

ИМУЩЕСТВЕННЫЙ ФЕТИШИЗМ

«Концепция участия Российской Федерации в управлении имущественными комплексами государственных организаций, осуществляющих деятельность в сфере образования» (далее - «концепция»), одобренная в основном коллегией Минобрнауки в августе и согласованная с руководством Российского Союза ректоров (далее - РСР) в октябре, не вызвала столь бурной общественной реакции, как аналогичный документ, разработанный для сферы науки. По сообщениям печати, в связи с подготовкой последнего ряд видных ученых – членов Российской Академии наук требовали даже отставки министра, тогда как на заседании Совета Союза ректоров 25 октября наиболее радикальным оказалось предложение о созыве в декабре съезда ректоров, однако и оно было решительно отвергнуто большинством. Между тем, направленность и основные идеи обеих «концепций» вполне совпадают и, несмотря на существенное улучшение в результате доработки ректорами и академиками, радикально не изменились. Сама же «Концепция», хотя и заявлена как ориентир для управления федеральным имуществом в сфере образования, в действительности представляет собой существенный (если не главный) блок стратегии образовательной политики нового министерства образования и науки.

Установка на «позитив»

Автору этих строк довелось участвовать в обсуждении концепции дважды: в первый раз - 30 сентября в Институте образовательной политики «Эврика» при участии его ректора А. Адамского, зам. министра образования и науки А. Свиаренко, представителей организаций «Деловая Россия» (представляющих интересы крупного бизнеса) и «Опора России» (объединяющих бизнесменов среднего «калибра»), а также журналистов; во второй раз – 25 октября в МГУ на уже упоминавшемся Совете Союза ректоров при участии Министра образования и науки А. Фурсенко.

Стремясь задать тон дискуссии, Министр рекомендовал ее участникам сделать ставку на «позитив», сосредоточившись не на критике проекта, а на том, с чем в нем хочется согласиться. При этом Андрей Александрович вспомнил известный принцип работы С. Маршака с начинающими литераторами. Рассказывают, что каждому такому новичку маститый поэт говорил примерно следующее: вот этот абзац в Вашем сочинении мне чрезвычайно нравится; давайте же сделаем так, чтобы все оно было на таком же уровне.

Следуя совету Министра, я заявил ректорам, что полностью согласен с теми целями управления образованием, которые заявлены в «Концепции», и готов снова и снова читать соответствующие абзацы вплоть до возникновения «чувства глубокого удовлетворения».

Действительно, «стратегическими целями участия Российской Федерации в управлении имущественными комплексами государственных организаций в сфере образования» в «Концепции» объявлены:

- «обеспечение реализации конституционного права граждан на образование;
- создание условий для перехода российской экономики к постиндустриальному пути развития, повышения роли образования в социальном, культурном и экономическом развитии Российской Федерации;
- формирование условий для всестороннего развития и повышения конкурентоспособности «человеческого капитала»;
- обеспечение реализации полномочий, законодательно закрепленных за Российской Федерацией в части образования (сохранение и развитие единого образовательного пространства, научно-методическое обеспечение развития системы образования, нормативно-правовое обеспечение деятельности системы образования, обеспечение экспериментальной деятельности в образовании, комплексная модернизация образования)».

Цели эти выглядят более чем привлекательно, если, конечно, отвлечься от того обстоятельства, что они никак не могут быть достигнуты посредством управления имущественными комплексами, но представляют собой по сути целевые установки стратегии образовательной политики в целом, а также если простить авторам неуклюжесть формулировки «формирование условий для всестороннего развития ... «человеческого капитала», представляющей собой неблагородную помесь старосоветской и новомодно рыночной терминологии.

Сугубо позитивной оценки, на мой взгляд, заслуживают и те изменения, которые внесла в документ совместная рабочая группа Минобрнауки и РСР. Суть этих изменений можно свести к следующему.

1. Изменилось название документа. В первой своей редакции он претендовал на определение Стратегии управления образовательными организациями в целом, в последней редакции – лишь имущественными комплексами этих организаций. Такая перемена может быть оценена двояким образом. С одной стороны, обновленный документ более соответствует своему названию, ибо по отношению к прежней его версии возникал естественный вопрос: можно ли управлять организациями, практически ничего не предлагая по части управления персоналом? С другой стороны, поскольку совершенно очевидно, что образовательные организации – это лишь одна из подсистем системы образования, а их имущественные комплексы – лишь один из элементов этой подсистемы, причем отнюдь не системообразующий и не подсистемообразующий, в отношении нового текста «Концепции» возникают сразу два вопроса:

1) Почему именно этот элемент, а не другой (например, персонал, играющий в системе несравненно большую роль) выделен в качестве особого объекта управления?

