки от призыва на военную службу для студентов вузов и резко сократил их для студентов техникумов и учащихся ПТУ;
- «повышение» стипендий проводилось таким образом, что они практически не росли. 20 лет назад стипендия студента вуза составляла 80% прожиточного минимума, а сейчас — 22%. В техникуме, соответственно, 55% и 7%. В ПТУ — 80% и 7%;
- «продавлен» закон о принудительной бакалавризации всей страны. По этому закону большинство студентов будет учиться на год меньше, а за продолжение образования придётся платить;
- заметно упали международные рейтинги образованности населения России.

Поскольку на законодательном уровне образовательная контрреформа в основном завершена, ожидать в ближайшее время новых радикальных антиобразовательных законов вряд ли следует. Вытеснение бюджетного образования и понижение его качества будут продолжаться, но не в результате принятия новых законов, а по причине исполнения старых, принятых четвёртой Думой.

В любом случае, как говорил оптимистический пессимист, хуже, наверное, не будет. Хотя бы

потому, что после четвёртой Думы хуже, пожалуй, некуда.

Но на грустном заканчивать не хочется. Хозяин нового года по восточному календарю — Крыса — в одних культурах считается символом счастья, а в других — мудрости. Так пусть в этом году вам, читатель, достанет и того, и другого. А если не достанет, задумайтесь: не подложили ли вы «свинью» себе сами?.. **НО**

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

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

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