

## **Раздел 2. ЭКОНОМИКА ОБРАЗОВАНИЯ И ОБРАЗОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ: СОЗНАНИЕ И БЫТИЕ**

### **2.1. ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ ОБРАЗОВАНИЯ КАК ИДЕОЛОГИЧЕСКАЯ ПРОБЛЕМА**

#### **ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ ОБРАЗОВАНИЯ КАК ИДЕОЛОГИЧЕСКАЯ ПРОБЛЕМА**

Уважаемые коллеги! Мне поручено от имени Комитета по образованию и науке подвести итоги сегодняшней дискуссии. Написав довольно длинный текст, я решил обратиться к самому себе предложение по возможности экономить время, а потому собираюсь не зачитывать его целиком, но пересказать лишь некоторые основные положения.

Чтобы вам не было скучно, хочу специально заострить тему и сформулировать ее так: «Законодательное регулирование экономики образования как идеологическая проблема» — не больше и не меньше!

Остановлюсь всего на трех вопросах.

1. Деньги для образования. Что важнее понять: где их взять или как поделить?
2. Что считать критериями эффективности экономических механизмов в сфере образования?
3. Каковы цели использования этих экономических механизмов?

Рискну сказать: ответы на эти вопросы современной образовательной политики неудовлетворительны. Правительство, похоже, действует по известному принципу Райкина: вы нас хотите поставить в тупик своими вопросами, а мы вас поставим в тупик своими ответами! Говорю: именно Правительство, а не Министерство образования, поскольку, во-первых, финансирование образования определяется именно политикой Правительства в целом, а во-вторых, реформами образования в России почему-то все время пытается руководить Министерство экономики, нарушая принцип известной басни о том, что пирог не должен печь сапожник.

При этом мы все время слышим, что приближаемся к цивилизации. Однако международные исследования показывают, что по многим показателям мы от нее удаляемся.

#### **1**

После окончания экономического кризиса и начала оживления экономическая составляющая образовательной политики приобретает все более ярко выраженный идеологический характер. Если прежде существовали крайне сомнительные, но хотя бы формальные основания говорить, что денег в стране нет и поэтому надо мириться с катастрофическим недофинансированием образования, то теперь, когда деньги появились, вопрос о том, как их потратить, явно зависит от государственной идеологии.

Ни для кого не секрет, что в 90-е гг. в России произошло резкое, я бы сказал обвальное, сокращение финансирования образования. По нашим оценкам, с 1990 по 1998 г. в реальном исчислении финансирование сократилось не менее чем в 8 раз, в том числе заработная плата начинающего учителя примерно в 7 раз, заработная плата профессора, по меньшей мере, в 4–5 раз.

Мы высоко ценим работу Министерства образования над федеральными бюджетами последних лет, считаем, что ситуацию удалось изменить к лучшему и готовы работать дальше. Но прекрасно понимаем, что рост бюджета, которого мы добились совместно с Министерством в последние годы, отнюдь не компенсирует тех потерь, понесенных образованием в 1990—1998 гг.

Остается только удивляться, что на протяжении всех этих лет люди, называющие себя реформаторами, постоянно говорили нам, что денег для образования взять негде и следует научиться делиться оставшиеся по-другому!

Уважаемые коллеги, откройте «Программу углубления экономических реформ» Гайдара-Ясина 1992 г. Ключевая позиция программы в сфере образования — образовательный ваучер.

Откройте постановление премьера Кириенко от 17 июня 1998 г. № 600. Идеология все та же: часть денег у образования отнять (по федеральному бюджету — примерно четверть), а оставшиеся по-другому поделить.

В этом смысле, коллеги, последние программы реформирования (или модернизации) образования, конечно, лучше того, что было в 90-е гг. Лучше хотя бы потому, что они предлагают не отбирать, но добавлять деньги образованию.

Однако я не могу согласиться с теми, кто сегодня повторял, как заклинание:

— бюджетных денег на образование нет и никогда не хватит;

— нет ни одной страны, которая полностью или в основном финансирует образование из бюджета.

На самом деле такая страна есть — она называется Германией. Мы не раз встречались с президентом немецкой конференции ректоров и членами германского парламента. Мы точно знаем, что по внедрению рыночных механизмов мы Германию давным-давно догнали и перегнали. Немецкие коллеги нам не раз говорили, что по этой части мы, пожалуй, перестарались. Как известно, Германия — это страна с рыночной экономикой, но это социальная рыночная экономика, а не дикий капитализм, как в России. Аналогичным образом и во Франции даже высшее образование на 85—90% финансируется за счет бюджета.

Когда я слышу, что в стране нет денег на то, чтобы финансировать образование, то нисколько не сомневаюсь, что это либо обман, либо самообман. Вот лишь несколько аргументов.

Позиция первая. Бюджет 2002 г. — бюджет профицитный, причем профицит бюджета составляет около 100 млрд рублей. Какой сделать выбор: оставить бюджет профицитным или же профинансировать, например, то же самое образование — это не вопрос экономики, это вопрос идеологии.

Позиция вторая. Уважаемые коллеги, откройте, пожалуйста, Послание Президента России Федеральному собранию от 8 апреля сего года. Президент, наконец, произнес именно то, что мы говорили уже 12 лет: каждый год из Российской Федерации за рубеж вывозится не менее 20 млрд. долл. Казалось бы, после этого Президент стукнет кулаком по столу и заявит: «Все, хватит, нужно применить те же меры, которые Франция, Италия и другие страны применяли в период кризисов для того, чтобы резко ограничить вывоз капитала из страны». Вместо этого через Государственную Думу Правительством и президентской Администрацией «продавливается» закон, который вывоз капитала из России облегчает! Причем закон принимается сразу в трех чтениях.

И после этого нам говорят, что в стране нет денег! Но разве свобода олигархов и «новых русских» вывозить за границу половину федерального бюджета (а в недавнем прошлом — и целый федеральный бюджет) не означает для начинающего учителя свободу получать 30 долларов в месяц? И разве действия властей не показывают, чью свободу они считают важнее?

Позиция третья. В свое время были опубликованы расчеты команды Мартина Шакума — теперь депутата Госдумы. Согласно этим данным, в Советском Союзе, который мы во многом справедливо критиковали за обширную бюрократию, расходы на управленческий аппарат составляли 1% консолидированного бюджета. В России же, где демократия «победила полностью и окончательно», аналогичные расходы составляют 8% бюджетов всех уровней. И это тоже вопрос не экономики, но идеологии: на что государство считает нужным в первую очередь тратить деньги.

## 2

Говоря о критериях эффективности экономических механизмов в образовании, не побоюсь тривиальности в духе чеховского учителя словесности и скажу: главный критерий может быть лишь один — это качество образования, которое получают наши сограждане. Ничего нового здесь нет.

Недавно мне довелось встретиться с Майклом Барбером, советником британского премьера Тони Блэра по вопросам образования, а год назад — с Дэвидом Бланкетом, тогда министром образования Великобритании, а ныне министром внутренних дел. Оба они в один голос утверждали, что главным критерием эффективности образовательных реформ в Великобритании признается качество образования, которое получают студенты или школьники. Все остальное рассматривается как средство.

Посмотрим с этой точки зрения на результаты отечественных реформ последних лет. Недавно проведены очередные сравнительные международные исследования способности

школьников понимать письменный текст. Мне еще не приходилось видеть официальных результатов, поэтому ссылаюсь на информацию радио «Свобода». Если 15 лет назад российские (тогда советские) школьники по способности понимать письменный текст были в числе мировых лидеров, то последнее исследование показало, что они сильно отстают по этому показателю от школьников развитых стран. Хочу спросить: что же это за реформы, от которых становится хуже? Не надо думать, что можно до бесконечности не кормить лошадь и при этом надеяться, что она будет быстрее бегать, как в известной истории с цыганом. Нельзя думать, что можно до бесконечности не финансировать образование и при этом повышать его качество.

Точно так же мои британские коллеги удивлялись, почему вместо того чтобы обсуждать, чему и как учить детей, в России постоянно обсуждают, сколько лет их учить — 10, 11 или 12.

Думаю, и в вопросе о финансировании образования происходит подмена тезиса. Вместо того чтобы спросить: куда исчезли деньги для образования и где их взять, нас все время втягивают в дискуссию: как то, что осталось, по-другому поделить.

Слов нет: распределительные механизмы тоже важны, но, как говорил тот же Аркадий Райкин, чтобы приготовить рагу из зайца, нужно, по меньшей мере, иметь кошку.

### 3

В зависимости от того, что признается главной целью регулирования экономических механизмов в образовании, в современном обществе возможны две основные стратегии:

а) либеральная — дать всем организациям и гражданам, всем участникам образовательного процесса как можно больше свободы выбора, а затем предоставить их самим себе, полагаясь на рыночные механизмы;

б) социальная (если угодно, социалистическая) — стремиться обеспечить не только равные права, но и равные возможности получения образования для всех граждан. В свою очередь для этого необходимо создать систему государственной поддержки в период получения образования для лиц из семей с низкими доходами, детей-сирот, инвалидов и т. п.

Рискну утверждать и берусь доказать: современной российской экономической политике, в т. ч. в отношении образования, не достает ни подлинной социальности, ни даже подлинного либерализма.

Начну с последнего.

Уважаемые коллеги! Здесь много раз задавали вопрос по поводу налоговых льгот, причем совершенно справедливо. Не надо только думать, что для Комитета это новая проблема. Мы не только хорошо ее знаем, но и, как могли, боролись за сохранение налоговых льгот для образовательных учреждений и по НДС, и по налогу на прибыль. Но вот в чем парадокс. Мы много раз слышали во всех эфирах, что различие между левыми и правыми в экономической политике состоит в следующем: левые якобы пытаются «делить рыбу», а правые каждому «дают удочку», чтобы он сам мог эту «рыбу поймать». Посмотрим, однако, как эта красивая идея реализуется на практике.

На протяжении 90-х гг. наше псевдолиберальное правительство многократно предлагало отменить или сократить налоговые льготы для образовательных учреждений, а Государственная Дума, которую в 1996—1999 гг. постоянно называли прокоммунистической, упорно эти налоговые льготы сохраняла. Теперь Государственная Дума третьего созыва, голосующая за все предложения Правительства без разбора, льготы по налогу на прибыль для образовательных учреждений уже отменила. Потери составят, по нашим скромным оценкам, 7—9 млрд. руб.

Накануне РОСРО (Российский совет по развитию образования), куда входят и присутствующие депутаты различных фракций, дважды принимал решение сохранить налоговые льготы для образования. А теперь посмотрите, как голосовали депутаты 22 июня 2001 г. за поправку № 420 Мельникова, Смолина, Явлинского, Шишлова к законопроекту второго чтения «О внесении изменений в часть II Налогового кодекса РФ, отмене или внесении изменений в некоторые другие законодательные акты РФ о налогах». Эта поправка предусматривала сохранение действовавших льгот: фракция КПРФ +94,1%; «Яблоко» +88,9%;

Агропромгруппа +79,1% (в этой группе я работаю, обычно она бывает второй по результатам голосования в поддержку образования, но сей раз — лишь третья); «Российские регионы» +46,7%; «Народный депутат» +37,3%; «Отечество — вся Россия» +15,4%; «Союз правых сил» +2,6% (это голос Ирины Муцуовны Хакамады, остальные депутаты в голосовании не участвовали); ЛДПР — 0; «Единство» -10,9%.

При этом голос, отданный за поправку, мы оценивали в +1, голос против -1, те же, кто не принимал участия в голосовании или воздержался, получили 0.

Я абсолютно согласен с Александром Изотовичем Адамским в том, что это голосование «угрбило» (извините за непарламентское выражение) идею попечительских советов, которую я целиком поддерживаю, как вообще самоуправленческие начала в системе образования. Хорошо бы опубликовать эти результаты в газете «Первое сентября» и спросить фракции Государственной Думы, не поддержавшие поправку, почему они вредят образованию!

Но при этом представители Правительства и доминирующие в Бюджетном комитете правые и правоцентристы нам говорили: все теперь поставлены в равные условия на рынке, и в этом состоит громадное достижение. В ответ мне приходилось задавать вопрос: какое может быть равенство на рынке между водочной компанией и школой, табачной компанией и больницей, Газпромом и Большим театром, инвалидами и «новыми русскими»?

К сожалению, это уже не первый случай, когда стереотипы самого примитивного «казарменного» коммунизма используются для того, чтобы ввести в России самый дикий «бандитский» капитализм!

Аналогичной была и ситуация по вопросу об отмене лицензирования в системе образования. Как мы ни объясняли нашим коллегам из проправительственных фракций и «Союза правых сил», что отмена лицензирования приведет, с одной стороны, к утрате образовательными учреждениями оставшихся налоговых льгот, а с другой, — к тому, что любая тоталитарная секта сможет на законном основании открывать учреждения дополнительного образования детей, расклад результатов голосования по фракциям был примерно таким же, как и по налогу на прибыль. Правда, в этом случае нам удалось набрать 226 голосов за поправку Комитета — ровно столько, сколько необходимо, чтобы она прошла!

А вот пример того, как странно понимается нашим правительством социальная направленность образовательной политики. От имени Комитета мы неоднократно заявляли, что поддерживаем идею введения академических и социальных стипендий в России. Академическая стипендия досталась нам от советского периода, когда уровень неравенства был очень низок, как форма поощрения хорошей учебы. Но теперь Россия по уровню социального неравенства догнала и перегнала все развитые страны и многие развивающиеся. Поэтому социальные стипендии как форма поддержки в период обучения студентов из семей с низкими доходами абсолютно необходимы.

Но при этом еще на парламентских слушаниях в марте 2001 г. мы жестко настаивали на целом ряде условий, среди которых наиболее важными являются следующие:

- 1) те, кто получал академические стипендии, должны сохранить это право;
- 2) размер социальной стипендии должен увеличиваться и приближаться к прожиточному минимуму. Именно на эти цели необходимо направлять основную часть дополнительных средств стипендиального фонда;
- 3) поэтому ввести систему академических и социальных стипендий имеет смысл лишь при одном условии — если стипендиальный фонд будет резко увеличен.

На парламентских слушаниях в марте 2001 г. представитель Правительства О. В. Самарина (начальник Управления социально-демографической политики и развития социальной защиты Минтруда России) официально заявила, что стипендиальный фонд в 2002 г. предполагается увеличить в полтора раза, а расчетную стипендию, соответственно, с 200 до 300 руб. Помимо этого каждому студенту обещали еще 60 руб. в виде компенсационных выплат на питание, предусмотренных законом.

Однако, по нашей информации, один из членов РОСПО, претендующий на определение стратегии образовательной политики, позвонил Герману Грефу и высказался в том смысле, что тратить деньги на увеличение стипендиального фонда бессмысленно, ибо для студента, который ездит на занятия на «Мерседесе», стипендия ничего не значит.

Действительно, по социологическим данным, в России более 60% студентов — это выходцы из менее чем 25% населения, составляющих высший и средний классы. Однако более трети студентов представляют так называемый низший класс и явно нуждаются в стипендии. Не забудем кроме того, что российский средний класс в долларовом исчислении в развитых странах также скорее всего отнесли бы к бедным. Поэтому мы специально выносили на голосование Государственной Думы вопрос о возвращении 4,5 млрд. рублей в бюджет на увеличение стипендиального фонда. Привожу результаты голосования по моей поправке № 128 19 октября 2001 г. (как раз в Лицейский день) — результаты, обчисленные по описанной прежде системе: Агропромышленная группа +100%; КПРФ +97,6%; Независимые депутаты +50%; «Российские регионы» +33,3%; СПС +10,5%; «Яблоко» +5,9%; ОВР +2,2%; «Народный депутат» — 0; ЛДПР — 0; «Единство» —73,5%.

Комментарии, думаю, излишни.

Теперь в бюджете 2002 г. стипендиальный фонд увеличен, если мне память не изменяет, всего на 4,7%, а студенты на недавней встрече задавали мне вопрос: не провоцируют ли их специально Правительство и Государственная Дума на акции протеста?

Хочу повторить нашу общую с председателем Комитета И. И. Мельниковым позицию о том, что проект модернизации образования, принятый Государственным Советом в конце августа и Правительством за основу 25 октября, среди всех официальных проектов, которые мы видели в последние годы, — это действительно лучший проект. Дай Бог, чтобы его не «вычистили» при подготовке к окончательному принятию, как это произошло с российской национальной доктриной образования, из которой убрали практически все серьезные нормы, касающиеся финансирования.

Но вместе с тем, мы хорошо знаем, что продолжают работы по тем позициям Плана действий Правительства, с которыми мы не можем согласиться.

Большинство членов Комитета по-прежнему выступают против введения государственного именованного финансового обязательства (именованного образовательного ваучера) в увязке с результатами единого экзамена и против изменения статуса государственных образовательных учреждений на организации.

Во многих странах есть единый экзамен — я это прекрасно знаю. Но я другой такой страны не знаю, где бы его результаты были впрямую увязаны с пресловутым ГИФО. Выступая здесь, коллега — ректор из Чечни — поддержал идею ГИФО, однако он не понимает, что прежде всего из Чечни студенты и разбегутся, как только эта система будет введена. Причем как раз в Московский университет. Но дело даже не в этом.

Международные организации, которые сначала учили нас, как следует проводить реформы в образовании, теперь нас же упрекают за то, что уровень неравенства прав граждан в этой области превысил все допустимые пределы. Почитайте, коллеги, доклады Организации экономического сотрудничества и развития. Но хуже всего, что эти упреки справедливы.

Ослабит ли ГИФО неравенство прав в области образования или усилит? Мой ответ однозначен: усилит. К единому государственному экзамену будут нанимать репетиторов точно так же, как сейчас к экзаменам в вузы. Только цена этого экзамена будет намного выше, поскольку зависит от него слишком многое, а пересдать экзамен можно только на следующий год, причем за деньги. Естественно, кто наймет лучших репетиторов, тот и будет иметь в среднем — повторяю — в среднем лучшие результаты по единому экзамену. Я не говорю уже о возможностях подкупа комиссий, использования связей и т. п., которые и сейчас есть у людей с высокими доходами и должностями, и которые, разумеется, сохранятся.

В результате люди с высокими доходами, как правило, будут учить своих детей бесплатно, а людям с низкими доходами чаще всего придется за образование доплачивать или платить целиком! Те, кто говорят, что таким путем мы «догоняем цивилизацию», обманывают либо себя, либо других. Чтобы в этом убедиться, достаточно взглянуть на британский опыт.

Да, в Британии выпускники школ тоже сдают единый экзамен. Но после этого бесплатно учатся не те, кто лучше всех его сдал, но те, кто набрал определенное количество баллов, но имеет в семье низкие доходы. Конечно, будучи «отмороженным» радикалом, можно сказать, что в Британии слишком много социализма, что Тони Блэр начитался

Владимира Ленина и поэтому повторяет: образование, образование и еще раз образование! Не предлагаю буквально копировать британский опыт, но предлагаю понять: их система нацелена на ограничение неравенства возможностей в образовании; наше ГИФО — на усиление неравенства этих возможностей. И с этим я никогда не соглашусь.

Точно так же большинство членов Комитета выступает против замены статуса образовательных учреждений на организации. Сегодня, уважаемые коллеги, мы в очередной раз слышали, будто бы Закон «Об образовании» не дал образовательным учреждениям достаточной свободы. На самом деле ситуация прямо обратная: этот Закон был, вероятно, даже слишком либеральным для своего времени и дал образованию больше свободы, чем оно могло «переварить». Напротив, именно Бюджетный кодекс «повязал» образовательные учреждения «по рукам и ногам». А кто «продавливал» этот кодекс через Государственную Думу? Разве не Правительство и либеральные фракции? Теперь они же предлагают нам изменить статус учреждений на организации! Результат будет следующий.