2) Почему «Концепция» принимается раньше подготовленной Министерством «Стратегии развития системы образования Российской Федерации» и фактически определяет ряд важнейших направлений этой стратегии? Неужели известный лозунг «отца народов» «кадры решают все», признанный справедливым едва ли не большинством научных школ в области менеджмента, именно Минобрнауки намеревается заменить на странное ноу-хау: «имущество решает всё»?

2. В новой редакции из текста «Концепции» исключен ряд положений, по мнению руководства РСР, угрожавших российской системе образования и правам граждан в этой области. Согласно отчету руководителя совместной рабочей группы, ректора Академии труда Н. Гриценко, среди таких положений были исключенные из текста формулировки о разгосударствлении организаций в сфере образования. Интересно, что ту же мысль независимо друг от друга формулировали зам. министра А. Свиначенко и президент РСР В. Садовничий. Первый из них в дискуссии с автором 30 сентября в Институте образовательной политики «Эврика» утверждал, что даже первоначальный вариант Концепции не содержал идеи приватизации образовательных организаций. Второй на заседании Совета Союза ректоров 25 октября высказался более жестко (цитирую по памяти): если дело дойдет до приватизации образования, это уже без меня.

Между тем, такие утверждения справедливы лишь отчасти. Действительно улучшив текст, совместная рабочая группа Минобрнауки и РСР не добилась полного исключения из Концепции идеи приватизации образования, причем не только в отношении вспомогательных организаций, но даже и образовательных учреждений, конкретно – учреждений дополнительного профессионального образования. Обратимся к тексту.

«Этот тип образовательных учреждений предусматривает тесную связь с реальной экономикой, работу на потребителя. Соответственно, механизмы управления такими организациями должны иметь рыночную природу. В ходе проведения реструктуризации эти учреждения целесообразно преобразовать в открытые акционерные общества с существенной долей акций, находящихся в собственности Российской Федерации на уровне блокирующего пакета. Эта временная мера позволит сохранить необходимый объем образовательных услуг по повышению квалификации и переподготовке кадров, но будет способствовать, в то же время, становлению развитой рыночно ориентированной системы непрерывного профессионального образования... В собственности и под управлением Российской Федерации целесообразно сохранить ограниченное количество учреждений дополнительного профессионального образования (курсив везде наш), осуществляющих переподготовку руководящих кадров системы образования и способствующих тем самым реализации определенной государственной политики в сфере образования».

Если не играть в прятки, в переводе на общедоступный язык этот текст означает, что:

1) систему дополнительного профессионального образования в России ожидает приватизация в форме акционирования;

2) акционировать предполагается абсолютное большинство образовательных учреждений данного типа;

3) государственное регулирование в виде блокирующего пакета акций рассматривается лишь как временная мера, после чего акции будут свободно обращаться на рынке.

Быть может, авторы «Концепции», подобно китайцам, полагают, что акционирование – это не приватизация? Однако, если для китайских теоретиков подобная трактовка идеологически оправдана (они пытаются доказать, что продолжают строить социализм), то для российских суперрыночников аналогичный подход выглядит более чем странно: большинство из них, превратившись из догматических марксистов в вульгарных марксистов наизнанку, в явной или неявной форме утверждают, что корень всех проблем в смене формы собственности и собственника (чем меньше госсобственности, тем лучше).

Другим важнейшим положением, исключенным из первоначального текста «Концепции», совместная рабочая группа справедливо признала идею перехода на двухуровневую систему высшего образования. Действительно, хотя такой переход предусматривается Болонской конвенцией, эта проблема не имеет ровным счетом никакого отношения к управлению имущественными комплексами (это же не количество вузовских корпусов или этажей в них!). С другой стороны, она должна решаться крайне осторожно с учетом позитивных традиций отечественной высшей школы. Иначе говоря, многоуровневая (в терминологии российского образовательного законодательства – многоступенчатая) система высшего образования не может насаждаться, как кукуруза, от Белого моря до Черного и от Тихого океана до Атлантического.

3. Совместная рабочая группа дополнила «Концепцию» рядом положений социозащитного характера, в том числе:

- о необходимости ориентировать управление на образование как социально значимое благо, а не только рыночную услугу (правда, о социально значимом благе в документе упоминается один раз, а о рыночной услуге – постоянно);

- о необходимости сохранения единства образовательного пространства (правда, о механизмах такого сохранения в условиях передачи большей части учебных заведений в регионы читатель может лишь догадываться);

- о законодательном установлении порядка реорганизации образовательных учреждений при участии институтов гражданского общества в качестве страховки от субъективизма и непродуманных экспериментов и т.п.

К тому, что отметила совместная рабочая группа, в качестве «позитива» мог бы прибавить, например, изредка встречающиеся предложения по смягчению тех мер, которые уже предпринимает

Правительство РФ в отношении образовательных учреждений. Пример такого рода – идея в качестве переходной меры поддерживать учебные заведения, передаваемые в регионы, субвенциями из федерального бюджета (в настоящее время Минфин просто утверждает, что соответствующие средства предусмотрены в налоговой базе регионов, но сами регионы, как правило, этого не подтверждают). Однако все это не изменило общего характера документа и его смысловой направленности.

Критический «объектив»

Отдав дань установке на «позитив», пора вспомнить и о том, что задача любого действительного исследования – не апология, но объективный анализ. Это вдвойне справедливо в том случае, когда речь идет о дискуссии вокруг предмета, представляющего не чисто теоретический интерес, но способного повлиять на судьбы тысяч организаций и миллионов людей. В свое время на Парламентских слушаниях по проблемам 12-летнего образования, обращаясь к министру В. Филиппову и лидеру СПС Б. Немцову, позволил себе перефразировать древнее изречение: Платон с Ньютоном мне друзья, но истина дороже. Тем же принципом намерен руководствоваться и в данном случае. А потому перейдем к непредвзятому и хладнокровному выявлению слабых сторон Концепции, включая риски, пробелы и даже пороки.

I. Элементарный контент-анализ показывает, что термины «оптимизация», «реструктуризация» и др. употребляются в «Концепции» в том же смысле и контексте, как и в других известных с начала 1990-х гг. документах о квазиреформировании системы образования либо социальной сферы в целом, т.е. в смысле экономии бюджетных средств, сокращения сети образовательных учреждений, их ликвидации и т.п. В свое время суть подобной политики четко обозначил министр финансов А. Лившиц: реформы начинаются, когда кончаются деньги.

Между тем, совершенно не очевидно, что сокращение финансирования и (или) сети образовательных учреждений есть оптимизация образовательной сферы. Напротив, в связи с перспективами перехода наиболее развитых стран к «обществу знаний» оптимизацией следует считать наращивание образовательного потенциала страны. Разумеется, количественный рост показателей образования и образованности сам по себе проблем не решает, но без него невозможно новое качество человеческого потенциала.

В этой связи по меньшей мере спорным представляется распространенное с легкой руки Министра финансов А. Кудрина мнение о том, что в России слишком много студентов. Распространенное настолько, что даже Президент в Послании Федеральному Собранию задал риторический вопрос: ну, кому это надо?

Хотя вопрос Президента был риторическим, рискну на него ответить.

Во-первых, «это надо» самим студентам – чтобы получить шанс на приличную работу, зарплату, место в жизни, некоторым – для того, чтобы не служить в армии, где в результате «реформ» условия для нормального парня стали почти невыносимыми.

Во-вторых, «это надо» обществу. По официальным оценкам, средний уровень образованности граждан страны в пересчете на количество лет обучения по сравнению с советским периодом упал примерно на 2 года. По американским данным примерно 15-летней давности, лица с высшим образованием, составляя в США около четверти, создают не менее половины всего валового внутреннего продукта. Наконец, по прогнозам постиндустриалистов, новую информационную цивилизацию невозможно создать, если от 60 до 90% всех работников не будут иметь высшее образование и ученые степени.

II. В качестве необъявленной аксиомы «Концепция» исходит из того, что оптимизация участия Российской Федерации в управлении государственными организациями в сфере образования тождественна сокращению такого участия. Именно в этой связи авторы предлагают передавать федеральные образовательные учреждения в ведение субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, изменять их организационно-правовую форму, а в некоторых случаях - акционировать и т.д. В последнее время в ход вновь пошли известные формулы вроде следующих: «государство «устало» от экономики»; «экономика России не выдерживает образования» и др.

Отдавая должное самокритичному настрою высокопоставленных отечественных чиновников, признающих таким образом собственную неспособность к управлению чем-либо, стоит заметить, что подобная скромность паче гордости: она явно исходит из принципа Людовика XIV «государство – это мы», отказываясь признавать возможность существования другого государства и другого стиля управления.