Напомню, что сейчас все, какие есть, скромные завоевания в области образовательного законодательства, установлены для тех, кто работает или учится в учреждениях: отсрочка от военной службы — для студентов образовательных учреждений; пенсия за выслугу лет — для работников школ и других учреждений образования для детей; стипендии и социальные гарантии — для студентов высших образовательных учреждений; нормы по заработной плате, которые не исполняются, но в законе существуют — для работников образовательных учреждений. Наконец, запрет на приватизацию в сфере образования, который я считаю главным достижением законодательства 90-х гг., распространяется именно на учреждения. Как только мы учреждения заменяем на организации, на всем этом можно спокойно ставить крест!

Получается следующий парадокс: сначала нам, «продавливая» через Государственную Думу Бюджетный кодекс, устроили головную боль, а теперь предлагают лечить эту головную боль гильотиной!

В отношении экономических механизмов в системе образования мы стоим на точке зрения действующих законов в области образования. Хочу подчеркнуть, что российский Закон об образовании 1992 г. был в достаточной мере и либеральным, и социальным.

**Он был, быть может, даже более либеральным, чем позволяло время: нормативное финансирование образования; освобождение от всех налогов и платежей при условии использования денег на цели образовательного процесса в данном учреждении; возможность зарабатывать деньги и широкое право оперировать ими, в т. ч. на внебюджетных счетах; значительные академические свободы — все это составляет полный набор элементов либеральной образовательной политики в хорошем смысле — на уровне лучших образцов в западных странах.**

Вместе с тем закон был в высокой степени социальным, создавал социальные гарантии для образования: требование выделять не менее 10% национального дохода на нужды образования (около 7% валового внутреннего продукта) и не менее 3% расходной части федерального бюджета — на высшее образование; индексация расходов на образование в соответствии в темпами инфляции; общедоступность и бесплатность полного среднего образования; бесплатность на конкурсной основе высшего образования и норматив об обучении не менее 170 студентов на 10 тыс. населения за счет федерального бюджета; возможность получить повторно бесплатное высшее образование в особых случаях; установление средних ставок в образовании не ниже средней заработной платы в промышленности, а для профессорско-преподавательского состава ВУЗов — не ниже двух средних заработных плат в промышленности; субсидии на книгоиздательскую продукцию для педагогических работников — все это механизмы социальной защиты образования, которые в случае исполнения закона гарантировали бы нам возможность его высокого качества.

Хочу отреагировать на вопросы и замечания, которые здесь были сделаны.

Говорят, Закон об образовании не содержал нормативного финансирования и потому в образовании так плохо с деньгами. Извините за прямое обращение, уважаемая Любовь Николаевна (Глебова — заместитель председателя Комитета от СПС), но настоятельно рекомендую прочесть статьи 5, 41, 29—31 закона. Там нормативное финансирование есть.

Более того, закон содержит и положение о субсидиарной ответственности субъекта федерации по отношению к местному самоуправлению: согласно закону, если у муници-

палитета не хватает денег в бюджете, субъект федерации обязан помочь ему обеспечить реализацию права граждан на образование.

По поводу замечания о том, что Закон об образовании ограничивает возможности государственных вузов зарабатывать деньги. Действительно, он устанавливает 25%-ную квоту для платных учебных мест, но лишь по специальностям «юриспруденция», «экономика и менеджмент», «государственное и муниципальное управление». По другим специальностям ограничения не установлены. Более того, совместно с Министерством образования мы подготовили проект закона, который расширяет возможности платного набора в государственных вузах и техникумах и по этим специальностям. Однако мы получили отрицательное заключение Правительства, в котором нас упрекают в попытке ограничить права граждан на образование! Поразительно, но факт: оказывается отменить ограничения на платное образование — это хорошо, а вот уменьшить эти ограничения нельзя, поскольку это якобы нарушает права граждан!

Уважаемые коллеги! Еще раз выскажу непопулярную точку зрения: не надо делать профессоров государственными служащими — не надо! Свободу преподавания отберут (госслужащие не имеют тех академических свобод, которые предоставлены профессорам), а дадут ли деньги — это еще не известно. Говорил уже неоднократно, в т. ч. и на съезде ректоров, и повторю здесь: надо не превращать профессоров в госслужащих, а приравнять их по социальным гарантиям, равно учителей и других педагогических работников. Вот это было бы правильно.

Здесь ставили вопрос о пенсиях для вузовских преподавателей. Напомню, что еще в 1996 г. Президент Ельцин издал предвыборный указ о том, чтобы пенсии для них устанавливались не ниже 80% от заработной платы по основному месту работы. Указ не выполняется, однако, насколько помню, его забыли отменить.

Кстати, хотел бы заметить для тех, кто представляет общее образование, что нам с большим трудом удалось изменить позицию Правительства в отношении пенсии за выслугу лет. Прежде нам предлагали передать финансирование этих пенсий профессиональным пенсионным системам, однако никто не объяснил, на какие деньги учителя будут такие системы создавать. Теперь нам удалось сохранить пенсии за выслугу лет за счет бюджета. Считаю это крупным достижением последнего времени.

Несколько слов о профсоюзном законе. Выступление уважаемого Владимира Серафимовича Павлихина (заместителя председателя ЦК профсоюзов работников образования и науки) меня немного удивило. Я много раз заявлял, что этот закон поддерживаю. Много раз звонил руководителю профсоюза и говорил ему: «Если хотите, мы готовы немедленно внести этот закон в Государственную Думу, но нужно четко понимать, что Президент его отклонит». Мне отвечали: «Нет, пока не надо, мы работаем с Правительством». Теперь же нас упрекают за то, что тянем время. Повторяю еще раз: готов внести закон через неделю, но он имеет шансы пройти только в одном случае — если его внесет Правительство или Президент. В законе есть формальное несоответствие Конституции, которое не прощается депутатам, но прощается исполнительной власти.

Кстати, здесь говорили о мнимом несоответствии Закона об образовании Гражданскому кодексу. Еще раз обращаю ваше внимание, уважаемые коллеги, на пункт 3 статьи 120 ГК. Он говорит о том, что особенности статуса учреждений могут устанавливаться специальными федеральными законами. Поэтому Закон об образовании не противоречит Гражданскому кодексу, но как раз наоборот, реализует его 120 статью.

Вообще-то, мы часто слышим: давайте будем по каждому поводу проводить эксперименты. А у меня возникает другое желание: давайте проведем главный эксперимент хотя бы в одном субъекте федерации, например, в моей родной Омской области, — давайте исполним в полном объеме закон Российской Федерации «Об образовании». Может быть, других экспериментов и не потребуется?

Несколько слов о «законодательном портфеле» нашего Комитета. Здесь уже говорили, что депутатами различных фракций внесен согласованный проект закона о государственном образовательном стандарте. Недавно Госдума в первом чтении приняла закон, который запрещает сокращать бесплатные учебные места в высших и средних профессиональных образовательных учреждениях в расчете на 10 тыс. населения. Я обращаю внимание уважаемого Григория Артемовича (Балыхина) на то, что действующие законы

содержат не только норматив о 170 студентах на 10 тыс. населения, но статья 2 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» вообще запрещает сокращать финансируемые из бюджета учебные места в высших учебных заведениях. Повторяю: запрещает в принципе. Есть сейчас 192 студента на 10 тыс. населения и ниже быть не может. То, что принято Госдумой в 1-м чтении, лишь распространяет эту норму на среднее профессиональное образование. Нами подготовлены поправки к Закону об образовании, направленные на поддержку начального профессионального и среднего профессионального образования. Есть аналогичные законопроекты, касающиеся общего образования, статуса педагогических работников и т. п. Наконец, подготовлен проект закона о дистанционном образовании. В планах Комитета много других предложений и законопроектов.

Председатель Комитета И. И. Мельников и я не раз говорили, что предложения по модернизации образования, рассмотренные на Госсовете и на заседании Правительства 25 октября 2001 г., — это лучший из правительственных документов последнего десятилетия. Однако никто не может гарантировать, что его не постигнет судьба Национальной доктрины образования, которую Минфин и Минэкономики «отредактировали» таким образом, что даже разработчикам ее узнать было трудно.

Считаю, что любая программа модернизации российского образования должна быть прежде всего программой поэтапного исполнения действующего базового закона. Его потенциал далеко не исчерпан.

Переходя к заключительной части, предлагаю включить в рекомендации парламентских слушаний следующие позиции.

1. Парламенту Российской Федерации: ускорить разработку проекта федерального закона о национальной доктрине образования в Российской Федерации.

2. Парламенту Российской Федерации: принять поправки к налоговому законодательству, возвращающие налоговые льготы образовательным учреждениям. При этом следует ясно понимать, что без согласия Правительства в современной Государственной Думе сделать это практически невозможно.

3. Правительству Российской Федерации: представить палатам Федерального Собрания программу поэтапной реализации Закона РФ «Об образовании» и Федерального Закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и внести соответствующие изменения в Федеральную программу развития образования.

4. Правительству Российской Федерации: внести в Госдуму проект закона, восстанавливающий ответственность государства за школьное образование. Повторю еще раз: если Правительство этого не сделает, готов внести проект закона в личном качестве как депутат Государственной Думы.

5. Перенести из рекомендаций субъектам Российской Федерации в рекомендации Правительству ежегодное увеличение расходов из федерального бюджета на образование с учетом инфляции не менее чем на 25%.

Позвольте в заключение еще несколько слов. Мою главную книгу по вопросам образовательной политики я назвал цитатой из одного апокрифического Евангелия: «Знание — свобода». Но свободу через образование можно дать либо избранным — и тогда мы наверняка отстанем навсегда; либо всем — тогда мы имеем шанс попасть в современное информационное общество. После международного Дня защиты прав человека, который был вчера, накануне Дня российской Конституции хочу пожелать, чтобы свобода через образование в России была доступна всем.

От имени Комитета по образованию и науке еще раз благодарю работников образования, прежде всего в лице присутствующих, которые действительно, несмотря на сложные условия, за пособие по бедности работали, как за настоящую заработную плату, пожелать вам всем здоровья, добра и удачи. Комитет Госдумы и впредь использует все свои скромные возможности для того, чтобы защитить интересы нашего образования, а значит, и будущее Отечества.

Спасибо. Всего доброго.

Заключительное слово на парламентских слушаниях «Проблемы законодательного регулирования экономических отношений в сфере образования».

Москва, Государственная Дума, 11 декабря 2001 г. (Текст отредактирован автором).

Текст с сокращениями опубликован в журнале «Право и образование». 2002. № 3. С. 46—56.



## ФИНАНСИРОВАНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ: УРОВЕНЬ И МЕХАНИЗМЫ

### Приоритет «третьей свежести»

Высоко оценивая работу Минобразования по защите интересов отрасли в федеральных бюджетах последних лет, нельзя не понимать, что рост бюджетных расходов после 2000 г. отнюдь не компенсирует потерь, понесенных образованием в 1990-х гг. Более того, звучащие бесконечным рефреном утверждения представителей Правительства «Образование — наш финансовый приоритет» выглядят более или менее обоснованными в 2001 и 2002 гг., когда рост федеральных расходов на образование составил, соответственно, 43% и 47%, однако в отношении двух последних лет вызывают уже серьезные сомнения.

Действительно, согласно федеральному бюджету 2003 г., расходы на образование увеличились на 21,9%, а на правоохранительную деятельность — на 46%; в 2004 г. образование должно получить федеральных денег на 20,6% больше, чем в 2003 г., а правоохранительные органы — почти на 30%. Предоставляя читателю самому судить, что в действительности является приоритетом финансовой политики российского правительства, напомним лишь о том, что даже заседающие в Госсовете при Президенте страны губернаторы в августе 2000 г. рекомендовали Правительству ежегодно наращивать федеральный бюджет образования не менее чем на 25%.

Остановимся несколько подробнее на федеральном бюджете образования в 2004 г. К его очевидным, хотя и скромным, достоинствам можно отнести предполагаемое увеличение на 21% расходов на капитальный ремонт (в 1990-е гг. износ многих зданий, в которых размещены учебные заведения и общежития, достиг критического уровня), а также на оплату услуг связи почти на 81% (что необходимо, в частности, для развития Интернета). Однако основная часть бюджетной прибавки образованию в 2004 г. обеспечена решениями 2003 г.: предвыборным увеличением в среднем на 33% тарифной части зарплаты педагогических работников с 1 октября и удвоением студенческих стипендий с 1 сентября. Именно потому, что снижать уровень доходов педагога и студента дальше некуда, рост бюджета образования в 2004 г. превысит увеличение его расходной части в целом. Однако нельзя закрывать глаза, как минимум, на два обстоятельства.

Во-первых, учитывая, что с декабря 2001 г. по октябрь 2003 г. рост прожиточного минимума (т. е. цен на товары первой необходимости) составил в стране около 40% (по данным ЦК профсоюза работников народного образования и науки — не менее 45%), а в 2004 г. планируется не менее 16%, без увеличения заработной платы «бюджетников», приходится констатировать: в среднем российский учитель, врач, ученый или работник культуры в конце текущего года окажется примерно на 25% беднее, чем в конце года 2001.

Во-вторых, принимая во внимание, что студенческая стипендия в предпоследний раз повышалась в июле 2000 г. и подвергается такому же обесцениванию, как и зарплата, есть все основания утверждать, что к концу текущего года ее уровень также окажется ниже, чем 4,5 года назад. При этом зарплата педагогов по сравнению с советскими временами сократилась более, чем в 3 раза, расчетная стипендия студента вуза — не менее, чем в 3,5, студента ссуза — в 7, а стипендия учащегося ПТУ — в 10 раз.

Разумеется, по требованию Правительства послушное ему большинство Госдумы в очередной раз приостановило важнейшие нормы четырех федеральных законов, определяющие уровень бюджетного финансирования образования, размеры зарплаты педагогов, компенсационных выплат на питание школьникам, учащимся ПТУ, студентам техникумов и вузов, установленные для них льготы на проезд в междугородном транспорте и т. п. «За компанию» приостановлены и те положения действующих законов, которые обеспечены бюджетным финансированием, но идут вразрез с намерениями Правительственной Комиссии по оптимизации бюджетных расходов, которая даже в Минобразовании получила меткую аббревиатуру «КОБРа».

При низком росте бюджета образования в целом даже весьма сомнительное «повышение» зарплаты и стипендий вынудило разработчиков закона сократить расходы по большинству разделов экономической структуры, призванных обеспечить развитие образовательной системы, в т. ч.:

— прирост расходов на приобретение оборудования снизился с 71,2% в бюджете 2003 г. до 12,4% в бюджете 2004 г.;

— расходы на питание сокращаются на 3,4%, т. е. скромная стипендиальная добавка, данная студенту или учащемуся ПТУ перед парламентскими и президентскими выборами, частично изымается из его «кармана». С учетом планируемого роста прожиточного минимума сокращение реальных бюджетных расходов на питание составит около 20%;

— финансирование коммунальных платежей уменьшено почти на 3%. Не забудем, что подписанные Президентом в середине прошлого года поправки к Федеральному закону «Об основах федеральной жилищной политики» не устанавливают практически никаких ограничений в области тарифов на коммунальные услуги, и, следовательно, рост реальных расходов учебных заведений на эти цели пока вообще трудно прогнозируем;

— настоящее «харакири» (по официальной терминологии — секвестр) было уготовано Правительством в отношении расходов на капитальное строительство и реконструкцию объектов образования в рамках федеральной адресной инвестиционной программы: с 1624 млн. руб. в 2003 г. до 1209 млн. руб. в 2004 г., т. е. сразу на 25%. При втором чтении бюджета ситуацию удалось поправить лишь отчасти.

Статья 84 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 год» предусматривает изъятие остатков средств, не использованных образовательными учреждениями в 2003 г., с их счетов. Это прямо противоречит п. 3 ст. 43 Закона РФ «Об образовании», в соответствии с которым «неиспользованные в текущем году финансовые средства не могут быть изъяты у образовательного учреждения или зачтены учредителем в объем финансирования следующего года». Однако в 2003 г. на основе аналогичной нормы у образования было изъято свыше 3 млрд. руб.: кто не успел — тот опоздал!

Еще более удивительно другое: разрывая со многими позитивными образовательными традициями советской эпохи, российское Правительство хранит, как зеницу ока, некоторые свойственные ей пороки финансового управления. Видимо, бюрократия, как и мафия, бессмертны: меняются времена, нравы, разрушена прежняя страна, а чиновники продолжают методично отбирать деньги у всех, кто хотел бы их инвестировать в долгосрочные проекты.

Итак, приходится констатировать: финансовая политика последних лет обеспечивает лишь скудное текущее содержание (или поддержание) образовательной системы, но никак не ее развитие. Она не меняет общих тенденций деградации материальной базы образования, полунищенского существования интеллигенции и противоречит практике «цивилизованных стран». Федеральный бюджет образования 2004 г. — это «бюджет неразвития».

При этом, по официальным данным, дополнительные доходы федерального бюджета в 2001 г. составили 318 млрд. руб., в 2002 — 156 млрд., согласно прогнозу, за 2003 г. они превысят 150 млрд. руб., а в 2004 г. плановый профицит бюджета должен составить 83,5 млрд. Учитывая, что цены на нефть на мировом рынке составляют около 30 долларов за баррель, а российский бюджет рассчитан, исходя из 22 долларов, есть все основания полагать, что плановый бюджетный профицит будет превышен в 2–3 раза. Итого за четыре года только реально полученные дополнительные доходы федерального бюджета больше 700 млрд. руб. Если бы все эти деньги были направлены на социальные программы, можно было бы повысить пенсии примерно в 2 раза, зарплату интеллигенции и всех работников бюджетной сферы — примерно в 3,5 раза, детские пособия — в 30 раз, стипендии студентов вузов, техникумов и учащихся ПТУ — в 70 раз.

Стоит напомнить, что по самым жестким правилам единой европейской валютной зоны профицит бюджета вовсе не требуется: напротив, допускается его дефицит до 3% от валового внутреннего продукта. Однако неоднократно заданный мною в Госдуме российскому Премьеру и вице-премьеру вопрос: «Кому нужен профицитный бюджет в стране с бедным населением?» — так и остался без ответа.

Видимо, в текущем году российские финансисты в очередной раз гордо отчитаются перед мировыми финансовыми организациями в том, что они превзошли их самые жесткие требования и «перифондили» Международный валютный фонд. Вот только, что скажут они и вся «партия власти» российскому учителю, ученому, библиотекарю или врачу? Быть может, повторят, что бедность — не порок? И будут правы: к числу их собственных пороков бедность явно не принадлежит...

### **Финансовые механизмы: как перекрыть «тришкин кафтан»?**

Несколько лет назад мне довелось общаться с мистером Грэмом Бэдменом, в то время руководителем образования в графстве Оксфорд, одним из самых богатых в Велико-

британии. Смысл рассуждений моего собеседника о новых финансовых механизмах в управлении образованием сводился к следующему. В последнее время управлять экономикой образования в Великобритании стало интереснее и труднее: все больше денег, свободы и ответственности. Денег больше, поскольку увеличиваются государственные ассигнования, а также вложения в образование со стороны фирм, стимулируемых налоговыми льготами, желанием выйти на образовательный рынок и престижными соображениями. Свободы и ответственности больше, поскольку нормативное финансирование образования, с одной стороны, увеличивает финансовую самостоятельность образовательных учреждений, а с другой, — расширяет право выбора для студентов, обучающихся и их родителей, а тем самым — и конкуренцию в образовании.

Иначе говоря: экономические реформы в британском образовании, как и в большинстве других индустриально развитых стран, происходят на фоне увеличения его финансирования за счет всех возможных источников, включая бюджет. Напротив, в постсоветской России, по известному остроумному замечанию, реформы начинаются, когда кончаются деньги! Соответственно, и смысл подобных «реформ» долгое время сводился к тому, как сэкономить на образовании и по-другому поделить предназначенный для него и все более уменьшающийся финансовый «пирог».

Так, уже в «Программе углубления экономических реформ», подготовленной под руководством Е. Ясина и Е. Гайдара, наряду с принципом приватизации, вводился и другой «основополагающий» принцип — «внедрение новой экономической модели образования», «используя институт образовательного ваучера». «Ваучер имеет стоимость, объявленную для населения данной территории с учетом индексации и отражающую сумму всех расходов по обеспечению государственного стандарта образования, исключая капитальные вложения на развитие отрасли. Ваучер должен иметь одинаковое применение и стоимость для государственных и негосударственных структур».

Далее в документе определялось:

а) «номинальная стоимость ваучера в дошкольном воспитании будет составлять только часть необходимых затрат, минимальный уровень которых определяется государством»;

б) в случае получения дополнительных образовательных услуг, когда стоимость реализации всех компонентов образования превышает номинальную стоимость ваучера, а также при улучшении социально-бытовых условий разницу доплачивает учащийся за счет собственных средств либо за счет средств, поступающих из других источников финансирования;

в) предусматривалось предоставление права «органам государственного управления высшим образованием в пределах выделенных бюджетных средств определять перечень вузов и контингент студентов, для которых гарантируется получение высшего образования за счет федерального бюджета (70—75% приема), устанавливая контрольные цифры дополнительного приема студентов (20—25%) по договорам с независимыми государствами, органами государственного управления, муниципальными органами, предприятиями, учреждениями и организациями всех форм собственности и физическими лицами, предусматривающим полное возмещение затрат на обучение (включая стипендии успевающим студентам)».

Тем самым образование для подавляющего большинства граждан должно было стать частично платным, а часть государственных образовательных учреждений пришлось бы закрыть как невыдержавшие конкуренции с учреждениями негосударственными.

Помимо этого принципиальный недостаток концепции заключался и в том, что ваучер как государственный документ на право получения образования не предполагался именным (не фиксировалось имя владельца) и мог быть предметом всех форм гражданского оборота, в т. ч. и акта купли-продажи. Фактически он становился ценной бумагой на свободном рынке ценных бумаг (заместителем денег), причем с высокой нарицательной стоимостью, ибо деньги подвержены инфляции, а цена образования имеет противоположную тенденцию — к возрастанию.

Характерно, что среди всех известных механизмов нормативного финансирования образования российские революционеры 1990-х гг., по идеологическим соображениям именуемые реформаторами, выбрали наиболее радикальный — безымянный ваучер, хотя в действительности арсенал таких механизмов весьма широк. Среди них:

— государственное именованное образовательное обязательство (ГИОО) или государственное именованное финансовое обязательство (ГИФО) как документ, который мог стать предметом залога;

- ГИОО или ГИФО, которые не являются предметом гражданского оборота вообще;
- нормативное подушевое финансирование учреждений образования без выдачи финансового документа физическим лицам (по принципу: «деньги следуют за учеником»);
- нормативное финансирование образовательных учреждений в расчете на каждого обучающегося с учетом финансирования потребностей образовательного учреждения, не связанных линейной зависимостью с количеством обучающихся (например, коммунальные услуги, ремонт, учет количества класс-комплектов и т. п.) по принципу: «деньги следуют за учеником, но не все» (вариант действующего Закона РФ «Об образовании»);
- нормативное финансирование образовательных учреждений независимо от количества учащихся (деньги следуют не за учеником, а, например, за класс-комплексом, за учебными площадями и т. п.).

Сопоставим эти возможные механизмы с законодательно установленными нормами. Закон РФ «Об образовании» в его первой редакции предусматривал нормативное финансирование образовательных учреждений различных типов и видов в расчете на каждого обучающегося, а также введение личного государственного образовательного кредита (невозвращаемого, частично или полностью возвращаемого) в системе среднего профессионального и высшего профессионального образования (ст. 41 п. 2; ст. 42). Во второй редакции Закона концепция личного государственного образовательного кредита была исключена, однако исходная концептуальная схема сохранилась в модифицированном виде: нормативы финансирования образовательных учреждений поставлены в зависимость не только от их типов и видов, но и категорий. Закон, следовательно, устанавливает механизм финансирования, при котором часть финансовых средств перемещается из одних образовательных учреждений в другие вместе с обучающимися, однако другая часть финансирования этих учреждений от числа обучающихся напрямую не зависит.

Законодателями был разработан и иной персонифицированный механизм финансирования образования посредством государственного именованного образовательного обязательства. До настоящего времени он не вошел ни в один из действующих федеральных законов, однако был принят обеими палатами Парламента в первой версии федерального закона «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья», отклоненного Президентом Б.Н. Ельциным в 1996 г., и входил в проект Национальной доктрины образования в Российской Федерации, подготовленный совместной рабочей группой и одобренный Всероссийским совещанием работников образования в январе 2000 г., — в обоих случаях с целью создания дополнительных гарантий получения образования для лиц, нуждающихся либо в специальных образовательных условиях, либо в дополнительной финансовой поддержке на период обучения.

Помимо этого важно отметить, что разработчики Закона РФ «Об образовании» исходили из следующих концептуальных позиций:

- государственные образовательные стандарты, финансируемые по нормативам, должны быть достаточными для полноценного образования;
- соответствующие финансовые нормативы формируются «прямым счетом», исходя из затрат на создание совокупности необходимых условий для качественного образования обучающихся и стимулирование труда педагогов;
- бюджет образования рассчитывается на основе данных нормативов, а в случае недостатка финансовых средств нормативы, которые рассчитываются ежегодно, постепенно приближаются к научно обоснованным.

Парадокс российской образовательной политики заключается в том, что практически все эти идеи так или иначе были использованы в правительственных концепциях реформирования образования, однако при сходстве по форме они получали в них совершенно иное, зачастую прямо противоположное содержание.

Так, в более мягкой форме наследуя идеи ваучеризации, проект «Концепции очередного этапа реформирования образования», подготовленный Правительством в 1997—1998 гг., провозгласил главным принципом «деньги следуют за учеником». Последнее, строго говоря, не обязательно предполагало введение образовательных ваучеров, как утверждал

В. Г. Кинелев (в то время Министр образования), однако в предложенном варианте должно было вызвать сходные последствия.

Аналогичным образом раздел «Реформирование образования» в проекте Основных направлений социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу, в основном одобренных Правительством РФ в июне 2000 г., предполагал одновременное введение принципа «деньги следуют за учеником» в системе общего образования и государственного именного финансового обязательства в сочетании с общенациональным экзаменом в системе среднего профессионального и высшего профессионального образования, о чем речь пойдет ниже.

Не менее значительные метаморфозы в правительственном документе 1998 г. претерпели и другие концептуальные позиции Закона:

— вместо принципа «Бюджет — под нормативы», противоположный принцип: «Нормативы — под бюджет»;

— соответственно, вместо прямого расчета нормативов — обратный счет по многократно раскритикованному уже в советский период «остаточному» принципу;

— сведение к минимуму государственных образовательных стандартов под лозунгом сокращения учебной нагрузки и заботы о здоровье обучающихся.

На практике реализация любой из названных выше моделей финансирования образования (1992, 1998, 2000 гг.) привела бы к усилению конкуренции в сфере образования, к повышению качества обучения в элитных учебных заведениях за счет их основной массы, к большей свободе выбора для тех, кто способен ею воспользоваться, но вместе с тем — к расширению доли платных образовательных услуг за счет бесплатных и, как следствие, — к еще большему росту неравенства прав граждан в области образования.

От такого рода реформ выиграли бы:

в социально-поселенческом плане — часть населения крупных городов;

в социально-профессиональном — дети из семей работников умственного труда;

с точки зрения уровня доходов — дети представителей высшего класса и высшего среднего класса (если воспользоваться американской терминологией).

Соответственно, проиграли бы:

дети на селе и в малых городах;

дети работников преимущественно физического труда и работников умственного труда с невысокой заработной платой;

дети представителей низшего класса и большей части среднего класса.

Последствия названных выше финансовых нововведений, видимо, не были бы для системы образования столь же разрушительны, как последствия массовой приватизации образовательных учреждений, однако с большой вероятностью можно утверждать, что они привели бы не к прогрессу системы образования и, соответственно, модернизации России, но значительно затруднили бы такой прогресс и модернизацию. В известной мере доказательством данного тезиса может служить неудача экспериментов, проведенных в ряде штатов США, по введению образовательных ваучеров, где они, между прочим, использовались исключительно в области школьного образования, а не во всей его системе, — от детских садов до высших учебных заведений, — как это предлагали российские радикалы. Американский опыт был проанализирован в свое время специалистами по заданию Минобразования России. С крайней настороженностью высказывались по поводу возможности продолжения таких экспериментов и сами американские конгрессмены, особенно от Демократической партии.

Поскольку большинство проектов, о которых идет речь, разрабатывались под эгидой и (или) на средства Мирового Банка и МВФ, вполне логично предположить, что новые схемы финансирования предполагалось подвергнуть экспериментальной апробации в России и других странах бывшего СССР прежде, чем внедрять в индустриально развитых странах. Но совершенно очевидно, что в кризисной российской ситуации шансы этих экспериментов на успех значительно меньше, чем в относительно стабильных и благополучных условиях современного «социального капитализма». Неслучайно в России идея ваучеров в системе высшего образования в настоящее время подвергается критике не только слева, но и справа.

В свое время на Будапештском семинаре по проблемам современных механизмов финансирования образования, проводившемся под эгидой Мирового банка и института

«Открытое общество» (фонд Сороса), мною была высказана мысль, смутившая присутствующих во главе с госпожой Мери Кеннинг: российское образовательное сообщество в большинстве своем не уверено, стоит ли, как это делает Правительство России, брать кредиты Мирового банка, чтобы разрабатывать проекты, суть которых состоит в выработке рекомендаций, на счет того, как сэкономить деньги на образовании в стране...

### **ГИФО: финансовые открытия или изобретение велосипеда?**

Как было сказано выше, идея введения образовательных ваучеров занимала ключевое место в правительственной стратегии реформирования образования, начиная с 1992 г. На рубеже веков эта идея была возрождена в более мягкой форме концепции государственного именного финансового обязательства (ГИФО), которое отличается от обычного ваучера, во-первых, персональным характером, а во-вторых, неодинаковыми размерами денежного эквивалента, который увязан с результатами единого государственного экзамена (ЕГЭ).

Разработчики концепции ГИФО полагают возможным с ее помощью решить следующие задачи:

- поднять заинтересованность выпускников в результатах ЕГЭ;
- обеспечить, наряду с существующими схемами финансирования обучения студентов (бюджетной и внебюджетной), возможность частично оплачивать образование и тем самым расширить круг лиц, его получающих и в него инвестирующих;
- за счет большей подвижности финансовых потоков усилить конкуренцию между вузами и, следовательно, стимулировать качество образовательных услуг.

Противники концепции ГИФО, напротив, аргументируют свою позицию следующим образом.

1. Отсутствие мирового опыта. Как известно, эксперименты по введению системы образовательных ваучеров проводились в ряде штатов США, однако исключительно в области общего образования, но не в высших учебных заведениях. Экспериментировать же с финансами при их остром дефиците, причем впервые в мире, крайне опасно.

2. Прямая угроза сокращения числа бесплатных для граждан учебных мест. Возможность такого сокращения содержит в себе уже концепция единого экзамена, однако при ее связке с концепцией ГИФО эта возможность с большой вероятностью превращается в действительность. Учитывая, что доля бюджетных студентов среди лиц, получающих образование в различной форме (очной, очно-заочной, заочной) неодинакова, одна из возможных схем уменьшения ответственности государства за реализацию прав граждан на высшее образование состоит в том, чтобы обеспечивать посредством ГИФО обучение по очно-заочной и заочной формам в большей мере, чем по очной.

В принципе, разработчики концепции первоначально и не скрывали, что превращение части бесплатных для граждан учебных мест в частично платные (софинансируемые гражданами) входит в их намерения. Однако затем они же стали утверждать, что ГИФО несет социально защитную функцию, ибо по условиям эксперимента в высших учебных заведениях, применяющих эту систему, соотношение платных и бесплатных учебных мест должно выдерживаться по принципу 50:50, тогда как в целом по Российской Федерации в настоящее время на внебюджетные места и в негосударственные вузы принимается больше студентов, чем на места, финансируемые из бюджетов.

Последнее утверждение представляет собой либо ошибку, либо прямой обман общественного мнения. Доказательство тому — последовательная позиция Правительства, которое дважды провалило в Госдуме проект федерального закона, запрещающий сокращение числа бесплатных учебных мест в расчете на 10 тыс. населения в государственных и муниципальных учреждениях среднего и высшего профессионального образования. Аналогичная норма в отношении бюджетных учебных мест в вузах, которая прописана в Федеральном законе «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», в последнее время ежегодно приостанавливается Думой по требованию Правительства. При таких условиях в ситуации «демографической ямы» почти неизбежно возникнет положение, когда при соотношении бюджетных и внебюджетных учебных мест 50:50 количество студентов, бесплатно получающих высшее и среднее профессиональное образование, будет значительно сокращено.

3. Рост неравенства прав в области образования. Очевидно, что при более или менее одинаковых природных задатках результаты ЕГЭ в среднем окажутся выше у детей из семей с высокими доходами. Именно такие семьи имеют возможности:

- отдавать детей в школы с программами повышенной сложности или с высококвалифицированным педагогическим коллективом и «софинансировать» их обучение;
- нанимать квалифицированных репетиторов для подготовки к единому экзамену;
- находить знакомства в комиссиях, принимающих ЕГЭ, или прямо давать взятки.

Все эти факторы действуют и при существующей системе, однако ГИФО способно увеличить неравенство в связи с предполагаемым сокращением общего числа бесплатных учебных мест и жесткой увязкой оплаты за обучение с результатами ЕГЭ. В итоге дети из семей с высокими доходами в большинстве своем будут учиться бесплатно или «малоплатно», тогда как большинству семей с низкими доходами придется либо платить за образование своих детей, либо отказаться давать им высшее образование.

Отметим для сравнения, что в индустриально развитых странах наблюдается прямо противоположная тенденция — стремление ограничить неравенство прав граждан в области образования. Так, во Франции и Германии доля студентов, обучающихся за счет бюджета, сохраняется на уровне 85—90%. В Великобритании, где давно введена система ЕГЭ и высшее образование в целом является платным, 35—40% учебных мест в вузах финансируются из бюджета, причем право занимать их имеют лица из семей с низкими доходами. В период обучения студент вправе получить социальный кредит, погашение которого начинается через несколько лет после окончания вуза и лишь в случае, если заработная плата достигает 20 тыс. фунтов (около 30 тыс. долларов) в год, причем для лиц из семей с низкими доходами социальный кредит устанавливается в большем объеме.

Таким образом, во многих странах мира результаты ЕГЭ увязываются с правом получить высшее образование, однако нигде они не увязываются с правом получать его на платной или бесплатной основе. Зарубежные реформы ограничивают неравенство образовательных прав, а российская концепция ГИФО способна его увеличить. Зарубежная образовательная политика в этом вопросе в целом идет в русле демократической тенденции, российская — в русле элитарной.

Следует иметь в виду, что стремление дать высшее образование широким слоям населения на Западе связано не только с «социализацией» капитализма, с установкой на социальное государство и требованиями социальной справедливости, но в еще большей степени — с тенденциями современного экономического развития, перехода к информационному обществу. Согласно концепциям постиндустриалистов, одним из необходимых условий функционирования такого общества является преобладание в составе населения специалистов с высшим образованием и научных работников (60—90%). Очевидно, что для достижения таких показателей необходимо дать высшее образование не только основным группам, образующим высший и средний классы, но и значительной части низшего класса. Таков «категорический императив» экономического развития. Не случайно Япония и ряд других стран поставили вопрос об общедоступном высшем образовании. В противном случае страна рискует навсегда остаться мировой периферией.

4. Критика справа. В отличие, например, от США, где идею образовательных ваучеров активно поддерживали правые (республиканцы), но столь же активно критиковали либералы (Демократическая партия), в России концепция ГИФО подвергается критике не только слева, но и справа. Суть этой критики состоит в том, что выдача каждому выпускнику, имеющему определенные результаты ЕГЭ, именного образовательного ваучера будет стимулировать к получению образования даже тех, кто этого не хочет или в этом не нуждается, создаст своего рода «большую халяву» в сфере образовательных услуг<sup>1</sup>. Подобная аргументация также заслуживает специального обсуждения в образовательном обществе.

Экспериментальная модель ГИФО, разработанная Министерством образования, исключив из денежного эквивалента ГИФО коммунальные расходы, студенческие стипендии и целый ряд других расходных статей, в значительной степени обезвредила концепцию, но в такой же степени лишила ее практического смысла, ибо объем финансовых

<sup>1</sup> См.: Колесов В. О ваучеризации высшего образования. Идея финансовых обязательств не продумана // Известия. 2002. 1 февр.

средств, перемещающихся по новой схеме, оказался в несколько раз меньше, чем предполагали разработчики.

В настоящее время вопрос о введении именного ваучера в российском высшем образовании остается открытым, причем решение это может быть принято исключительно на основе закона. Будет ли в этом отношении российская образовательная политика следовать опыту индустриально развитых стран (высокая доля бюджетного финансирования образования, образовательные кредиты, поддержка лиц с низкими доходами за счет общественных фондов) или, введя ГИФО, как нередко бывало, мы пойдем никем не апробированным собственным путем, определится в ближайшие годы.

Подводя итоги сказанному, следует отметить: вопрос о механизмах финансирования образования выходит на первый план в высокоиндустриальных странах, где обеспечен достаточный уровень такого финансирования при преобладании в составе населения лиц с высокими и средними доходами. Попытки сделать «все, как у них», оставив бюджет, «как у нас», вряд ли способны привести к чему-либо, кроме традиционного перекраивания «тришкина кафтана». Механизмы финансирования образования в России нельзя улучшить, не повышая его уровня. А это, в свою очередь, требует изменения идеологии и приоритетов государственной образовательной политики.

Опубликовано: Народное образование. 2004. № 2. С. 9—15.

#### **ПРЕЗИДЕНТСКИЕ ЗАКОНЫ: «ХВОСТ» И «ГРИВА» ОБРАЗОВАНИЯ**

В замечательной сказке про Чебурашку у Эдуарда Успенского есть персонаж Иван Иванович, который все делал ровно наполовину. Говорил, что не может дать машину, чтобы подвезти кирпичи для строительства дома, а может дать только полмашины. Или даст машину, но доедет она только до половины пути. Обещал половину нужных гвоздей. И т. д., и т. п.

Эта сказка вспомнилась мне, когда 21 февраля Государственная Дума принимала президентский законопроект «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в части обеспечения системности и согласованности законодательных норм, касающихся статуса органов государственной власти субъектов Российской Федерации, повышения эффективности государственной политики, стабилизации межбюджетных отношений)» и, спустя две недели, законопроект «О внесении изменений и дополнений в отдельные акты Российской Федерации в части, касающейся финансирования образовательных учреждений». В обоих актах решается один и тот же вопрос: какой уровень власти должен финансировать образование.

Во втором из законов предлагается реализовать давнюю идею профсоюза образования и науки, которую мы всегда поддерживали в Думе: ответственность за образование должны нести не только органы местного самоуправления, но и органы государственной власти субъектов Российской Федерации. В случае принятия Закона общеобразовательную школу, за исключением коммунальных расходов, будет полностью финансировать бюджет региона. Тем самым предполагается снять острые ситуации, когда в разных районах одного и того же края или области зарплата выплачивается учителям с разрывом в несколько месяцев.

Мы понимаем, что существовали и альтернативные варианты решения проблемы, например, развитие финансовых основ местного самоуправления. Может быть, это было бы не хуже, но, увы, есть основания думать, что линия на «свертывание» местного самоуправления соответствует позиции Президентской Администрации.