Говоря серьезно, отождествление оптимизации государственного управления с его минимизацией применительно к образованию вовсе не аксиома, но, по меньшей мере, лемма, требующая доказательства. Напомню, что речь идет о системе, в которой рыночные механизмы могут иметь лишь вспомогательное значение, а самоуправленческие нерыночные механизмы подавлены бюрократией, о системе, которая призвана реализовать одно из основных прав человека, а потому даже в самых «рыночных» странах остается зоной с высокой долей государственного финансирования и государственного регулирования.

Например, передача образовательных учреждений в ведение субъектов Российской Федерации, с точки зрения абстрактно понимаемой теории управления, выглядит вполне логично, соответствуя известному принципу приближения объекта управления к его субъекту. Вот только многие руководители и коллективы ПТУ, ССУЗов, а в перспективе и ВУЗов ожидают такой передачи с тревогой, если не с ужасом. В отличие от теоретиков-творцов «Концепции» они прекрасно понимают, что у новых

«субъектов» много хуже обстоят дела и с деньгами, и с кадрами, но зато возможности бюрократического произвола будут, как и при Александре Герцене, расти пропорционально квадрату расстояния от столицы.

III. В целях оптимизации управления авторы «Концепции» в очередной раз предлагают изменить организационно-правовую форму образовательных организаций, превратив их из государственных и муниципальных учреждений либо в автономные учреждения (АУ), либо в государственные или муниципальные автономные некоммерческие организации (ГМАНО). В первой редакции «Концепции» фигурировали ГАНО – государственные автономные некоммерческие организации, однако затем авторы дополнили аббревиатуру буквой М, с одной стороны, видимо, избавляясь от неблагозвучия, а, с другой, – заявляя о намерении распространить данную организационно-правовую форму и на те образовательные учреждения, которые в настоящее время находятся в ведении муниципалитетов, т.е. на большинство школ, дошкольных образовательных учреждений, учреждений дополнительного образования детей.

Аргументы в пользу нововведения давно известны: поскольку Главное ГПУ Президента не желает расширять права государственных учреждений, а Минфин – самостоятельность бюджетных организаций, к числу которых, согласно Бюджетному кодексу, образовательные учреждения относятся, остается одно – отказаться от сковывающей организационно-правовой формы и добыть свободу путем перехода в новую форму, специально для этих целей разработанную. Выступая на Совете Союза ректоров 25 октября, один из главных идеологов новеллы Я. Кузьминов заявил даже, что статус автономного учреждения в разработанных законопроектах прописан примерно так же, как был прописан статус государственного или муниципального образовательного учреждения в законе РФ «Об образовании» (пока, добавим от себя, этот закон не подвергся сначала «утеснению» со стороны Гражданского и Бюджетного кодексов, а затем и радикальному «урезанию» в период принятия летом текущего года законодательного акта, получившего номер 122-ФЗ).

«Рефлекс свободы» для человека всегда был одним из основных, тем более, если этот человек – руководитель успешного образовательного учреждения. Однако цена такой свободы может оказаться непомерной, ибо изменение организационно-правовой формы государственного образовательного учреждения связано, как минимум, с рисками тройного рода.

Во-первых, превратившись в АУ и ГМАНО, образовательные учреждения рискуют потерять сохранившиеся еще скромные достижения законодательства 1990-х гг., включая право студентов на отсрочку от военной службы, оставшиеся налоговые льготы, досрочные пенсии для педагогов, работающих с детьми и т.п.

Во-вторых, сами граждане рискуют утратить более, чем скромные конституционные гарантии права на образование, ибо в 43-й статье

Основного закона они установлены для тех, кто учится в образовательных учреждениях или на предприятиях, но отнюдь не в АУ или ГМАНУ.

В-третьих, изменение организационно-правовых форм – это, без сомнения, шаг к приватизации системы образования, ибо, с одной стороны, в отношении этих форм снимается субсидиарная ответственность учредителя и открывается путь к банкротству, а с другой – отменяется запрет на приватизацию, установленный п. 13 ст. 39 Закона РФ «Об образовании» для образовательных учреждений.

Полагаю, что перечисленные риски многократно перевешивают степень расширения свободы, обещанную тем, кто преобразует образовательные учреждения в новые организационно-правовые формы. Вообще, если Правительство так настойчиво заботится о расширении самостоятельности образовательных организаций, совершенно не понятно, зачем оно так резко сузило эту самостоятельность, «проталкивая» через Госдуму все тот же 122-ФЗ и тем самым на порядок увеличивая трудности, которые теперь намеревается преодолевать.