Однако на одну хорошую новость в президентских законах приходится две плохих. Первая заключается в том, что вместо установленных действующим законодательством федеральных нормативов финансирования образования Администрация Президента предлагает ввести нормативы региональные. С одной стороны, это выглядит логично, поскольку условия в разных регионах России различны, а региональные нормативы позволяют учитывать особенности, скажем, Сочи и Омска, Заполярья и Москвы. С другой стороны, в случае введения региональных нормативов каждый регион будет финансировать собственное образование по принципу «кто во что горазд». Таким образом, регио-



нальные различия в финансировании станут еще больше, чем сейчас, когда они, по некоторым оценкам, превышают десять раз.

Вторая плохая новость содержится в законопроекте об организации власти в субъектах Федерации. Среди прочего, он предполагает перевод финансирования начального и среднего профессионального образования на бюджеты регионов, за исключением учреждений федерального ведения. Причем, хотя закон принят только в первом чтении, в Минобрнауке уже готовится такой перечень. В регионах возникла массовая тревога. Представители ПТУ и ссузов крайне обеспокоены тем, что их «сбросят» на бюджеты субъектов Федерации. Сначала, вероятно, дадут денег, а затем предоставят их судьбу регионам.

Подтверждением сказанному стало заявление Президента, воспроизведенное электронными СМИ. Смысл его в следующем: сейчас в России бюджет 3,5 трлн. руб., а установленные законодательством бюджетные обязательства перед населением — 6,5 трлн. Их нужно приводить в соответствие с возможностями бюджета. Народ простит нам все, кроме обмана.

Не знаю, как насчет обмана (народ до сих пор власти прощал все), но альтернативой сокращению обязательств государства в два раза и ежегодному приостановлению важнейших статей социальных законов была бы программа поэтапного их исполнения.

Думаю, еще не все потеряно. Ассоциация начального профессионального образования «Роспрофтех» и Союз директоров средних специальных учебных заведений в состоянии оказать воздействие на депутатов Государственной Думы. Только так можно остановить «сброс» учреждений профобразования на региональные бюджеты. Если все депутаты получат обращения от своих избирателей, есть шансы провести при втором чтении поправки нашего Комитета и защитить систему начального и среднего профессионального образования. Кстати, это соответствует также и интересам педагогов, медицинских работников и вообще всей интеллигенции. Бюджет у региона один. И если он будет дополнительно «нагружен» учреждениями профобразования, на все остальное денег останется еще меньше.

На специальном заседании нашего Комитета, посвященном развитию начального профессионального образования, было доказано: те регионы, которые взяли ПТУ на свои бюджеты, в среднем хуже их поддерживают, чаще закрывают и некоторые из них обращаются с просьбой вернуть систему профобразования обратно на федеральный бюджет.

Напомню, в последние годы тенденция российской финансовой политики одна и та же: деньги — в центр, финансовые мандаты — в регионы. Не исключено, что при такой политике часть тех образовательных учреждений, которые сейчас финансируются, будет закрыта.

Подводя итоги, хочу сказать, что ощущение от президентских законодательных инициатив крайне противоречивое. Мы явно вытаскиваем «хвост» образования, поднимая на региональные бюджеты финансирование школы. Однако общая концепция президентских законов заключается в максимальном освобождении от обязательств федерального бюджета и в том, чтобы сделать бюджеты регионов ответственными за социальную сферу, причем без достаточной финансовой поддержки. Таким образом, «грива» образования увязнет в региональных бюджетах, перегруженных финансовыми обязательствами.

Перевод на другую работу Валентины Матвиенко — явный сигнал будущего ужесточения социальной политики.

Опубликовано: Управление школой. 2003. 16—22 марта. № 11. С. 4 (под заголовком ««Хвост» и «грива» образования»).

## 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. Свиначенко, 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 имуществом комплексными государственными организациями 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 имуществом комплексными, 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 имуществом комплексными этими организациями. 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 все»?

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. Грищенко, 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 Бо-

лонской 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 новые формы, специально для этих целей разработанные. Выступая на Совете Союза ректоров 25 октября, один из главных идеологов новеллы Я. Кузьминов заявил даже, что статус автономного учреждения в разработан-

ных 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 тройкого 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 ГМАНО.

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 преодолеть.

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 имуществом комплексными государственными образовательными организациями». 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 имуществом 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 «счастливиц», 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 г.

В следующем году федеральные бюджетные расходы относительно плановых показателей 2004 г. 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, все 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. с 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 рас-



считать, 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 закон 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%-ной 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 — подушное. 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. Все 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 «утомится» 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», но с одним уточнением: меняться следует к лучшему.

Опубликовано: Народное образование. 2004. № 10. С. 9—18.

### САМОЕ ДОРОГОЕ В МИРЕ ОБРАЗОВАНИЕ

9 февраля Госдума не смогла выразить недоверие Правительству, но и доверия тоже не выразила. Зато думское выступление Премьера имело самое прямое отношение к образованию. Не подумайте, что к вашему или ваших детей. На эту тему Премьер сказал только одно: новые реформы в образовании должны быть продуманными. Что называется, и на том спасибо, если, конечно, действия будут соответствовать словам. Говорил же Премьер об образовании собственном, точнее, о пяти уроках, извлеченных из годовичного пребывания у власти.

**Урок первый:** «проведение социальных реформ необходимо увязывать с обеспечением надлежащего уровня доходов населения» (Председатель Правительства, правда, сказал «обеспечением», но Даль ему судья). По словам М. Фрадкова, в России ВВП на душу населения в 3—4 раза ниже, чем в других странах восьмерки. При этом на здравоохранение в этих странах тратится 6—8% ВВП, а в России — 3%; на образование, соответственно, 4—6% и менее 4%. «Можно ли в таких условиях рассчитывать, — задал вопрос Премьер, — что без дополнительных финансовых вложений социальные реформы дадут ожидаемый эффект?»

Задал, видимо, сам себе, ибо мы говорим уже пятый год, что дополнительные доходы федерального бюджета необходимо инвестировать в человека, а не «загонять» в иностранные ценные бумаги, помогая Бушу-младшему финансировать войну в Ираке, и не гноить в стабилизационном фонде, когда в социальной сфере наступает полный «стабилизец».

Далее М. Фрадков предложил за четыре года увеличить реальную заработную плату примерно в полтора раза. В переводе на русский это означает, что если в 2004 г., согласно данным Госкомстата, минимальная зарплата составляла 23,2% (т. е. менее четверти прожиточного минимума), то к началу 2009-го она должна вырасти аж до 34,8% (т. е. чуть более чем до трети того же минимума). Как можно будет прожить на такую зарплату, Премьер, естественно, умолчал.

Урок второй: «необходимо плотно работать с регионами по всем вопросам, касающимся социально-экономической политики. Что касается социальных вопросов, то ответственность центра и регионов просто невозможно разделить». Еще раз удивил! Не мы ли сто крат говорили, что ФЗ № 95 и № 131, распределяющие полномочия между центром, регионами и местным самоуправлением таким образом, чтобы деньги собрать в центр, а ответственность передать на места, — это не «священные коровы», что в них

допущены грубейшие ошибки, которые 122-ым законом нужно было исправлять, а не усугублять.

Урок третий: «нужно расширить подходы к поддержке экономического роста. От этого в конечном счете зависят финансовые ресурсы и населения, и государства». Еще одна новость! О том, что государству необходимо поддерживать высокие технологии, сельское хозяйство и национальный экспорт, как это делается во всем цивилизованном мире, оппозиция говорит уже более десятка лет, а Закон о бюджете развития через Парламент пыталась «продавливать» многократно.

«В России, — продолжал Премьер, — доля сбережений одна из самых высоких в мире — около 30%, а вот уровень инвестиций весьма средний — всего лишь 21%». На исследование и разработки в стране тратится в 2—3 раза меньше, чем в Европе, на порядок меньше, чем в Японии и США. Увы, при этом Минобрнауки, как известно, предлагает приватизировать научные организации и сокращать бюджетное образование.

**Урок четвертый:** «нужно повышать эффективность рыночных институтов и делать это на основе доверия бизнеса и власти». После показательных процессов над нелояльными «олигархами», после того, как Президент называет никому не известную «Байкалфинанс-групп»: «Балтийская — как ее там», — провозглашение равноудаленности власти от бизнеса выглядело бы просто смешным, если бы не было столь грустным. «Новой шоковой терапии у нас не будет», — провозгласил Премьер, но, кажется, был прав лишь отчасти: шок, и не один, сулят стране Жилищный Кодекс и налог на недвижимость, реформа образования и ликвидация отсрочек, зато предстоящая «реформа» здравоохранения последнюю терапию, похоже, добьет.

**Урок пятый и последний:** «необходимо увязывать стоимость реформ с имеющимися ресурсами и повышать эффективность бюджетного планирования». По данным Премьера, в прошлом году за счет повышения цен на нефть и другие экспортные товары мы получили дополнительно около 30 млрд. долл. Из них 15 млрд. ушли в стаб. фонд, на 8 млрд. увеличился вывоз капитала (это, видимо, результат «взаимопонимания» с бизнесом), в экономике же осталось работать только около 9 млрд. долл. — менее одной трети полученных дополнительных ресурсов. «Так что ресурсы в стране, безусловно, есть... но их значительно больше, чем экономика может эффективно потратить». Ну зачем же валить на экономику? Разве не Правительство надувало стаб. фонд вместо того, чтобы инвестировать в человека и высокие технологии?

М. Фрадков предложил повысить собираемость налогов с 65—70% до 80—85%, что дополнительно должно дать бюджетной системе 6—8 млрд. долларов. Уверен: учитель, родитель или пенсионер готовы поддержать Премьера двумя руками. Вот только пусть скажет, куда пойдут эти деньги. Если снова в стаб. фонд, то лучше не надо: и у бизнеса отнимут, и людям не дадут.

Реагируя на недоуменные реплики депутатов, Председатель Правительства приговаривал почти после каждого «урока» примерно так: «конечно, не ново, но ведь этим нужно заниматься!» Слышать это от руководителя высшего органа исполнительной власти в стране было удивительно, забавно, но и немного обнадеживающе. Хотелось верить, что Премьер не утратил способности учиться, и, хотя его образование обошлось стране, видимо, дороже, чем образование всех остальных граждан, вместе взятых, хотелось верить в перемены, в то, что Правительство станет быстрее повышать уровень доходов населения, инвестировать в производство, что громадный профицит бюджета будет приносить пользу здесь, у нас, а не там, у них, и т. п. Увы, другие люди во власти помогли быстро рассеяться последним иллюзиям.

По сообщениям СМИ, почти одновременно с отчетом М. Фрадкова в Думе ведомство г-на Грефа представило программу экономической политики, прямо противоположную «урокам», о которых говорил Премьер. В свою очередь, Президент дал согласие А. Кудрину истратить большую часть стабилизационного фонда на опережающую выплату внешних долгов (чужие кредиторы, как всегда, оказались роднее своих ветеранов). Наконец уже 10-го февраля на заседании Комитета Госдумы по образованию и науке произошел курьезный случай. При обсуждении проблемы наукоградов, пострадавших, как почти все в России от ФЗ № 122, автор этих строк высказался примерно следующим образом: конечно, лучше было Закон не принимать, но теперь приходится преодолевать трудности, которые сами перед собой воздвигли. И далее стал вносить предложения к законо-

дательству. В ответ Председатель комитета Н. Булаев заявил: 122-ой Закон хорош и правилен, а те, кто собирается в стране устроить «Оранжевую революцию», пусть знают, что Россия — не Грузия и не Украина!... Видимо, так устроен мир: кто поумнее, учится на ошибках, а остальные ищут заговоры.

В итоге перспективы не ясны: пока Премьер обещает перемены, находящиеся при власти «васьки», слушают, да едят, а политические «жучки» старательно облаивают тех, кто пытается помочь Премьеру извлекать уроки.

Опубликовано: Педагогический вестник. 2005. № 3—4. 1—28 февр. С. 2.

## **2.2. ИНВЕСТИЦИИ В ОБРАЗОВАНИЕ: ТРЕБУЮТСЯ ПЕРЕМЕНЫ**

### **ИНВЕСТИЦИИ В ОБРАЗОВАНИЕ: ТРЕБУЮТСЯ ПЕРЕМЕНЫ**

Теоретическое и прикладное значение разработки вопроса об инвестициях в образование определяется, по меньшей мере, тремя основными причинами.

Во-первых, исключительная экономическая эффективность таких инвестиций в долгосрочной перспективе. Этот тезис убедительно обосновали ведущие отечественные и зарубежные экономисты — от Струмилина до Дэнисона. Так, согласно одному из американских исследований, в конце 1980-х гг. лица с образованием свыше 14 лет, составляя четверть населения, создавали более половины всего валового внутреннего продукта. Аналогичные по сути данные были получены новосибирскими исследователями в СССР. Утверждения о том, что затраты на образование — это не расходы, но инвестиции в будущее, вошли в лексикон представителей отечественной политической элиты, однако главным образом на уровне деклараций.

Во-вторых, перспективы перехода к «экономике знаний», «обществу знаний», «информационному обществу» и т. п.

Как известно, и на Западе, и в России происходит борьба двух основных направлений в образовательной политике: демократического (социального), сторонники которого разделяют лозунг ЮНЕСКО «Образование для всех», и элитарного, адепты которого полагают, что образование высокого качества должно быть доступно лицам с высокими доходами либо выдающимися способностями.

В свое время идея общедоступного образования была предложена социалистами, однако сейчас вошла в число общецивилизационных ценностей. И не потому, что в индустриально развитых странах все ведущие политики полевели, но потому, что они хотят обеспечить собственным странам достойное будущее. В свою очередь, зарубежные футурологи давно показали: если страна намеревается войти в информационное общество («общество знаний», «общество профессионалов» и т. п.), она должна обеспечить в составе занятого населения не менее 60—90% работников с высшим образованием или учеными степенями. Именно этим и объясняется преобладание демократических (социальных) тенденций в образовательной политике стран Запада.

Финансовые механизмы реализации этих тенденций весьма разнообразны. В Германии и Франции это высокая доля бесплатных для граждан учебных мест в профессиональных образовательных учреждениях. Во Фландрии — общедоступность высшего образования и номинальная плата за него (около 1 минимальной месячной зарплаты за учебный год). Вопрос об общедоступности высшего образования в последние годы поставлен и в Японии. В Великобритании — оригинальное сочетание расширения платных начал в высшем образовании с предоставлением бесплатных учебных мест и социальных образовательных кредитов для студентов из семей с низкими доходами. В США — система грантов, предоставляемых таким студентам многочисленными некоммерческими фондами и т. п.

Во всех случаях налицо тенденция к расширению доступности образования. Как уже отмечалось, эта демократическая тенденция порождена соображениями не только моральными (справедливость) или идеологическими (превращение образования в общецивилизационную ценность), но, в первую очередь, экономическими.

В-третьих, рекордный по глубине и продолжительности российский экономический кризис 1990-х гг., многократно понизивший уровень финансирования отечественного об-

разования. Так, по оценкам Всемирного банка, доля расходов на образование в валовом внутреннем продукте составляла в СССР в 1970 г. 7%, в США, Франции и Великобритании в середине 1990-х гг. — от 5,3 до 5,5%, а в России в 1992 г. — 3,4%. С учетом сокращения в 1990—1994 гг. ВВП приблизительно вдвое, расходы на образование в реальном исчислении составили в середине 1990-х гг. не более четверти от уровня расходов 1970 г. Принимая во внимание рост в течение года после 17 августа 1998 г. курса доллара почти в 4,5 раза, рост цен — не менее чем в 2,5 раза при увеличении расходов на образование в федеральном бюджете 1999 и 2000 гг. приблизительно на 75%, представляется возможным оценить сокращение реальных расходов на образование в России во второй половине 1990-х гг. приблизительно еще в 2 раза.

Несмотря на экономический рост и увеличение расходов на образование в федеральном бюджете (в 2001 г. — на 43%, в 2002 г. — на 47%), уровень государственного финансирования образования остается крайне низким. При этом в 2003 и в 2004 гг. рост соответствующих расходов резко замедлился, составив 21,9% и 20,6% при росте прожиточного минимума (т. е. цен на товары первой необходимости), соответственно, почти на 23% и более чем на 16%.

Высокопоставленные правительственные чиновники, с удовольствием повторяющие, что российское образование — это финансовый приоритет государства, предпочитают не вспоминать, что документ, принятый Госсоветом в августе 2001 г., требовал ежегодного увеличения образовательных расходов федерального бюджета не менее, чем на 25%, и что «затухающая кривая» роста расходов на образование явно уступает аналогичной «кривой» федерального финансирования правоохранительной деятельности, показатели которого увеличились в 2003 г. на 46%, а в 2004 г. на 30%.

Переходя к содержанию проблемы, выделим четыре основных инвестиционных составляющих образовательной политики:

- 1) бюджетные инвестиции;
- 2) стимулирование инвестиций с помощью налоговых льгот и преференций;
- 3) неналоговые стимулы инвестиционной активности в сфере образования;
- 4) иностранные инвестиции, образовательные гранты и займы.

### **1. Бюджетное финансирование**

От экспертов, приближенных к власти, нередко приходится слышать, что в последние годы бюджетные расходы на образование взмыли вверх подобно ракете, особенно в регионах, где в 2001—2004 гг. их рост составит 3,7 раза. Иногда подобные «специалисты» утверждают даже, что современное российское образование уподобилось «черной дыре», способной без отдачи поглощать финансовые ресурсы в любом количестве. Однако такая позиция явно не в ладу со школьной арифметикой: даже если показатель роста региональных расходов на образование в 3,7 раза за последние четыре года соответствует действительности, он заметно ниже роста курса доллара (более 4,5 раз), а следовательно, в реальном исчислении расходы на образование в 2004 г. в лучшем случае достигнут уровня 1997 г., когда, напомним еще раз, они были в 4 раза ниже, чем в советский период. Соотносить отечественные подушевые расходы на одного обучающегося или заработную плату учителя с высокоразвитыми странами и вовсе неудобно: несоответствие составляет многие десятки раз.

Кстати, о зарплате педагогов. В постсоветский период в среднем она сократилась не менее, чем в три раза, и имеет тенденцию к дальнейшему сокращению. Так, в октябре 2003 г. ставки и оклады педагогических работников были увеличены в среднем на 33%, тогда как прожиточный минимум со времени предыдущего повышения зарплаты педагогов в декабре 2001 г. вырос на 40% (по данным профсоюзов — на 45%). С учетом того, что, как уже отмечалось, в 2004 г. прожиточный минимум вырастет не менее, чем на 16%, реальные доходы педагогов за счет бюджетов различных уровней в конце 2004 г. окажутся на четверть ниже, чем были в конце 2001 г. При этом, несмотря на высокие дополнительные доходы федерального бюджета, повышение зарплаты интеллигенции и всем работникам бюджетной сферы в 2004 г. федеральным законом о федеральном бюджете не предусмотрено.

Новые тяжелые потери бюджетным инвестициям в образование могут нанести законодательные предложения Минфина РФ, рассмотренные и в основном одобренные на

заседании Правительства РФ 29 апреля 2004 г., — предложения, большинство из которых с вероятностью, близкой к 100%, будет принято подконтрольным исполнительной власти Парламентом.

**В частности, предлагается отменить:**

— Федеральный закон от 01.08.1996 № 107-ФЗ (в редакции от 07.08.2000 № 122-ФЗ) «О компенсационных выплатах на питание обучающихся в государственных, муниципальных образовательных учреждениях, в учреждениях начального, профессионального и среднего профессионального образования».

— Федеральный закон от 28.05.1999 № 102-ФЗ «О льготе на проезд на междугородном транспорте для отдельных категорий обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях». — Предусматривает право детей из малообеспеченных семей ездить на железнодорожном транспорте за полцены с 1 октября по 15 мая и один раз — с 1 мая по 1 октября. Учтем, что российские железные дороги преобразованы в Открытое акционерное общество, должны давать прибыль, а следовательно, на льготы малообеспеченным детям рассчитывать вряд ли приходится.

— Постановление Верховного Совета РФ от 06.03.1992 № 2464-1 «Об упорядочении платы за содержание детей в детских дошкольных учреждениях и о финансовой поддержке системы этих учреждений». — Безусловно, приведет к повышению родительской платы в детских садах и яслях, к сокращению в них числа детей и дальнейшему ухудшению их подготовки к школе.

— Закон РСФСР от 21.12.1990 № 438-1 «О социальном развитии села». — Этим законом, среди прочего, установлены 25%-ная надбавка к зарплате для сельской интеллигенции и других работников бюджетной сферы, а также меры государственной поддержки молодым специалистам на селе.

Важно понять: Минфин не случайно внес свои предложения именно тогда, когда в Госдуме ко второму чтению готовятся законопроекты о внесении изменений в бюджетное и налоговое законодательство, связанные с принятием Федеральных законов № 95-ФЗ от 04.07.2003 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (так называемых законов Козака), предусматривающих распределение полномочий между уровнями власти. Отмена перечисленных выше и многих других действующих законов будет означать лишь одно: никаких средств субъектам РФ для того, чтобы сохранить предусмотренные этими законами социальные гарантии, Минфин выделять не собирается, хотя все возможности для этого в бюджете страны есть.

Не лучше, если не хуже, предложения Минфина, касающиеся внесения изменений в действующие законы. Так, из закона РФ «Об образовании» предлагается, в частности, исключить:

— положения о Федеральной программе развития образования (пп. 2, 3, 4 ст. 1). — Через ФПРО прошла, между прочим, основная часть компьютеризации сельской школы;

— статью 40 «Государственные гарантии приоритетности образования», включающую положения о налоговых льготах для учебных заведений, о гарантированном обучении за счет федерального бюджета не менее 170 студентов на 10 тыс. населения и т. п. — Гигантский шаг к вытеснению бесплатного для гражданина образования платным;

— статью 44 «Материально-техническая база образовательного учреждения»;

— нормы, касающиеся гарантий права граждан на получение образования в негосударственных образовательных учреждениях п. 4 статьи 5, пп. 6 и 7 статьи 41). — Противоприродное стремление одновременно к приватизации государственного образования, и к «утеснению» образования негосударственного характерно для российского Правительства уже в течение нескольких лет;

— положение, согласно которому средние ставки педагогов в образовании должны быть не ниже средней заработной платы в промышленности (пп. 2, 3, 4 статьи 54). — Заставляет интеллигенцию оставить надежду на нормальную зарплату, по крайней мере, в среднесрочной перспективе. И т. д., и т. п., и др., и пр.!

Стоит заметить, что по отдельности, в смягченном или усеченном виде аналогичные предложения вносились в парламент правительствами РФ в первой половине 1990-х гг., в 1998 г., а также в 2001 и 2002 гг. Однако в данном случае они, благодаря количеству и составу, явно приобретают новое качество — качество полного разрушения социозащитной функции системы образовательного законодательства. Это разрушение, в свою очередь, будет означать победу элитарного направления в образовательной политике над демократическим и резкое сокращение возможностей продвижения страны к информационному обществу.

## **2. Налоговое стимулирование инвестиций в образование**

Остановимся на трех основных его направлениях.

2.1. Налоговые льготы для образовательных учреждений. Хорошо известно, что в большинстве индустриально развитых стран некоммерческие образовательные организации не платят налогов, по крайней мере, в части, реинвестируемой в образовательный процесс. В России аналогичное положение существовало не только во времена плановой экономики, но и в период досоветский (с петровских времен), а также на протяжении более 10 лет постсоветского периода. Однако в начале XXI в. в налоговой политике российского Правительства и парламентского большинства, в т. ч. в отношении образования, возобладали два «стратегических принципа», точнее, две идеологии:

- 1) во имя борьбы с криминалом необходимо ликвидировать все налоговые льготы;
- 2) в отношении уплаты налогов все юридические и физические лица должны быть поставлены в одинаковые условия (так называемое равенство субъектов налогообложения).

Правительство и парламентское большинство отвергли неоднократно излагавшиеся автором аргументы думского Комитета по образованию и науке о том, что не может быть налогового равенства: между теми, кто учит детей, и теми, кто производит алкоголь; между медицинскими учреждениями и табачными компаниями; между музеем и нефтяной монополией и т. п. В постсоветской истории России это уже не первый случай, когда стереотипы самого примитивного «казарменного» коммунизма («все должны быть абсолютно равны») используются для внедрения не менее примитивного капитализма позапрошлого века.

Отмена налоговых льгот существенно уменьшила финансовую поддержку российского образования. Например, в 2002 г. потери образовательных учреждений только по системе Минобразования России составили около 3,5 млрд. руб., т. е. 4,3% расходов федерального бюджета на эти цели.

Описанные выше законодательные предложения Минфина России предусматривают, среди прочего, исключение из Закона РФ «Об образовании» норм, устанавливающих обязательства государства предоставлять образовательным учреждениям налоговые льготы. С высокой вероятностью это следует интерпретировать как подготовку к отмене еще сохранившихся льгот: по налогу на добавленную стоимость и по налогу на имущество (действует до 2006 г. и, по экспертным оценкам, сопоставима с фондом оплаты труда работников учреждения). Очевидно, что такая отмена будет означать, с одной стороны, фактическое уменьшение бюджетного финансирования на сумму уплаченного налога, а с другой, — повышение цен на платные образовательные услуги в государственных и негосударственных образовательных учреждениях пропорционально его величине.

2.2. Налоговые льготы для юридических лиц — инвесторов образования. В настоящее время в российском законодательстве их применение имеет крайне ограниченный характер. Согласно пп. 23 п. 1 ст. 264 Налогового кодекса, организации вправе отнести к налогооблагаемому налогу на прибыль расходам, связанным с производством и реализацией, «расходы на подготовку и переподготовку кадров, состоящих в штате налогоплательщика» (за исключением случаев получения высшего профессионального и среднего профессионального образования).

Логика стимулирования инвестиций в образование требует предоставления организациям права исключать из налогооблагаемой базы, по крайней мере, расходы на:

- обучение (или переподготовку) работников организации по программам высшего и среднего профессионального образования;



— целевую подготовку специалистов, которых предполагается принять на работу в данную организацию, — по программам высшего профессионального образования (такая подготовка предусмотрена ст. 41 Закона РФ «Об образовании»);

— обучение работников и членов их семей по программам дополнительного общего (в т. ч. гражданского) образования.

Неоднократные попытки депутатов — членов парламентских комитетов, ведающих вопросами образования, включая автора этих строк, добиться введения в налоговое законодательство перечисленных выше норм закончились неудачей.

2.3. Налоговые стимулы для физических лиц, инвестирующих средства в образование. Существующее налоговое законодательство и в этом отношении характеризуется противоречивым сочетанием стимулов и антистимулов. К стимулам следует отнести:

— налоговые вычеты из доходов гражданина в размере суммы средств, затраченных на обучение его ребенка в образовательном учреждении, имеющем соответствующие лицензии (п. 21 ст. 217). В свое время, парламентские комитеты, ведающие вопросами образования, поддержали данное предложение Правительства, осознавая вместе с тем, что оно означает по преимуществу поддержку семей с высокими и средними доходами (у бедных семей просто нет необходимой налоговой базы);

— право гражданина уменьшить налогооблагаемую базу на сумму средств, перечисленных в порядке благотворительной помощи финансируемым из бюджетов различных уровней учреждениям образования, медицины, науки, культуры, социального обеспечения и др. — не более 25% совокупного дохода (пп.1 п.1 ст. 219).

Напротив, антистимулом для благотворителей является возможность изъятия в бюджет 24% средств, направленных ими указанным выше учреждениям, в виде налога на прибыль. Наряду с другими, это противоречие препятствует формированию в России системы попечительских и управляющих советов, которое было объявлено одним из важных направлений модернизации образования.

Своеобразным дополнительным налогом на образование, включая образовательные учреждения и физических лиц, станут отчисления в пользу авторских обществ в соответствии с новым текстом Закона РФ «Об авторском праве и смежных правах». Не рассматривая специально содержание закона, принятого на момент подготовки публикации Госдумой в трех чтениях<sup>1</sup>, необходимо отметить, что в случае подписания Президентом и вступления в силу, он вызовет ряд негативных последствий для образовательной политики. Среди них:

— общее удорожание продукции интеллектуального труда, резкое сокращение бесплатного доступа к знаниям и культуре через Интернет при низком уровне доходов населения вообще и большей части интеллигенции в особенности;

— значительный (в несколько раз) рост расходов образовательных учреждений на выплаты авторским обществам в связи с увеличением срока охраны авторских прав с 50 до 70 лет и распространением охраны на ранее неохраняемые произведения, а также по причине роста штрафных санкций за нарушение авторских прав;

— появление многочисленных препятствий для работы образовательных учреждений, использующих дистанционные образовательные технологии (поскольку льготный режим использования таких технологий по закону сохранен лишь для библиотек, этим учреждениям, вероятно, придется переименовать в библиотеки учебные аудитории!).

Тем самым, с точки зрения образовательной политики, закон представляет собой три шага назад — в сторону, противоположную информационному обществу.

### **3. Неналоговые стимулы инвестиций в образование**

Одним из таких стимулов на Западе, а в последнее время и в России, выступает содействие со стороны менеджеров образования доступу товаров и услуг определенных фирм в учебные заведения. Другими словами, многие фирмы готовы обменять расширенные рынки за счет школьников или студентов на спонсорскую помощь или иные виды финансовых вливаний в образование. Речь идет о взаимовыгодном сотрудничестве, причем фирма-инвестор выигрывает дважды, ибо, помимо дополнительного рынка, еще и улучшает собственную репутацию.

<sup>1</sup> Уже после конференции стало известно, что закон отклонен Советом Федерации.

Однако представляется, что на такое сотрудничество со стороны образования должны накладываться ограничения социально-нравственного характера. Согласно сообщениям американских СМИ, в США (штат Массачусетс) органы управления образованием приняли решение ограничить проникновение в школы тем компаниям, которые реализуют детям напитки и пищевые продукты, не приносящие пользы здоровью (Coca-Cola, чипсы и т. п.), и, напротив, поощрять тех, кто приучает детей к потреблению здоровой пищи (овощные салаты, фрукты и др.). По сообщениям же российских газет, в отечественных учебных заведениях сплошь и рядом продаются литература и другие товары не просто сомнительного качества, но и формирующие сомнительные социально-нравственные стереотипы.

Вероятно, некоторые основные правила взаимодействия образовательных учреждений с коммерческими фирмами следовало бы установить не просто нормативными правовыми актами органов исполнительной власти, но и на уровне федеральных либо региональных законов.

#### **4. Зарубежные образовательные инвестиции, гранты и займы**

В настоящее время преобладающее направление движения финансовых потоков, затрачиваемых гражданами на образование, противоположно желаемому. Согласно некоторым экспертным оценкам, из России вывозится около 5 млрд. долл. в виде платы за обучение граждан в учебных заведениях (как правило, в ведущих университетах) иностранных государств. Движение таких потоков в обратном направлении осуществляется, главным образом, за счет создания крупными российскими вузами (в особенности, ведущими занятиями по дистанционным образовательным технологиям) филиалов в странах ближнего зарубежья, реже — в бывших социалистических и развивающихся странах. Представляется, что в настоящее время нормализовать ситуацию можно двумя путями:

1) обучение российских студентов в отечественных вузах по совмещенным программам с выдачей одновременно российского и зарубежного дипломов, а также, как это ни покажется странным, — открытие иностранных вузов и филиалов на территории России (в последнем случае основная часть средств, затрачиваемых в период получения образования, не будет вывезена за границу);

2) наращивание экспорта российского образования, который имеет большие перспективы, поскольку его качество вполне сравнимо с аналогами в высокоразвитых странах, а цена значительно ниже.

Образовательные гранты были существенным источником финансовой поддержки российских учебных заведений, педагогов и студентов в период наибольшей глубины отечественного экономического кризиса, с одной стороны, и надежд западных партнеров на быстрое становление гражданского общества в России — с другой. При этом, как и в иных подобных случаях, грантодатели не только платили, но и «заказывали музыку».

Не имея возможности анализировать тему специально, стоит лишь заметить, что в названный период российские грантополучатели руководствовались известным принципом: дают — бери, не всегда пытаясь оценивать сотрудничество с точки зрения политических последствий и национальной безопасности страны. В настоящее время есть серьезные основания полагать, что доля зарубежных грантов в финансировании отечественного образования будет сокращаться как по причине ослабления энтузиазма со стороны грантодателей, так и по соображениям большей разборчивости отечественных получателей грантов.

Что же касается образовательных займов, полученных в последнее время Россией, то, на взгляд автора, политика заимствования явно нуждается в оптимизации. Значительная часть заимствованных средств была затрачена на разработку разного рода программ реформирования образования, мягко говоря, не пользовавшихся популярностью в стране.

В свое время на семинаре, проводившемся под эгидой Мирового банка и Института «Открытое общество» в Будапеште, мною был задан вопрос госпоже Мери Кеннинг — куратору таких займов по линии Мирового банка: почему к определению стратегии заимствований в России, в отличие от стран с демократическими традициями, не привлекаются профильные парламентские комитеты? В результате российскому образовательному сообществу порою трудно понять, зачем нужно брать иностранные кредиты для

того, чтобы разрабатывать программы экономии собственных денег за счет собственного образования? Больше приглашений на подобные семинары не последовало, хотя вопрос остается открытым.

Кстати, в качестве альтернативы мною была предложена Мировому банку идея займа для реализации программы образовательных и социальных образовательных кредитов для студентов из семей с низкими доходами с использованием опыта Великобритании. В результате такие студенты смогли бы получить образование по престижным специальностям (экономика, менеджмент, юриспруденция и др.) и найти хорошо оплачиваемую работу. Тем самым вполне реальным выглядит достижение одновременно двух целей: экономической — возвращение займа и политической — «пронетивание элиты», которая в России приобретает все более закрытый характер.

Не исключая возможности получения новых иностранных займов, которые в условиях снижающегося курса доллара могут оказаться выгоднее заимствований у собственного населения, необходимо подвергать каждый такой проект серьезной парламентской и общественной экспертизе. В любом случае позиция здравого смысла заключается в том, чтобы не забывать простой формулы: берешь чужие, отдаешь свои.

Итак, инвестиционная составляющая отечественной образовательной политики в условиях «радикальных реформ» сама явно нуждается в реформировании. Чем скорее это произойдет, тем больше у страны шансов заменить сырьевую экономику, «экономику нефтяной трубы и лесоповала» «экономикой знаний», а вместе с тем в перспективе осуществить переход из «развитого социализма» не в «третий мир», но в информационное общество.

Доклад на международной научно-практической конференции «Образование и бизнес — 2004». Санкт-Петербург. 2004 г. 19 апр.

## ОБРАЗОВАНИЕ НЕ СТАЛО БЮДЖЕТНЫМ ПРИОРИТЕТОМ

У образовательной части бюджета есть своя предыстория. По действующему Закону «Об образовании» на эту сферу должно выделяться из бюджетов всех уровней не менее 10% национального дохода России. Согласно тем материалам, которые обсуждал и утвердил Госсовет в прошлом году, предполагалось, что расходы на образование из федерального бюджета каждый год в реальном исчислении должны расти не менее чем на 25%. А из бюджетов субъектов Российской Федерации — примерно на 10%. В бюджете 2003 г. Правительство объявило образование одним из четырех приоритетов, при этом мы видим, что общие расходы федерального бюджета увеличиваются примерно на 12%, а расходы образования — на 22%. Казалось бы, это хорошо. Но это значительно меньше требований Госсовета и роста расходов на социальную политику, науку, культуру, здравоохранение. С этим еще можно было бы согласиться, если бы куда более существенно не росли расходы, например, по разделу «Безопасность».

В бюджете предусмотрено повышение заработной платы работникам образования на 33% с 1 октября, но не 2002 г., как поняли многие работники образования, а 2003-го. Учителя прекрасно понимают, что инфляция за это время «съест» больше денег, чем собираются добавить в октябре. Вспомним, такие же технологии применялись в 1993, 1995, 1999 гг. и предлагаются снова. Перед выборами людям немного поднимают зарплату, до этого долго держа ее на низжайшем уровне или вовсе не выплачивая. Комитет Госдумы по образованию и науке внес законопроект о повышении заработной платы хотя бы на 20% с 1 января 2003 г., а потом на 33% с 1 октября 2003 г. Последнее уже предусмотрено проектом бюджета.

Студенческие стипендии не повышались с июля позапрошлого года. Их предполагается увеличить в два раза с 1 сентября 2003 г. Студенты требовали повышения в три раза и с ближайшего 1 января. Мы от имени Комитета внесли законопроект, который предусматривает хотя и двукратное увеличение, но как раз с 1 января грядущего года.

Плюсом бюджета является увеличение количества денег на строительство в системе образования на 50%. Это можно было бы только приветствовать, если бы эти деньги были бы хоть сколько-нибудь справедливо распределены. К сожалению, правительство предлагает распределить их само и делает это крайне странно. Скажем, по Саратовской области рост финансирования на строительство в образовании заявлен фактически на

200 млн. руб. Согласиться с этим трудно — насколько все помнят, наводнений в Саратовской области не было, зато от них натерпелись в других регионах России. Вот пример не очень цивилизованного лоббирования.

Еще цифры. Предполагается выделить около 300 млн. руб. на спортивное оборудование для школ в рамках тех мероприятий, которые будет проводить Министерство образования. И, думаю, стоит отметить, что предполагается значительно повысить расходы по капитальному ремонту школ примерно на 70%.

Вместе с тем мы прекрасно понимаем, что государство по-настоящему еще не вернулось к школе в плане финансирования. Объявили модернизацию образования — подкрепите деньгами, поскольку модернизация без финансирования — это что-то вроде непорочного зачатия без помощи Господа Бога. Комитет Госдумы полагает: по самым скромным оценкам, на образование в федеральном бюджете следующего года не хватает, как минимум, 35 млрд. руб. Совет Федерации насчитал более 50 (к слову, сюда не включено исполнение всех действующих законов в области образования).

Нет сомнений, что Государственная Дума примет бюджет в первом чтении, однако и после этого будет продолжаться борьба за деньги для образования. Как уже говорилось, приоритетами Комитета остаются: зарплата учителей, стипендии студентов, надбавки за ученые степени и звания преподавателей вузов, питание для школьников и компьютеры для системы профтехобразования. В зависимости от того, сколько денег удастся «выторговать» у Правительства, приоритеты будут реализованы. Но об этом я готов рассказать в одной из следующих колонок.

Опубликовано: Управление школой. 2002. 23—30 сентября. № 36. С. 4.

#### ДУМСКИЕ СТРАСТИ ПО БЮДЖЕТУ

18 октября 2002 г. Госдума приняла Закон о бюджете на следующий год во втором чтении. Без преувеличения можно сказать, что вопросы образования оказались в центре дискуссии, а думский Комитет по образованию и науке боролся за интересы отрасли, как никакой другой. В общей сложности на пленарное заседание Думы было вынесено 16 поправок, связанных с образованием, в ход были пушены как рациональные, так и эмоциональные аргументы, однако впервые за многие годы ни одна поправка не была принята и образование осталось после второго чтения с тем же, с чем к нему и пришло.

Поскольку, как известно, «ничто на Земле не проходит бесследно», а граждане вправе знать, как защищают их интересы те, кому это было доверено, приведу результаты нескольких наиболее принципиальных голосований по ключевым вопросам, связанным с образованием: перефразируя Петра, — дабы суть каждого была видна.