IV. Управленческая эффективность приватизации более чем сомнительна даже в отношении учреждений дополнительного профессионального образования:

- вопреки утверждениям авторов «Концепции», многие из таких учреждений не ориентированы на рынок труда и не имеют платежеспособного заказчика образовательных услуг (большинство учреждений переподготовки и повышения квалификации работников образования, медицины и культуры);

- значительная часть (если не большинство) высокотехнологичных предприятий, включая ВПК, до настоящего времени не восстановили уровня производства 1989 г. и не имеют достаточных средств для переподготовки работников, хотя именно в этом секторе экономики переподготовка необходима в наибольшей степени;

- доходы населения России по-прежнему значительно ниже, а их неравенство – значительно выше, чем в индустриально развитых странах, что затрудняет получение дополнительного профессионального образования за счет граждан;

- стимулы переподготовки кадров, предусмотренные для работодателей действующим законодательством, крайне слабы. Они ограничиваются лишь малоэффективной льготой по налогу на прибыль. Более того, исключив из закона РФ «Об образовании» ст. 40, «закон об отмене всех законов» (№ 122-ФЗ) ликвидировал один из таких стимулов в виде обязательного отчисления работодателем определенной доли фонда оплаты труда на переподготовку работников. Что же касается Федерального Закона «О дополнительном образовании», разработанного при участии автора, принятого обеими палатами Парламента, но отклоненного Президентом В. Путиным, то в весеннюю сессию 2004 г. большинством Четвертой Госдумы он вообще снят с рассмотрения. В настоящее время

Россия остается едва ли не единственной страной в Европе, где образование взрослых не регулируется на законодательном уровне.

В итоге легко прогнозировать следующие последствия приватизации (акционирования) системы дополнительного профессионального образования:

- резкое сокращение бюджетного финансирования образовательных учреждений в связи с их превращением в негосударственные и, соответственно, уменьшением государственных обязательств перед ними в юридическом и социально-психологическом плане;

- вследствие этого качественный рост доли платных для гражданина образовательных услуг за счет бесплатных;

- в связи с крайне низким средним уровнем жизни и узостью средних слоев, представители которых способны оплачивать образование, сокращение, возможно, в несколько раз количества обучающихся, превращение образования в привилегию для избранных;

- по причине дефицита финансов и отсутствия государственного управления превращение образовательной деятельности для многих учебных заведений во второстепенную, вытеснение ее коммерческой деятельностью, распродажа имущества, новый передел собственности под видом ее раздела, который и составляет «тайну» российской приватизации вообще;

- вследствие всех названных и неназванных причин – деструкция системы дополнительного образования в короткие сроки.

Отнюдь не случайно опыт индустриально развитых стран показывает: практически во всех таких странах образование обладает многосекторной структурой и разнообразием организационно-правовых форм. Однако ни одна из таких стран практики массовой приватизации образования не знала. В государствах СНГ такая практика дала, скорее, отрицательные результаты: в Киргизии, где было приватизировано дошкольное образование, его система резко сократилась; в Казахстане, где акционировалась часть учреждений высшего образования, некоторые из них пришлось национализировать (например, педагогические ВУЗы).

V. «Концепция» содержит перечень критериев «сохранения участия Российской Федерации в управлении имущественными комплексами государственных образовательных организаций». Приведем их с небольшими сокращениями.

Основные критерии:

1. Организация осуществляет подготовку кадров для фундаментальных научных исследований, а также разработок по приоритетным направлениям науки, техники и технологий в широком диапазоне предметных областей и имеет потенциал для продолжения этой деятельности на требуемом качественном уровне.

2. Организация располагает уникальными научно-педагогическими школами и (или) уникальным учебным или исследовательским оборудованием...

3. Организация осуществляет образовательные программы, которые в соответствии с законодательством отнесены к исключительной компетенции Российской Федерации.

4. Организация является специальным образовательным учреждением для детей с девиантным поведением».

Дополнительные критерии:

«5. Организация является системообразующей для региональной системы образования, выполняет, помимо подготовки кадров, функции регионального (межрегионального) научно-методического центра по широкому диапазону образовательных программ.

6. Организация является основным (единственным) поставщиком образовательных услуг по подготовке (переподготовке) специалистов определенного профиля...

7. Организация является базовым учебно-методическим и научным центром в сфере, соответствующей ее профилю.

8. В составе имущественного комплекса организации присутствуют ресурсные образовательные центры коллективного пользования и иные элементы инновационной инфраструктуры федерального значения или имущество организации в среднесрочной перспективе планируется использовать в рамках структурной перестройки системы образования в целях развития новых образовательных технологий, учебно-исследовательской деятельности и создания необходимых элементов инновационной инфраструктуры системы образования...

9. Организация осуществляет подготовку кадров для отраслей, необходимых для выполнения Российской Федерацией государственных функций, предусмотренных Конституцией Российской Федерации (образование, медицинское обслуживание, органы социальной защиты и т.п.).