Как не раз уже отмечалось, повышение заработной платы работников образования на 33% с 1 октября 2003 г. не перекрывает роста цен, которые со времени предыдущего повышения зарплаты поднимутся к этому времени, как минимум, на 40%. Стремясь хотя бы покрыть инфляцию, мы предлагали повысить заработную плату работников образования на 20% с 1 января, соглашаясь, чтобы с 1 октября было реализовано предложенное Правительством увеличение ее на 33%. Цена вопроса для работников федеральных образовательных учреждений составляла 4,6 млн. руб. Голоса по поправке 228, которую аргументировал автор, распределились следующим образом: Компартия РФ — 100%, Агропромышленная депутатская группа — 97,7%, «Яблоко» — 76,5%, депутаты, не входящие в объединения, — 35%, «Союз правых сил» — 24,2%, депутатская группа «Регионы России» — 23,4%, депутатская группа «Народный депутат» — 14,8%, «Отечество — вся Россия» — 3,8%, «Единство» и ЛДПР — 0%.

Значительно дороже обошлось бы бюджету повышение на 20% с 1 января заработной платы всем учителям и другим работникам образования в регионах — 18 млрд руб. За поправку 359, предусматривавшую эти средства в бюджете, голосовали: 100% коммунистов, 93% аграриев, 64,7% «яблочников», 40% независимых депутатов, 31,9% от «Регионов России», 16,7% нардеповцев, 15,2% — от «Союза правых сил», 3,8% — от «Отечества», 1,2% депутатов «Единства» и 0 элдэпээровцев.

Как известно, студенческие стипендии не повышались с июля 2000 г. Профсоюзы и другие студенческие организации требовали повысить их в три раза с 1 января. Правительство согласилось лишь с 1 сентября. Компромисс, предложенный нашим Комитетом,

предусматривал 4,4 млрд. руб. на повышение студенческих стипендий в 2 раза с 1 января 2003 г. (поправка 229). Голоса по этой поправке распределились следующим образом: Компартия и Агропромышленная депутатская группа — 100 %, «Яблоко» — 76,5 %, независимые — 40 %, «Союз правых сил» — 33,3 %, «Народный депутат» — 31,5 %, «Регионы России» — 23,4 %, «Отечество — вся Россия» — 3,8 %, «Единство» и ЛДПР — 0 %.

Как известно, в следующем году остается неурегулированным вопрос об организации летнего отдыха и оздоровления, в т. ч. и студентов. Наша поправка 236 предусматривала выделение на содержание санаториев, профилакториев образовательных учреждений 0,4 млрд руб. Голосование по ней дало следующие результаты: Компартия — 100%, Агропромгруппа — 97,7%, «Яблоко» — 76,5%, депутаты, не входящие в объединения, — 35%, «Регионы России» — 17%, «Союз правых сил» — 12,1%, группа «Народный депутат» — 5,6%, «Отечество — вся Россия» — 3,8%, «Единство» и ЛДПР — 0%.

Группа депутатов думского Комитета по образованию и науке, включая автора, внесла в Парламент законопроект, предусматривающий финансирование за счет федерального бюджета питания всех детей начальной школы и детей из малообеспеченных семей на стадии основного общего и полного среднего образования за счет федерального бюджета в объеме 5 руб. в день. Столь низкая сумма была связана с тем, что Правительство предварительно обещало выделить эти средства в бюджете, однако потом от этих намерений отказалось. Наша поправка 231 как раз предусматривала выделение 9,02 млрд руб. в бюджете 2003 г. на эти цели. Голосование по этой поправке дало следующие результаты: Компартия — 100%, Аграрии — 97,7%, «Яблоко» — 64,7%, «Союз правых сил» — 51,5%, «Народный депутат» — 44,4%, независимые депутаты — 40%, «Регионы России» — 34%, «Отечество — вся Россия» — 5,8%, «Единство» — 2,4%, ЛДПР — 0%.

Проблема учебников для общеобразовательной школы остается одной из наиболее острых. В некоторых регионах обеспеченность учебной литературой составляет около 50%. Многократные попытки решить вопрос, привлекая к финансированию выпуска учебников федеральный бюджет, заканчивались неудачей. Не стала исключением и поправка 361 нашего Комитета, предусматривавшая 2,037 млрд. руб. в качестве субвенции регионам на приобретение комплектов учебников и учебных пособий для общеобразовательных учреждений. За эту поправку депутаты проголосовали следующим образом: Компартия и Агропромгруппа — 100%, «Яблоко» — 94,1%, депутаты, не входящие в объединения, — 45%, «Регионы России» — 29,8%, «Союз правых сил» — 21,2%, «Народный депутат» — 9,3%, «Отечество — вся Россия» — 3,8%, «Единство» и ЛДПР — 0%.

Не буду далее утомлять читателя цифрами и фактами. Позволю себе лишь два коротких комментария.

1. В последнее время финансирование образования все более из вопроса экономики превращается в идеологический вопрос, вопрос приоритетов государства. Достаточно сказать, что бюджет 2003 г. предусматривает профицит, т. е. превышение доходов над расходами в 70 млрд. руб. (для сравнения отмечу, что даже крайне жесткие правила Европейского Союза единой валютной зоны допускают дефицит бюджета на уровне 3% от его расходной части); ежегодно Россия снижает таможенные пошлины до 50 млрд руб., готовясь к вступлению в ВТО; бюджет явно отдает предпочтение иностранным кредиторам перед российскими вкладчиками, с которыми предлагают рассчитываться до 2015 г. по соотношению современного рубля к рублю 1990 г. 1:1; расходы на правоохранительную деятельность в следующем году должны вырасти на 46% против 22% роста расходов на образование — результаты известны; согласно некоторым оценкам, фирмы, разрабатывающие природные богатства, в большинстве стран мира отдают в бюджет не менее 50% суммарного дохода, в России — около 6%; и т. д., и т. п., и пр.

2. Давно известно, что не ошибается в политике и в политиках тот, кто судит о ней и о них по делам. Дела депутатов и их политических фракций — это прежде всего результаты голосований. Разумеется, каждая фракция вправе объявлять, что контролирует зарплату, восход Солнца или затмение Луны, но если граждане не хотят в политике руководствоваться не относящейся к ней формулой поэта «Ах, обмануть меня не трудно — Я сам обманываться рад!», — никакая реклама не состоянии для них заменить фактов. А факты, как известно, вещь упрямая...

## СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ТЕКУЩЕГО ГОДА. БЮДЖЕТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ

Как известно, Правительство М. Касьянова объявило образование одним из бюджетных приоритетов. Это более или менее соответствовало действительности в 2001 и 2002 гг., когда расходы на образование федерального бюджета выросли, соответственно, на 43% и 47%. Это выглядит сомнительным в 2003 г., когда их рост составит менее 22% (против 46% — на правоохранительную деятельность), а рост прожиточного минимума, по официальным данным, — 22,7%. Прибавим к этому, что даже при данном курсе экономической политики финансовые возможности государства в последние годы позволяли, как минимум, удвоить расходы на образование: в 2001 г. профицит федерального бюджета (т. е. превышение доходов над расходами) составило 318 млрд. руб., в 2002 — 156 млрд., в 2003 г. планируется Правительством на уровне 72 млрд., а фактически, по оценкам экс-министра финансов М. Задорнова, окажется не менее 150 млрд. руб.

В 2004 г. образование снова можно будет, пожалуй, назвать бюджетным приоритетом, однако с изрядной долей иронии — лишь на фоне «драконовской» бюджетной политики в целом: согласно предварительной информации, рост федеральных расходов на образование составит почти 19%, тогда как бюджет в целом вырастет не более, чем на 7% (по другим расчетам — на 4,7%), а инфляция ожидается около 10%. Столь ничтожное увеличение расходной части бюджета прямо связано с проводимой Правительством налоговой реформой. Иначе говоря, интересы «бюджетников», включая интеллигенцию, пенсионеров, детей и инвалидов, в очередной раз приносятся Правительством в жертву интересам «большого бизнеса».

В последние дни весенней сессии 2003 г. российским Парламентом приняты два важных для образования закона в области межбюджетных отношений. Один из них подготовлен по инициативе Профсоюза работников образования и науки рабочей группой под эгидой Министра образования при участии профильных парламентских комитетов и внесен в Госдуму Президентом РФ. Согласно закону, с 2004 г. финансировать общеобразовательную школу (за исключением коммунальных расходов) будут не органы местного самоуправления, но бюджеты субъектов РФ. Не решая главных финансовых проблем образования, закон, по крайней мере, позволит ликвидировать абсурдные ситуации, когда в двух соседних районах одного и того же края или республики учителя получали зарплату с разрывом в несколько месяцев. Поскольку надежды на создание полноценной финансовой базы местного самоуправления у политических реалистов исчезли уже давно, с точки зрения образовательного сообщества, закон, безусловно, заслуживает позитивной оценки.

Прямо противоположную оценку приходится дать другому президентскому закону, принятому Парламентом и призванному установить с 2005 г. перечень полномочий субъектов РФ. Этот закон, во-первых, ни к чему не обязывает федеральный центр (!); во-вторых, не содержит гарантий того, что передаваемые субъектам Федерации полномочия будут обеспечены необходимой финансовой базой; в-третьих, «сбрасывает» регионам целый ряд финансовых мандатов, которые ныне осуществляются на федеральном уровне. Среди них, в частности, выплата детских пособий и финансирование большинства учреждений начального и среднего профессионального образования (ПТУ и ссузов). Последствия очевидны: закрытие части учебных заведений, а также рост долгов по детским пособиям либо дальнейшее сокращение круга их получателей. Отметим, между прочим, что из 24 млн. российских семей с детьми 22 млн. имеют доходы ниже официально установленного прожиточного минимума. Дальнейшая экономия на детях может обернуться для страны глобальной демографической катастрофой по известной формуле В. Набокова: культура останется, а народ исчезнет!

Для полноты картины обозначим еще одну забавную деталь. При принятии во втором чтении закона об организации власти в субъектах Федерации представитель Президента Д. Козак провалил поправку нашего Комитета, согласно которой региональные нормативы финансирования образования не могут быть ниже федеральных. При этом он утверждал, что такой подход якобы разрушает само понятие федерации. Однако та же поправка совершенно спокойно прошла в другой закон, представителем Президента по которому был А. Котенков. Образовательное сообщество может только порадоваться тому, что в Президентской Администрации правая рука не всегда помнит о том, что недавно делала крайне правая!

Опубликовано: Управление школой. 2003. № 31. С. 2.

## БЮДЖЕТ НЕРАЗВИТИЯ

Недавно в руки мне попала книга едва ли не самого остроумного российского композитора Никиты Богословского. В ней, среди прочих блестящих сентенций, вычитал я следующий афоризм: «Не понимаю, почему в последнее время нас относят к развивающимся странам, — ведь мы давно уже не развиваемся!».

Именно эту фразу я вспомнил, листая проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 год», внесенный в Госдуму Правительством России. Как помнит читатель, очень высокопоставленные правительственные чиновники гордо рекламировали бюджет как полностью проработанный, абсолютно согласованный (по-видимому, с подчиненными фракциями в Госдуме) и подлежащий принятию в ускоренном порядке. Посмотрим и мы на этот документ трезвым взглядом, опираясь на его анализ, выполненный экспертами Комитета по образованию и науке, соответственно, с точки зрения ожидаемого влияния бюджета на образовательную политику.

Отдадим должное руководству Министерства образования: оно сделало все или почти все возможное для того, чтобы в рамках существующего экономического курса обеспечить своей отрасли приоритет. Однако лишь на фоне других отраслей и антисоциальной бюджетной политики в целом. Расходная часть федерального бюджета в 2004 г. относительно плановых показателей 2003 г. должна увеличиться на 13,4%, а по разделу «Образование» — на 20,6%. Вроде бы приоритет. Однако темпы роста расходов на образование за последние два года резко снизились: этот рост в 2001 г. составлял 43%, в 2002 — 47%, в 2003 — 22%, в 2004 — 20,6%. Напомню еще раз, что даже заседающие в Госсовете губернаторы рекомендовали Правительству ежегодно наращивать федеральный бюджет образования не менее, чем на 25%.

К очевидным, хотя и скромным, достоинствам проекта бюджета можно отнести предполагаемое увеличение на 21% расходов на капитальный ремонт (в 1990-е гг. износ многих учебных зданий и общежитий достиг критического уровня), а также на оплату услуг связи почти на 81% (что необходимо, в частности, для развития Интернет). Однако основная часть бюджетной прибавки образованию в 2004 г. обеспечена решениями 2003 г.: увеличением в среднем на 33% тарифной части зарплаты педагогических работников с 1 октября и удвоением студенческих стипендий с 1 сентября. Именно потому, что снижать уровень доходов педагога и студента нельзя да и некуда, рост бюджета образования превысил увеличение его расходной части в целом. Однако нельзя закрывать глаза, как минимум, на два обстоятельства.

Во-первых, учитывая, что с декабря 2001 г. по октябрь 2003 г. рост прожиточного минимума в стране составил около 40%, прогнозируемый рост цен в 2004 — 10%, а рост прожиточного минимума (т. е. цен на товары первой необходимости) — 15—20%, приходится констатировать, что средний российский учитель, врач, ученый или работник культуры в конце 2004 г. окажется на 20—25% беднее, чем в конце 2001 г.

Во-вторых, принимая во внимание, что студенческая стипендия не повышалась с июля 2001 г. и подвергается такому же обесцениванию, как заработная плата, к концу следующего года ее уровень, скорее всего, также окажется ниже, чем летом 2000 г. При этом и зарплата педагогов, и стипендия студентов вузов по сравнению с советскими временами сократились более, чем в 3 раза, а стипендия учащихся ПТУ — в 10 раз.

Разумеется, Правительство в очередной раз требует приостановить важнейшие нормы четырех федеральных законов, определяющие уровень бюджетного финансирования образования, размеры заработной платы педагогов, компенсационных выплат на питание школьникам, учащимся ПТУ, студентам техникумов и вузов, установленные для них льготы на проезд в междугородном транспорте и т. п. «За компанию» предлагается приостановить и те положения действующих законов, которые обеспечены бюджетным финансированием, но идут вразрез с намерениями «Кобры» (Правительственной Комиссии по оптимизации бюджетных расходов). Это, в частности, нормы, обязывающие государство финансировать из федерального бюджета обучение не менее 170 студентов высших учебных заведений на 10 тыс. населения и запрещающие ухудшать этот показатель по отношению к предыдущему учебному году.

При низком росте бюджета образования в целом даже весьма сомнительное «повышение» заработной платы и стипендий вынудило разработчиков сократить большинство его разделов экономической структуры, призванных обеспечить развитие образовательной системы, в т. ч.:

- доля расходов на приобретение оборудования должна уменьшиться с 33,6% до 3,4%;
- расходы на питание вообще сокращаются на 3,4%, т. е. скромная стипендиальная добавка, данная учащемуся ПТУ или студенту перед парламентскими и президентскими выборами, частично изымается из другого его «кармана». С учетом роста прожиточного минимума сокращение реальных бюджетных расходов на питание составит 18—23%;
- финансирование коммунальных платежей предполагается уменьшить почти на 3%. Не забудем, что недавно подписанные Президентом поправки к Федеральному закону «Об основах федеральной жилищной политики» не устанавливают практически никаких ограничений в области тарифов на коммунальные услуги, и, следовательно, рост реальных расходов на эти цели пока вообще трудно прогнозируем;
- настоящее «харакири» ожидает расходы на капитальное строительство и реконструкцию объектов образования в рамках федеральной адресной инвестиционной программы — с 1624 до 1209 млн. руб., т. е. сразу на 25%!

Статья 84 внесенного Правительством Закона о бюджете предусматривает изъятие остатков средств, неиспользованных образовательными учреждениями в 2003 г., с их счетов. Это прямо противоречит п. 3 ст. 43 Закона РФ «Об образовании», в соответствии с которым «неиспользованные в текущем году финансовые средства не могут быть изъяты у образовательного учреждения или зачтены учредителем в объем финансирования следующего года». В текущем году на основе аналогичной нормы у образования было изъято свыше 3 млрд. руб.: кто не успел — тот опоздал! Еще более удивительно другое: разрывая со многими положительными образовательными традициями советской эпохи, российское Правительство хранит, как зеницу ока, некоторые свойственные ей пороки финансового управления. Видимо, бюрократия, как и мафия, бессмертны: меняются времена, эпохи, разрушена прежняя страна, а она продолжает методично отбирать деньги у всех, кто хотел бы их инвестировать в долгосрочные проекты.

Подводя итоги, приходится констатировать: бюджет образования-2004 — это программа скудного текущего содержания (или поддержания) образовательной системы, но никак не ее развития. Он не меняет общих тенденций деградации материальной базы образования, полунцивилизированного существования интеллигенции и противоречит практике «цивилизованных стран». Самое удивительное: продолжая экономить на образовании, Правительство в очередной раз с гордостью заявляет, что бюджет-2004 опять будет профицитным — его доходная часть превысит расходную на 83 млрд. руб. (за четыре года — более чем на 700 млрд. руб.). Напомню еще раз, что по самым жестким правилам единой европейской валютной зоны профицит бюджета вовсе не требуется: напротив, допускается его дефицит до 3% от валового внутреннего продукта.

Учитывая «болотистость» большинства Третьей Думы, на все согласного с Правительством, можно уверенно прогнозировать: российские финансисты в очередной раз гордо отчитаются перед мировыми финансовыми организациями в том, что они превзошли их самые жесткие требования и «перефондили» Международный валютный фонд. Вот только, что они и вся партия скажут российскому учителю, ученому, библиотечнику или врачу? Быть может, повторят, что бедность — не порок? И будут правы: к числу их собственных пороков бедность явно не принадлежит...

Опубликовано: Управление школой. 2003. № 34. 8—15 сент. С. 4.

### ПОВТОРЕНИЕ ПРОЙДЕННОГО

О том, что история повторяется, слышали все и не раз. Но другого сюжета, где бы она повторялась до такой степени и столь регулярно, не припомню.

В четвертой Госдуме обсуждение во втором чтении бюджета 2005 г. напоминало такое же обсуждение бюджета-2004 в третьей Думе, как одна половина яблока напоминает другую: все тот же октябрь за окном, только число 20-е, а не 15-е; все те же поправки в защиту образования, которые либо сам выносил на голосование, либо передавал это право другим; все то же упрямое нежелание Правительства поделить с детьми или интеллигенцией хотя бы частью огромных дополнительных доходов бюджета; все те же результаты голосований; все те же профсоюзные акции протеста, только вместо пикета — забастовка, и не у Думы, а на Горбатовом мосту. Правда, погода много хуже — и за окном, и особенно в Думе. Впрочем, обо всем по порядку.



20 октября при обсуждении повестки мое предложение дать слово инициаторам забастовки — руководителям профсоюзов, объединяющих работников образования, науки, медицины и культуры, чтобы выслушать их требования и аргументы до принятия бюджета во втором чтении, было провалено по предложению одного из лидеров «Единороссов» В. Рязанского. А затем начались голосования.

Каюсь, поправки, которые мы предлагали к бюджету, были более, чем умеренными. Участники акции протеста требовали поднять заработную плату на 50% до конца 2004 г. и еще в 2 раза в 2005 г. Эти требования вполне основательны: с одной стороны, зарплата начинающего учителя или врача в реальных деньгах сократилась за последние 15 лет примерно в 3,5 раза, а с другой, — для ее повышения давно уже не было таких благоприятных финансовых условий. Тем не менее мы требовали с 1 января 2005 г. поднять зарплату работников образования всего лишь на 50% (вместо 20%, обещанных Правительством). За поправку № 107, предусматривающую полуторный рост зарплаты в федеральных учебных заведениях, проголосовали: КПРФ — 100%, «Родина» — 77%, ЛДПР — 8,3%, «Единая Россия» — 0,7%.