10. Организация обеспечивает обучение и (или) содержание детей с ограниченными возможностями здоровья, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Продолжим цитирование: «Государственными учреждениями остаются, как правило, организации, которые обеспечивают обучение и (или) содержание детей с ограниченными возможностями здоровья, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В остальных случаях в управлении имущественными комплексами организаций, соответствующих дополнительным критериям, Российская Федерация сохраняет свое участие в той мере, в какой обеспечивается контроль за процедурами реорганизации образовательных организаций и влияние на профиль их деятельности. Эти организации в установленном законодательством Российской Федерации порядке могут быть реорганизованы в формы автономных учреждений (АУ) или государственных (муниципальных) автономных некоммерческих организаций (ГМАНО)».

Столь подробное цитирование потребовалось автору для того, чтобы читатель вместе с ним мог убедиться, что, несмотря на тщательное описание, этот текст оставляет без ответа, как минимум, следующие вопросы:

1) какому количеству критериев (одному или нескольким) должно соответствовать образовательное учреждение, чтобы Российская Федерация согласилась сохранить свое участие в управлении им?

2) что произойдет с теми образовательными учреждениями, которые не относятся к числу специальных образовательных учреждений для детей с ограниченными возможностями здоровья или учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, но при этом соответствуют нескольким дополнительным критериям?

3) каково соотношение «счастливых», которые смогут удовлетворить предложенным критериям, и «неудачников», которые не выдержат «теста»?

4) наконец, что именно произойдет с теми учебными заведениями, которые перечисленным критериям не соответствуют: передача на бюджеты более низких уровней, изменение организационно-правовых форм, приватизация, различное сочетание этих вариантов или что-то еще? К чему должны готовиться региональные власти, коллективы этих учебных заведений, наконец, те, кто в них учится? и т.д., и т.п., и пр.

VI. Совершенно не понятно, как можно рассматривать вопрос об управлении имуществом в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, совершенно обходя такую важнейшую составляющую этого имущества, как финансы. Строго говоря, любая реформа в бюджетной сфере невозможна без ответа на вопрос, сколько денег под нее готово выделить государство, причем по известной формуле: «утром - деньги, вечером - стулья». В этой связи стоит сказать несколько слов о федеральном бюджете 2005 года.

В следующем году федеральные бюджетные расходы относительно плановых показателей 2004 года предполагается увеличить на 14,6 %, однако расходы по разделу 07 «Образование» запланированы с уменьшением на 8,6 %. Соответственно, доля расходов на образование в общих расходах федерального бюджета составит 5,1 % против 5,9 % в 2004 г. Ухудшение показателей связано, прежде всего, с передачей финансирования большей части образовательных учреждений начального профессионального и среднего профессионального образования в субъекты РФ в объеме 24,8 млрд. руб.

Что касается выраженной в реальных деньгах бюджетной зарплаты и других бюджетных доходов педагогических работников, то, по нашим расчетам, в следующем году они не увеличатся, но... уменьшатся! Вот лишь некоторые факты.

1) Согласно проекту бюджета, с 1 января 2005 г. предполагается на 20 % поднять заработную плату педагогических работников лишь в федеральных образовательных учреждениях. Казалось бы, всё в порядке: с октября 2003 г. по декабрь года текущего средний рост цен составит

примерно 13 %, а, следовательно, реальная прибавка к зарплате составит 7 %. Увы, подобный расчет как раз и представляет собой основной инструмент обмана граждан со стороны Минфина. Дело в том, что заработная плата почти половины педагогических работников в настоящее время либо немного превышает прожиточный минимум, либо даже ниже его. Поэтому сравнивать ее рост нужно не со средним ростом цен, но с ростом цен на товары первой необходимости, т.е. прожиточным минимумом. И тогда картина окажется совершенно иной.

По данным думского Комитета по труду и социальной политике, рост прожиточного минимума в 2003 г. составил около 23 %, а в 2004 г. ожидается около 16,5 %. Легко рассчитать, что рост прожиточного минимума за последний квартал прошлого года (23:4) и за текущий год в сумме составляет от 22 до 23 %. Следовательно, в январе 2005 г. за счет федерального бюджета в реальном исчислении педагог получит на 2-3 % меньше, чем в октябре 2003-го. Стоит учесть, что по отношению к прожиточному минимуму в октябре 2003 г. зарплата, в свою очередь, оказалась ниже на 7 %, чем в декабре 2001 г., когда она повышалась предыдущий раз (октябрьское повышение составило 33 % при росте прожиточного минимума с декабря 2001 г. в 40 %, по данным профсоюзов – в 45 %). Иначе говоря, несмотря на январское повышение, реально педагогический работник федеральных учебных заведений получит примерно на 10 % меньше, чем 4 года назад.