Такую же поправку, но уже в отношении работников всех образовательных учреждений «от Москвы до самых до окраин», поддержали: КПРФ — 98%, «Родина» — 97,4%, ЛДПР — 16,7%, «Единая Россия» — 1%.

Все мои аргументы в защиту поправок оказались очередным гласом вопиющего в пустыне. Тщетно объяснял я коллегам, что повышенная на 20% в январе следующего года зарплата интеллигенции по отношению к прожиточному минимуму окажется на 2% меньше, чем в октябре 2003 г. и почти на 10% — чем в декабре 2001 г. Тщетно приводил данные о финансовых возможностях страны. Валютные резервы Центробанка превысили 100 млрд. долл., или 3 трлн. руб.; профицит (дополнительные доходы) федерального бюджета в текущем году превысит 500 млрд. руб., а в следующем году запланирован в 278 млрд. (в сумме это почти в 4 раза больше, чем требуется на повышение в 1,5 раза зарплаты всей российской интеллигенции).

Единственную слабую надежду подал вице-премьер А. Жуков, пообещавший вернуться к вопросу о зарплате по итогам первого полугодия 2005 года и до конца года повысить ее в разных регионах дополнительно от 10% до 30%. Правда, подобное обещание мы уже слышали в прошлом году, а, по мнению многих специалистов, региональные бюджеты, на которые отныне взвалили ответственность за зарплату интеллигенции, в следующем году будут слишком напряженными, чтобы выполнить это обещание.

Как и в прошлом году, мы предлагали поднять в полтора раза с 1 января 2005 года студенческие стипендии. Пришлось напомнить коллегам, что современная расчетная стипендия по сравнению с уровнем 15-летней давности в реальных деньгах снизилась: в вузе в 3,5 раза, в среднем профессиональном учебном заведении — в 7 раз, в ПТУ — в 10 раз. При этом, несмотря на разбухший от денег федеральный бюджет, такое положение существует уже около 4-х лет: повышение вдвое стипендий с 1 сентября 2003 года в лучшем случае покрывало рост прожиточного минимума с июля 2000 года, когда стипендии повышались в предыдущий раз; по отношению же к росту прожиточного минимума с октября 2003 по декабрь 2004 года расчетная стипендия обесценится на 23%. При голосовании по поправке № 108 студентов решились поддержать: КПРФ — 98%, «Родина» — 97,4%, ЛДПР — 19,4%, «Единая Россия» — 0,7%.

Как и год назад, мы требовали выделить из федерального бюджета 9 млрд. руб. на питание малообеспеченных детей в школах, ПТУ и ссузах. Нам отвечали, что отныне это проблема регионов, а Федерация здесь ни при чем. Видимо, федеральная власть больше не признает несовершеннолетних детьми России, зато, когда они вырастают, служить в армии по-прежнему призывает и любви к Родине требует. Год назад в Третьей Думе для принятия решения о выделении денег на питание малообеспеченным детям не хватило всего 13 голосов. В Четвертой Думе защитников детей поубавилось — всего 103 человека, в том числе: КПРФ — 95,8% голосов, «Родина» — 87,2%, ЛДПР — 25%, «Единая Россия» — 0,7% (поправка № 139).

В отличие от прошлых лет, в бюджете 2005 г. мы предложили выделить 8 млрд. руб. на программу обеспечения безопасности школ. После бесланской трагедии нормальному человеку в защиту этой поправки вряд ли требуются специальные аргументы. Думское большинство не услышало никаких. Деньги на охрану и «тревожные кнопки» по школам

будут собирать с родителей. Поправку № 109 поддержали: КПРФ — 100%, «Родина» — 74,5%, ЛДПР — 8,3%, «Единая Россия» — 0%.

Да, история повторяется. Но еще важнее другое: история ничему не учит, она лишь наказывает за незнание ее уроков. Так называемых бюджетников, среди которых большинство составляет нетехническая интеллигенция, в России насчитывается около 15 миллионов, а с членами семей, — около 45. Интересно, как и сколько еще нужно учить людей, чтобы они не выбирали себе парламент по принципу: чем хуже партия — за народ, тем лучше народ — за партию?...

Опубликовано: Педагогический вестник. 2004. № 21—22. С. 2.

### **БЮДЖЕТ 2005: ЭТИКА С АРИФМЕТИКОЙ**

Как известно, у хозяйки дома своя математика, у Минфина — своя, причем отличаются они не меньше, чем мужская логика от женской. Удивительно, но факт: «женской» логикой в данном случае грешит именно Минфин.

Накануне 1 сентября электронные СМИ передавали очередное заявление Министра финансов А. Кудрина. Если верить Министру, жалобы педагогов на низкую зарплату беспочвенны, ибо с 2000 г. в реальном исчислении она выросла чуть не в 2,5 раза. Как и большинство педагогических работников, меня такие расчеты не убеждают. Чтобы было понятно, почему, возьмем в руки проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год» и аналогичные законы за предыдущие годы вместе с прилагающимися к ним думскими материалами. Начнем с общих цифр, которые для удобства будем округлять по известным правилам арифметики.

В следующем году общие расходы федерального бюджета относительно плановых показателей 2004 г. 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. При этом, с одной стороны, Комитету Госдумы по образованию и науке до сих пор не удалось добиться от Минфина внятных выкладок насчет того, предусмотрены ли эти расходы в трансфертах субъектам РФ, а с другой, — растет поток тревожных обращений из регионов России по поводу судьбы учреждений НПО и СПО в следующем году.

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, все 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 закон 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%-ной 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.

Знает ли обо всем этом Министр финансов — безусловно: не может не знать. В курсе ли депутаты Государственной Думы? По крайней мере, мы все это им объясняли, и, более того, требовали поддержать наши поправки по заработной плате и социальным гарантиям для работников образования и интеллигенции вообще.

Арифметика здесь явно не виновна. Дело, видимо, в этике...

Опубликовано: Вести образования. 2004. № 19—20. с. 2 (под заголовком «Приступы «любви»).

### «ГОРБАТЫЙ МОСТ» И «ГОРБАТАЯ» ДУМА

Похоже, в 2005 г. осеннее наступление трудящихся оказалось не более успешным, чем в 2004. Правда, профсоюз работников образования и науки собрал 2 млн. 350 тыс. подписей под обращением к Президенту в защиту педагогов. Однако письмами нашу власть явно не возьмешь. Высокие чиновники в президентской администрации научились, видимо, относиться к бумагам «философски», творчески развивая мысль «великого комбинатора»: мол, пишите, Шура, пишите... Во всяком случае, протокольное поручение Комитету Государственной Думы по образованию и науке и Комитету Государственной Думы по труду и социальной политике «запросить в Администрации Президента Российской Федерации информацию о мерах, принимаемых в связи с обращением к Президенту Российской Федерации В. В. Путину, принятым V съездом профсоюза работников образования и науки, по вопросу повышения не менее чем в два раза заработной платы работникам образования в период до 2007 года...», которое Госдума дала по инициативе автора этих строк, все бродит и бродит в кабинетах и «коридорах власти». Впрочем, челобитные царям, даже самые массовые, и прежде редко давали результат.

А 12 октября состоялась уже традиционная акция протеста работников образования, науки, здравоохранения и культуры, центром которой стал митинг на «Горбато мосту» перед российским «Белым домом», где заседает Правительство. Требования профсоюзов, объединяющих российскую интеллигенцию, вполне обоснованны, а с учетом финансовых возможностей Федерального бюджета, который буквально трещит от нефтяных денег, более чем умеренны. Они сводятся к тому, чтобы в текущем году заработная плата российских бюджетников выросла на 50% (пока рост составил 31%), а в 2006 г. были увеличены:

— зарплата педагогам, медикам, ученым и работникам культуры — на 50%;

- студенческие стипендии — на 50%;
- надбавки за ученые степени и звания — в 2 раза.

Помимо этого участники акции протеста требовали от власти остановить надвигающуюся приватизацию организаций бюджетной сферы, ввести надбавки за стаж учителям, особенно молодым и т. п.

Несколькими часами раньше автор этих строк предложил пригласить профсоюзных лидеров на пленарное заседание Государственной думы для изложения их позиции, однако получил отказ. Возражая от имени «партии власти», Председатель Комитета по регламенту О. Ковалев повторял, что это противоречит регламенту (вероятно, партийному, ибо Госдума вправе приглашать на заседание, кого захочет). А Председатель Комитета по образованию и науке Н. Булаев, — что все переговоры с профсоюзниками «Единая бюрократическая Россия» уже провела. Видимо, коллеги железно усвоили формулу Людовика XIV: Государство — это я! Забыли лишь о том, что случилось с Людовиком XV. В итоге за приглашение в Думу профсоюзных лидеров образования, медицины и культуры проголосовали: КПРФ — 100%; «Родина — народная воля» — 100%; «Родина» — 85%; «Единая Россия» — 0%; ЛДПР — 0%.

Через два дня, 14 октября, в Думе «делили» (сейчас чаще говорят — «пилили») бюджет следующего года, т. е. принимали его во втором чтении. А делить было что. Согласно официальным данным, дополнительные доходы (профицит) федерального бюджета за 2004 г. составили 618 млрд. руб.; за первое полугодие 2005 г. — 882 млрд. руб.; на 2006 г. они планируются в сумме 776 млрд., а на самом деле (с учетом явно заниженных расчетных цен на нефть) составят, как и в текущем году, не менее 1,5 трлн. руб. Итого за три года значительно больше 3,5 трлн. Вспоминая поговорку, дать бы им ума... впрочем, не им, а тем, кто ими управляет. Но не тут то было.

Октябрьские традиции борьбы за образование были продолжены не только на площади, но и в Парламенте. Как и при рассмотрении бюджета прошлого года, автор этих строк совместно с Председателем думского Комитета по образованию и науке в 1996—2002 гг. И. Мельниковым и другими представителями образования в Парламенте подготовил и последовательно выносил на голосование целый ряд поправок в интересах детей, педагогов и студентов. Заранее приношу читателю извинения за обилие цифр. Но иначе здесь нельзя. В данном случае вся «любовь» к образованию, за исключением выраженной сухой статистикой результатов голосований, остается, в лучшем случае, благими намерениями, а в худшем — страстью паучихи к пауку, когда после соответствующего акта «любимого» просто съедают. Единственное, что могу сделать, — привести не все голосовавшиеся поправки, но лишь наиболее важные из них.

**1. Дети.** Их интересами 12 октября Дума пренебрегла, как минимум, четырежды.

Поправкой № 347 мы требовали увеличить детские пособия с 70 до 300 руб., выделив на эти цели из Федерального бюджета 75 млрд., т. е. примерно 1/12 дополнительных доходов за первое полугодие текущего года. Между прочим, отмененное ныне на федеральном уровне детское пособие составляло менее 1/10 от его уровня в советский период. По сравнению же с Норвегией (которую нам пытаются ставить в пример А. Кудрин и другие эквилибристы из Минфина, ссылаясь на то, что у нее тоже большой стабилизационный фонд) это пособие меньше в 62 раза. Между прочим, в Норвегии население не вымирает по 800 тыс. в год, и ей не грозит к 2050 г. получить 100 млн. граждан вместо 143. Думаю, нетрудно предсказать, как повели бы себя в российской ситуации норвежские парламентарии. Однако их коллеги проголосовали за поправку следующим образом: КПРФ — 95,7%; «Родина» («Народная воля») — 66,7%; «Родина» — 30,3%; «Единая Россия» — 0,7%; ЛДПР — 0%.

Поправкой № 243 предлагалось выделить из бюджета страны дополнительно 15 млрд. руб. на питание всем детям в начальной школе, малообеспеченным детям — в средних и старших классах, а также в ПТУ и сузах. Резкое ухудшение здоровья школьников в постсоветский период связано, между прочим, и с тем, что некоторым из них приходится учиться голодными, а изрядное число других едят не то и не столько, что и сколько следовало бы. Однако думскому большинству, вероятно, не дают покоя лавры цыгана из известного анекдота, который рассуждал так: чем меньше лошадь ест, тем лучше бегаёт (в данном случае — лучше думает). Иначе невозможно объяснить нежелание «слуг народа» потратить на питание младшеклассников и малообеспеченных детей 1/60 часть до-

полнительных доходов за первое полугодие 2005 г. За поправку проголосовали: КПРФ — 89,4%; «Родина» («Народная воля»): 33,3%; «Родина» — 24,2%; «Единая Россия» — 0,7%; ЛДПР — 0% (вспоминая предвыборные лозунги «либерал-демократов»: «мы за бедных, мы за русских!» — остается предположить, что есть хотя бы только не русские дети).

Поправкой № 257 мы предложили направить 10 млрд. руб. на обеспечение детей школьными учебниками. И хотя любой нормальный человек не будет возражать против президентских предложений о дальнейшей компьютеризации сельской школы, нельзя не видеть двух обстоятельств.

Во-первых, по данным Минсвязи, полученным депутатом Госдумы Б. Виноградовым, половина «тарелок», закупленных в этих целях по предыдущей программе для сельских школ, до сих пор хранится на складах в Подмосковье, а из оставшейся половины реально действует только треть. Во-вторых, половина учебников в России морально устарели, а каждый пятый ребенок ими не обеспечен.

Стоит ли после этого удивляться, что Россия, некогда славившаяся образованием, ныне занимает места в конце третьей десятки стран по международным исследованиям знаний школьников. Тем не менее, 1/88 из дополнительных доходов бюджета в первой половине текущего года согласились отдать на обеспечение детей учебниками лишь: «Родина» («Народная воля») — 88,9%; КПРФ — 85,1%; «Родина» — 18,2%; «Единая Россия» — 0,3%; ЛДПР — 0%.

Наконец, поправкой № 152 мы настаивали на выделении 8 млрд. руб. на обеспечение безопасности образовательных учреждений. Не всем читателям известно, что до 70 и более % сельских школ во многих регионах России не имеют лицензий на право ведения образовательной деятельности из-за несоблюдения условий пожарной безопасности, т. е. фактически не имеют права работать. Напоминать о том, что произошло в Беслане, казалось бы, и вовсе нет необходимости: все были потрясены, но деньги на «тревожную кнопку» приходится сдавать родителям, а не думским депутатам. Однако за поправку проголосовали: «Родина» («Народная воля») — 66,7%; КПРФ — 57,4%; «Единая Россия» — 0,3%; «Родина» — 0%; ЛДПР — 0% (особо низкие результаты голосований в данном случае связаны с тем, что парламентарии не успели вернуться на свои места после перерыва).

**2. Студенты.** В их интересах нами было сделано два главных предложения.

Предлагая поправку № 156, мы требовали выделения дополнительно 4,1 млрд. руб. на увеличение в 1,5 раза с 1 января 2006 г. стипендий в высших учебных заведениях. «Партия и Правительство» в следующем году эти стипендии увеличивать не собираются вовсе, полагая, видимо, что хватит и двух прибавок по 100 руб. в текущем году. Однако, с одной стороны, за эти прибавки студенты должны благодарить, главным образом, самих себя, точнее, своих «товарищей по классу», которые в апреле вышли на акцию протеста в Москве, Красноярске и других городах. До этих выступлений все наши предложения об увеличении студенческих стипендий неизбежно проваливались «партией власти». С другой же стороны, даже дважды повышенная расчетная стипендия студента вуза в реальных деньгах примерно в три раза ниже, чем была в советский период. Вероятно, власть имущие ждут новых акций протеста в следующем году. За поправку проголосовали: КПРФ — 95,7%; «Родина» («Народная воля») — 66,7%; «Родина» — 30,3%; «Единая Россия» — 1, 3%; ЛДПР — 0%.

В отличие от своих старших товарищей, студенты ссузов и ПТУ в 2005 г. прибавки к стипендии не получили вовсе, ибо в акциях протеста не участвовали. Комментируя ситуацию на совместной с автором этих строк пресс-конференции, лидер московских профсоюзов образования и науки С.Кузин заметил: значит, будут!

В 2006 г. в ссузах и ПТУ обещано повышение стипендий «аж» на 50%, т. е... со 140 до 210 руб.! Напомню: в отличие от вузов, стипендия студента ссуза по сравнению с советскими временами в реальных деньгах «обвалилась» в 7 раз, а учащегося ПТУ — в 10 раз. Иначе говоря, чем ниже уровень доходов родителей, тем больше падение студенческих стипендий.

Поправкой № 157 мы предложили хотя бы отчасти компенсировать эту вопиющую несправедливость, подняв с 1 января 2006 г. стипендии студентам ссузов и учащимся

ПТУ до 350 руб. и затратив на это 4,1 млрд. руб. из федерального бюджета. Результаты оказались следующими: КПРФ — 95,7%; «Родина» (Народная воля) — 66,7%; «Родина» — 24,2%; «Единая Россия» — 1,3%; ЛДПР — 0%.

**3. Педагоги.** Повторю: центральным требованием профсоюзов было повышение заработной платы педагогических работников, впрочем, как и всей российской интеллигенции, не менее чем в 1,5 раза в следующем году. Именно этого требовала предложенная нами поправка № 350 в отношении школьных учителей и других работников образования в регионах. Цена вопроса — 91 млрд. руб., т. е. 0,1 часть дополнительных доходов в январе — июне 2005 г. Напомню: в реальных деньгах по сравнению с советскими временами заработная плата российской интеллигенции упала почти в три раза (в расчете за одну ставку). Безнадежно взывая к совести депутатов, напомнил про недавно прошедший день учителя и призвал их вспомнить своих педагогов. В ответ услышал от председателя думского Комитета по бюджету и налогам Ю.Васильева, что совесть им подсказывает правильно. Как именно, выяснилось после голосования: КПРФ — 95,7%; «Родина» («Народная воля») — 88,9%; «Родина» — 51,5%; «Единая Россия» — 1,3%; ЛДПР — 0%.

Аналогичная ситуация возникла с поправкой № 155, которой мы требовали поднять в 1,5 раза заработную плату работников федеральных образовательных учреждений, т. е. по преимуществу вузов и примерно половины техникумов. В последнее время во многих регионах, особенно «донорах», «федеральные» педагоги оказались пораженными в правах даже по сравнению с учителями школ. Например, с учетом региональных надбавок, средняя зарплата учителя в Москве около 11 тыс. руб., тогда как бюджетная зарплата профессора — чуть более 7 тыс. Привожу выполненные экспертами ЦК профсоюза работников образования и науки расчеты уровня бюджетной заработной платы, которую должны получить преподаватели вузов в следующем году в соответствии с планами правительства.

Должность	Разряд	С 1 сентября 2005 г. по 28 февраля 2006 г.	С 1 марта 2006 г. по 30 апреля 2006 г.	С 1 мая 2006 г. по 31 августа 2006 г.	С 1 сентября 2006 г. по 31 декабря 2006 г.
Стажер	8	1766	1895	1976	2097
Ассистент	9	1926	2068	2152	2295
Ассистент	10	2102	2258	2350	2504
Ассистент	11	2294	2466	2570	2735
Ассистент, к.н.	12	3362	3547	3657	3744
Ст. преподаватель	13	2646	2846	2966	3164
Ст. преподаватель, к.н.	14	3738	3953	4086	4295
Доцент без степени	14	3913	4214	4400	4693
Доцент, к.н.	15	5104	5429	5624	5947
Доцент, д.н.	16	6018	6368	6578	6963
Профессор, к.н.	16	6042	6442	6682	7122
Профессор, д.н.	17	7026	7456	7722	8109

Тем не менее, за нашу поправку № 155 проголосовали: «Родина» («Народная воля») — 88,9%; КПРФ — 87,2%; «Родина» — 18,2%; «Единая Россия» — 0,3%; ЛДПР — 0%.