2) Благодаря Федеральному закону № 122, продавленному Правительством через Госдуму и известному как закону о ликвидации льгот, в следующем году упразднены практически все федеральные гарантии оплаты труда работников бюджетной сферы, за исключением гарантированной минимальной заработной платы в 600 руб. (с 1 января – 720 руб.). Результат подобной «реформы» многие регионы почувствуют очень скоро. Правительство уже объявило, что различные субъекты РФ будут повышать минимальную зарплату и зарплату педагогических работников не одновременно: кто-то, как Москва – в конце 2004 г., кто-то одновременно с федералами – с 1 января 2005 г., а у кого не хватит денег – во 2-м или 3-м кварталах 2005 г. Следовательно, в этих регионах России учителя и другие педагогические работники образовательных учреждений местного ведения окажутся еще беднее, чем их коллеги из федеральных учебных заведений.

3) Не вполне ясно, что произойдет в следующем году с «книжными» деньгами. Новый закон гарантирует их выплату лишь тем педагогам, которые работают опять-таки в федеральных образовательных учреждениях. Правда, в ст. 155.2 ФЗ № 122 утверждается, что если регионы принимают в отношении отменяемых социальных гарантий собственные законодательные акты, то уменьшать эти гарантии нельзя. Однако закон обходит молчанием вопрос о том, что произойдет, если подобные законодательные акты регионы принимать не станут.

4) Абсолютно аналогична ситуация с 25-процентной надбавкой к зарплате для сельского учителя (равно врача и работника культуры). Закон РСФСР «О социальном развитии села», которым эти надбавки были

установлены, отменен полностью, и надежда остается лишь на регионы. Однако при той структуре бюджета, которая принята Госдумой в 1-м чтении 29 сентября, ответить на вопрос о наличии денег на эти цели совершенно невозможно.

VII. Неоднозначно воспринимается в образовательном сообществе, в особенности коллективами и ректорским корпусом провинциальных учреждений высшего образования, идея ведущих ВУЗов. Автору (правда, преимущественно в кулуарах) неоднократно приходилось слышать рассуждения следующего типа: если государство готово выделить ведущим ВУЗам дополнительные финансовые средства при увеличении бюджетного финансирования всех высших учебных заведений без исключения, с идеей можно согласиться; если же произойдет лишь перераспределение средств в рамках существующего «тощего» бюджета, это приведет к обескровливанию большинства ВУЗов и усилению неравенства прав граждан в области образования. Полагаю подобную позицию вполне обоснованной.

VIII. Концепция явно идет вразрез с современным международным опытом. Помимо идеи приватизации, о которой говорилось выше, отметим лишь три позиции.

Во-первых, еще раз о финансировании. Выступая на упоминавшемся Совете Союза ректоров 25 октября, Министр образования и науки А. Фурсенко утверждал приблизительно следующее: государство мирилось с финансовой самостоятельностью учебных заведений, пока не давало им денег; когда же деньги появились, государство поставило их использование под жесткий контроль, резко ограничив самостоятельность учебных заведений; вообще требовать дополнительных средств из резервного фонда Правительства российское образовательное сообщество вправе лишь в том случае, если оно в состоянии гарантировать прорыв к новому качеству образования.

Такая позиция представляется спорной, по меньшей мере, по двум основаниям. С одной стороны, двигаясь в направлении «общества знаний», образовательная политика в индустриально развитых странах предполагает одновременно и наращивание бюджетного финансирования, и расширение самостоятельности учебных заведений, вовсе не придерживаясь ложной дилеммы «или деньги - или свобода». С другой стороны, с логикой прорыва, увы, может конкурировать и логика обвала: если финансирование образования не будет резко увеличено за счет дополнительных доходов федерального бюджета, падение качества этого образования, на которое сетуют в настоящее время российские власти, может приобрести угрожающий характер, причем в силу высокой инерционности системы сроки восстановления образовательного потенциала нации будут измеряться уже не годами, но, по меньшей мере, пятилетками.

Во-вторых, механизм финансирования. Во всех развитых странах это финансирование переводится на нормативную основу. Рассматриваемая «Концепция» также предусматривает нормативное финансирование, но в единственном варианте – подушевом. Между тем, мировая практика

показывает, что попытки универсализации принципа «все деньги следуют за учеником» приводят к чрезвычайно высокому уровню неравенства прав в области образования, а потому системы финансирования должны быть более сложными (поправочные коэффициенты, распределение части средств независимо от количества обучающихся и т.п.).

В-третьих, налоговые льготы. Поскольку их наличие или отсутствие непосредственно сказывается на финансах как части имущества образовательной организации, обходить молчанием этот вопрос в рассматриваемой «Концепции» более чем странно.

IX. С высокой вероятностью можно утверждать: основные результаты реализации «Концепции» окажутся прямо противоположными заявленным целям: не расширение доступности образования, но, напротив, его коммерциализация в условиях низких доходов населения, и, следовательно, ограничение права на образование для лиц с низкими доходами; не качественный рост человеческого потенциала, но стагнация его уровня; движение не в направлении постиндустриального общества, но механическое приспособление образования к примитивному рынку и сырьевому характеру экономики.

X. Всё сказанное, а также тот факт, что Концепция управления имуществом образовательных организаций принимается раньше, чем Стратегия развития системы образования в целом и фактически во многом определяет эту стратегию, позволяет судить о подлинном смысле и предназначении этой «Концепции». Как часто бывает в жизни, в данном случае теоретическая узость является производной и одновременно обоснованием вполне практического интереса. Хорошо знаю: во многих городах страны немало коммерческих структур уже стоят «на низком старте» в предвкушении возможности купить за бесценок здания ПТУ и ССУЗов, передаваемых в регионы с 1 января 2005 г. Принятие «Концепции» прибавит к ним здания части ВУЗов и учреждений дополнительного профессионального образования. Раздел и передел чужой собственности – это и есть «великая тайна» российских «реформ», начиная с 1991 г. Тот факт, что содержание «Концепции» ограничивается даже не всем имуществом, но только основными фондами образовательных организаций, отнюдь не случаен: имущественный фетишизм теоретиков вполне совпадает с практическим интересом общественных групп, желающих в очередной раз обогатиться за счет труда предшествующих поколений при помощи государства, которое «утомилось», похоже, уже не только от экономики, но и от населения. Интересно, когда же население «утомиться» от такого государства?

И снова «позитив»

В заключение позволю себе воспроизвести финальную часть собственного выступления на заседании Совета Союза ректоров 25 октября, содержащую предложения о порядке дальнейшей работы над документами, определяющими перспективы образовательной политики.

1. Концепцию участия Российской Федерации в управлении имуществом образовательных организаций следует утверждать лишь после того, как будет принята Стратегия развития системы образования в целом, подобно тому, как любой конкретный вопрос может решаться лишь после решения более общего.

2. Оба документа необходимо подвергнуть самому широкому общественному обсуждению, включая специальные Парламентские слушания.

3. Совместные рабочие группы по доработке обоих документов, а также законопроектов, которые призваны их реализовать, целесообразно было бы создать на базе Совета Федерации. В настоящее время верхняя палата Парламента представляет собой наименее политизированную структуру, где преобладает не партийный, но профессиональный подход к решению проблем образования.

4. Законопроекты, касающиеся изменения организационно-правовых форм образовательных учреждений следует либо отклонить, либо, если это не удастся, радикально переработать. Переработка возможна в двух вариантах:

а) подготовка блока сопровождающих законопроектов, обеспечивающих сохранение для новых организационно-правовых форм завоеваний образовательного законодательства, принятых в отношении образовательных учреждений;

б) придание самим законопроектам комплексного характера путем включения в само «тело» закона аналогичных положений. Оба варианта не гарантируют от потерь, но для того, чтобы их избежать, необходимо использовать все возможности.

5. Следует вернуться к идее разработки Образовательного кодекса. В свое время работа в этом направлении уже велась, но была нами приостановлена, поскольку возникла реальная угроза в случае неизбежной после их принятия отмены Закона РФ «Об образовании» утратить как непрофильные кодексу действовавшие нормы, относящиеся к экономике образования, уровню оплаты труда педагогов и т.п. После принятия 122-ФЗ в законодательном плане терять образованию уже почти нечего.

Открывая заседание Совета Союза ректоров, В. Садовничий справедливо отметил, что Союз находится перед выбором. Добавлю от себя, что выбирать можно между двумя позициями: либо китайская формула «Янцзы руками не остановить», либо европейская – «Делай, что должно, и пусть будет, что будет».

Совершенно справедливым был и призыв Министра образования и науки: всем нам нужно меняться, с одним уточнением: меняться следует к лучшему.

О.Н. Смолин, Первый заместитель Председателя Комитета по образованию и науке Государственной Думы, член-корреспондент РАО.