И, наконец, профсоюзы (см. письмо председателя ЦК профсоюза работников образования и науки Г. Меркуловой от 7 сентября 2005 г.) предлагали ввести систему специальных надбавок молодым учителям: 30% — до 2-х лет, 40% — до 5-ти лет, 50% — свыше 5-ти лет. Цена вопроса — 22,7 млрд. руб. После аналогичных мер в Санкт-Петербурге число выпускников знаменитого герценовского университета, пожелавших работать в школе, немедленно выросло с 12 до 35%. Тем не менее за нашу поправку № 348 проголосовали: КПРФ — 97,9%; «Родина» (Народная воля) — 66,7%; «Родина» — 36,4%; «Единая Россия» — 1,3%; ЛДПР — 0%.

**4. Культура.** Вынося на голосование поправку № 186 члена Совета Федерации В. Сударенкова, я требовал увеличить финансирование раздела «Культура» в Федеральном бюджете почти на 59 млрд. руб. Это должно было обеспечить не только рост заработной платы библиотекарей, музейщиков, работников театров, дворцов и клубов в 1,5 раза, но и дополнительные деньги для Федеральной целевой программы «Культура России». В отличие от работников образования, занимающих обычно третье место снизу по уровню доходов,

работники культуры и вовсе находятся на предпоследнем. Однако тщетны были мои напоминания депутатам о том, что еще недавно законодательство требовало, чтобы не менее 2% расходной части федерального бюджета выделялось на культуру. Тщетна была ирония в адрес тех, кто полагает, что культуре, как и порядочной женщине, платить не обязательно. Тщетным было и обращение к авторитету знаменитого певца, а ныне председателя профильного комитета Иосифа Кобзона, незадолго до того провозгласившего в Госдуме: только спяну или сдуру жалко денег на культуру. Оказалось — жалко. За поправку проголосовали: «Родина» («Народная воля») — 88,9%; КПРФ — 80,9%; «Родина» — 18,2%; «Единая Россия» — 0,3%; ЛДПР — 0%.

Интересно, какой из двух мотивов, «озвученных» И. Кобзоном, превалировал в данном случае? Думаю, на самом деле третий: воля «небесной канцелярии», т. е. опять же партии и правительства.

Нетрудно сосчитать: если взять «цену» всех приведенных поправок и прибавить к ней расходы, требующиеся для того, чтобы заработная плата всех медицинских работников была повышена в 1,5 раза (на участковых врачей и медсестер, а также работников скорой помощи средства уже выделены), «итога» окажется менее 400 млрд. руб., т. е. примерно четверть ожидаемых дополнительных доходов 2005 г.

Очевидно: вопрос не в деньгах, но в политической воле. Очевидно тем более, что именно такую сумму (13 млрд. долл.) государство разрешило полугосударственной структуре «Газпром» выплатить Роману Абрамовичу за акции Сибнефти. Разрешило на всякий случай превратить их в деньги — мало ли что произойдет в 2008-м г. Как видим, здесь политической воли хватает: нелояльных «олигархов» сажают в тюрьму, а лояльным отдают столько, сколько не нашлось для всей интеллигенции и всех детей России.

Выводы напрашиваются сами собой.

1. Если бы на «Горбатом мосту» 12 октября оказалось не 3—5, а 300—500 тыс. протестующих, деньги нашлись бы немедленно.

2. «Горбатую» Думу, которую даже Ю. Лужков называл птицей с одним крылом, утверждая, что такая птица не летает, согласно пословице, исправит только политическая «могила», т. е. перевыборы.

3. Когда в очередной раз очередной партфункционер или «народный политический артист» с телеэкрана начнет, что называется, «лепить горбатого», насчет любви к России, бедным, русским, детям, учителям или культуре, рекомендую читателю почаще вспоминать, как они голосовали. Если, конечно, вы еще не потеряли надежду жить лучше.

Опубликовано: Вечерний Омск. 2005. № 82. 28 октября. С. 2.

## НАЛОГОВАЯ ПЕТЛЯ ДЛЯ ОБРАЗОВАНИЯ

Налоговая политика в отношении российского образования более чем парадоксальна. Парадокс первый я бы назвал «парадоксом Рейгана». Когда-то американский Президент говорил, что его правая рука не знает, что делает крайняя правая. У меня такое ощущение, что похожая ситуация и в нашем Правительстве. Последние программы реформирования образования предусматривали увеличение финансовой самостоятельности образовательных учреждений и развитие системы попечительских советов. Идеи абсолютно правильные и поддерживаются мною на 100%. Осуществимо и то, и другое при ряде условий. Если долгое время в России худо-бедно исполнялись нормы Закона «Об образовании» в части освобождения от налога прибыли образовательных учреждений, идущей на образовательный процесс, а также действовали льготы по налогообложению для тех, кто издавал учебники, то в последнее время эти налоговые преференции отменены или сокращены. Где же найти чудака-спонсора, который захочет отдавать деньги в распоряжение попечительского совета школы, зная, что из них 24% немедленно будут изъяты налоговой инспекцией?.. Все эти поправки принимались по настоянию Правительства и правительственным большинством Государственной Думы, и системности в действиях властей не видно. Спрашивается, почему, с одной стороны, в Распоряжении Правительства о реформировании образования записываются финансовая самостоятельность и попечительские советы, а с другой, — финансово-экономический блок правительства проводит политику прямо обратную?

Парадокс второй я назвал бы попыткой обогнать цивилизацию, двигаясь задом наперед. Сколько раз звучали заявления о намерении построить современное цивилизованное гражданское общество, социальное государство и т. д. Но в реальной налоговой политике мы движемся в противоположную сторону. Мне приходилось лично встречаться с министрами образования США и Великобритании, руководителем конференции ректоров в Германии, представителями французских вузов — и все они говорят одно и то же: в развитых странах школа, вуз налогов не платят. Например, в Америке проекты, связанные с образованием, налогом не облагаются. Лишь когда вуз осуществляет совместный коммерческий необразовательный проект с какой-либо другой организацией, то именно с этого проекта налоги уже берутся.

Когда принимались соответствующие законы в Госдуме третьего созыва, нам с огромной гордостью говорили: мол, теперь мы получили важнейшее достижение рыночной экономики — будем платить одинаковый налог. Попытки объяснить, что не может школа платить, как водочная компания, больница — как табачная, Большой театр — как Газпром, а инвалиды — как олигархи, ни к чему не привели. Отстоять поправки не удалось.

И здесь мы встречаемся с парадоксом номер три. Это парадокс казарменного либерализма и либерального коммунизма. Приведу, например, результаты голосования в Государственной Думе по вопросу о сохранении льгот на учебное книгоиздание: Агрпромышленная депутатская группа высказала 93% «за», Компартия — 90, «Яблоко» — 89, группа «Российские регионы» — 35, СПС — 2,5% (это, скорее всего, голос Ирины Хакамады — единственной голосующей за поправки, направленные на поддержку образования), ЛДПР — ни одного голоса «за», «Единство» — минус 23% (при отсутствии голосов «за» каждый четвертый депутат голосовал «против»).

Сейчас в Госдуму внесены три законопроекта по изменению Налогового кодекса с тем, чтобы вернуть налоговые льготы системе образования. Мы, конечно, будем добиваться их прохождения, и совершенно уверены, что рано или поздно ситуацию надо приводить в норму.

Смысл всех этих рассуждений сводится к следующему. Мне бы очень хотелось, чтобы читатели ... активно поработали со своими депутатами от разных фракций, попытались объяснить, к чему приводит современная налоговая политика в отношении образования, чтобы хотя бы часть депутатов проголосовала за наши законы, тем самым, сделав доброе дело для отечественного образования.

Опубликовано: Управление школой. 2002. № 38. С. 4.

### **НАЛОГОВЫЕ ЛЬГОТЫ ДЛЯ ОБРАЗОВАНИЯ: ПОПЫТКА НЕ ПЫТКА**

9 апреля в Государственной Думе рассматривались два законопроекта, подготовленные нашим комитетом с моим участием. Они направлены на частичное возвращение налоговых льгот в системе образования.

Первый законопроект предполагал изменения в ст. 264 Налогового кодекса, которые позволили бы образовательным учреждениям относить суммы, затраченные на покупку оборудования, на издержки производства. То есть фактически не облагать эти средства налогом.

Второй проект был еще проще. Он предполагал внесение изменений в ст. 164 того же Кодекса: распространить десятипроцентную льготную ставку по налогу на добавленную стоимость, которой сейчас пользуется учебное книгоиздание, на аналогичные учебные издания, выпущенные на электронных носителях.

Думаю, что необходимость принятия этих законов была очевидна всем, кто заботится о развитии образования, с одной стороны, и кто сохранил здравый смысл — с другой. Обосновывая эту необходимость, авторы законодательной инициативы приводили следующие аргументы.

Первый — это финансовые потери образования. Со всех трибун слышится, что образование является бюджетным приоритетом, хотя это не совсем так. Темпы роста расходов федерального бюджета по разделу «Образование» в 2003 г. значительно снизились по сравнению с двумя предыдущими годами. Сейчас темпы составляют примерно 22%, тогда как прожиточный минимум в этом году в стране вырастет на 23%. Но и эти финансовые вливания в образование в большой степени изымаются обратно. По данным коллегии



Министерства образования России, в 2002 г. в результате резкого сокращения налога на прибыль только по системе Минобразования потери составили не менее 3,5 млрд. руб. В целом же по системе образования, как считают специалисты, — до 9 млрд. Трудно понять Правительство, которое одной рукой обещает увеличить финансирование, а другой забирает деньги у образования обратно.

Второй аргумент — это мировой опыт. Мне уже приходилось писать, что система образования в индустриально развитых странах, по крайней мере от учебной деятельности, налогов не платит. На вопрос зарубежным коллегам-парламентариям «А не боитесь ли вы криминала?» обычно слышим простой ответ: «На это есть правоохранительные органы. Да и какой может быть криминал в учебных заведениях, где денег мало». Невозможно объявлять о том, что мы намерены войти в число современных высокоиндустриальных стран и одновременно принимать законы, идущие в прямопротивоположную сторону.

Третий аргумент — это правительственная налоговая политика, которая противоречит политике образовательной. Во всех программах, включая Концепцию модернизации до 2010 г., предполагалось создание попечительских советов, которые должны были аккумулировать деньги населения и спонсоров в интересах образования. Однако немногие «герои» будут отдавать собственные средства или средства своей организации школе, ПТУ или вузу, зная, что 24% из этих средств будет изъято в качестве налога на прибыль.

Все это, казалось бы, очевидно. Но невольно вспоминается Жванецкий. Помните его слова: «Будет ли так поступать нормальный человек? Нормальный не будет, а умный будет». Нечто подобное мы наблюдали и в зале Госдумы при рассмотрении закона. Стоит отметить, что эти законопроекты были подготовлены депутатами и представителями образовательной политики всех «крыльев», при участии специалистов Высшей школы экономики, выносились депутатами и с левого, и с правого фланга, получили положительное заключение Бюджетного Комитета Госдумы. Более того, они набрали довольно много голосов: 195 — за первый закон, 199 — за второй, которых, однако, не хватало для их принятия.

Привычной в последнее время стала ситуация, когда за образовательные законы голосуют фракции коммунистов, Агропромышленная группа и «Яблоко». На сей раз к ней присоединился «Союз правых сил». Фракция «Яблоко» дала 100% голосов, КПРФ — 96,3%, Союз Правых Сил — 93,8%, Агропромгруппа — 88,4%, депутаты, не вошедшие в объединения, — 47,6%, группа «Регионы России» — 25,5%, группа «Народный депутат» — 15,1%. Вместе с тем ни одного голоса за налоговый закон для образования не дали ЛДПР, «Отечество — вся Россия» и «Единство». Подтверждая, кстати, справедливость рейтинга поддержки образования, который ведет Комитет Госдумы по образованию и науке, в котором они регулярно занимают нижние места.

Представитель Правительства активно выступал против принятия этих законов, говоря о том, что они противоречат принципиальной концепции налоговой политики, согласно которой все налоговые льготы надо отменять. Кроме того, он пообещал поставить вопрос о снижении ставки налога на добавленную стоимость на несколько процентов по сравнению с ныне существующими 20%-ми. Но одновременно — отменить и оставшиеся льготы по этому налогу. Это значит, что, если льготы образованию по налогу на добавленную стоимость будут отменены, то цена платных образовательных услуг поднимется примерно на 20%. При том, что и сейчас они стоят достаточно дорого. Потери образовательных учреждений значительно увеличатся.

Голосование в Думе было еще одной попыткой восстановить нормальную налоговую политику. Было оно и проверкой депутатов на истинное отношение к образованию. Напомню, четыре фракции голосовали в большинстве за названные законы — за возвращение налоговых льгот, три фракции не дали ни одного голоса. Вот и судите, кто любит образование на самом деле.

Опубликовано: Управление школой. 2003. № 15.

## СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ТЕКУЩЕГО ГОДА. НАЛОГИ

Какой бы сокрушительной критике ни подвергался Парламент в России, его заслуги перед образовательным сообществом бесспорны. Одна из них — сохранение в 1990—2001 гг. налоговых льгот для образования и науки, установленных в стране чуть

ли не со времен Петра I. Увы, ситуация резко изменилась со времени формирования в Третьей Думе проправительственного «блока четырех», а затем — партии «Единая Россия». В 2001 г. в Правительстве и механически штампуя его решения думском большинстве возобладала, мягко говоря, странная точка зрения о том, что все организации — коммерческие и некоммерческие — должны платить одинаковые налоги.

Принцип «казарменного коммунизма» (всем — поровну) в очередной раз был использован для насаждения в стране «дикого капитализма» позапрошлого века. В результате с 2002 г. льготы образовательных учреждений по налогу на прибыль были отменены, что, по данным Минобразования России, привели к потере системой 3,5 млрд. руб. Эта политика, не имеющая аналогов в индустриальных странах, была продолжена и в 2003 г.

Сначала «Единая Россия» успешно провалила два закона, предложенных депутатами Комитета по образованию и науке и даже получивших поддержку Комитета по бюджету: один предусматривал освобождение от налога на прибыль оборудования, закупаемого учебными заведениями; другой предполагал распространить 10%-ную ставку НДС, по которой в настоящее время облагается литература, связанная с образованием, наукой и культурой, на аналогичные издания, выполненные на магнитных носителях (например, электронные учебники).

Затем думское большинство «продало» закон о налоге на имущество, согласно которому налоговые льготы для образовательных учреждений действуют лишь до 2006 г. Попытка автора снять это временное ограничение была благополучно похоронена «партией власти».

Осенью в Думе должен рассматриваться очередной внесенный нами законопроект о возвращении образованию налоговых льгот. Однако, если образовательное сообщество не организует массированное давление на депутатов, судьбу его заранее можно предсказать словами Хаджи Насредина: будет то, что вчера. Скорее всего «праздник послушания» Думского большинства продолжится даже в предвыборный период.

Опубликовано: Управление школой. 2003. № 31. С. 2.

### **2.3. ПОЧЕМУ ИНТЕЛЛИГЕНЦИЯ ОСТАЕТСЯ НИЩЕЙ**

#### **ПОЧЕМУ ИНТЕЛЛИГЕНЦИЯ ОСТАЕТСЯ НИЩЕЙ?**

##### **Открытое письмо премьер-министру России**

Уважаемый Михаил Михайлович!

Поскольку правительственное большинство в Государственной Думе лишило меня возможности изложить Вам некоторые проблемы, касающиеся положения 15 миллионов работников бюджетной сферы вообще и российской интеллигенции, в частности, вынужден сделать это через газету. Убедительно прошу считать это обращение депутатским запросом.

В последнее время врачи, учителя, даже профессора и народные артисты все чаще задают вопросы, на которые я как депутат ответить не могу, а потому переадресую их Вам как Председателю Правительства.

1. В какой еще стране с громадными природными ресурсами, претендующей называться цивилизованной и даже входящей в «Большую Восемь», минимальная зарплата составляет неполных 15 долл., а зарплата начинающего врача или учителя — 35 долл.?

2. Почему в индустриально развитых и новых индустриальных странах зарплата интеллигенции на уровне или выше зарплаты в промышленности, а в России — наоборот? Каким образом Вы собираетесь вести страну в информационное общество, когда ниже всего оценивается труд тех, кто учит, лечит, просвещает и совершает открытия? Неужели в Правительстве не понимают, что так можно превратится в Верхнюю Волгу без ракет?

3. Почему при полунищей интеллигенции страна считает необходимым иметь профицитный бюджет? Напомню: превышение доходов над расходами в 2001 г. составило 318 млрд. руб., по плану 2002 — 109, по плану 2003 — 72 млрд. руб. Однако большая часть этих денег направляется не на заработную плату или другие социальные цели, но

на опережающее погашение внешних долгов и в резерв Правительства. Между прочим, по самым жестким правилам единой европейской валютной зоны допускается 3%-ный бюджетный дефицит. И это при минимальной зарплате, например, во Франции около 1000 долларов.

4. Почему все государства, называющие себя социальными, предоставляют налоговые льготы бедным, а Россия — богатым? Есть ли в мире хоть одна цивилизованная страна, где учитель и «олигарх» платят одинаковый 13% налог? Зачем отменен налог на обмен валюты, который давал бюджету 3 млрд. руб.? На эти деньги можно было три раза компьютеризировать систему начального профессионального образования. Кому выгодна регрессивная шкала по социальному налогу, т. е. система, при которой, чем выше зарплата, тем меньше налог? Ведь даже Министр финансов Лифшиц заявлял в свое время, что «надо делиться»!

Нам говорят, что таким образом увеличиваются налоговые поступления. Но в период экономического роста они увеличиваются всегда. Посмотрим, что с ними будет в период экономического спада, который, видимо, не за горами.

5. Почему в Европе, Америке да и в СССР зарплата профессора была вполне сравнима с зарплатой депутата парламента или министра, а сейчас она раз в 10 меньше? И теперь депутатам, которые еще способны испытывать уколы совести, приходится ее значительную часть перечислять на благотворительные цели, чтобы меньше краснеть перед людьми. Почему после всей критики бюрократии управленческий аппарат вырос в 2,5—3 раза, а доля расходов на его содержание в бюджетах всех уровней, по некоторым экспертным оценкам, — чуть не в 8 раз?

6. Два года назад Президент признал то, о чем оппозиция говорила уже больше 12 лет: ежегодно из страны за рубеж вывозится не менее 20 млрд. долл. Почему же в таком случае летом 2001 г. Правительством и Президентской Администрацией, несмотря на сопротивление Центробанка, через Госдуму «продавлен» закон, облегчающий вывоз капитала? Почему в начале 2003 г. принята новая редакция закона о валютном регулировании и валютном контроле, который этот вывоз еще более облегчает? Неужели кому-то непонятна элементарная арифметика: невозможно одновременно вывозить свыше 20 млрд. долл. и платить нормальные зарплаты и пенсии?

7. Почему интересы иностранных кредиторов Правительство ставит выше интересов собственного населения? Только в бюджете 2003 г. на выплату внешних долгов выделено 17 млрд. долл., т. е. почти 600 млрд. руб. Этих денег хватило бы не только на зарплату интеллигенции, но и пенсионерам вместе с их внуками. В мировой практике ни одна страна, которая не собирает делать новых долгов, старых полностью не платит. Почему Россия прощает бедным странам долги почти в 40 млрд. долл., а богатые страны разоренной России не прощают ничего? Если «переговорщики» из Правительства не способны добиться частичного списания, отсрочки выплаты и других льгот по долгам, что же, на них свет клином не сошелся, — надо менять «переговорщиков».

8. Главное: по расчетам Академии наук, если бы Россия ввела такую же, как, например, в Норвегии или хотя бы в странах Персидского залива, систему взимания ренты и налогов с тех, кто использует наши общие природные богатства, предварительно их приватизировав, это могло бы дать государству дополнительно 70 млрд. долларов бюджетных доходов, т. е. фактически второй федеральный бюджет. Вместо этого прежний курс приватизации продолжается, и «Славнефть» продана примерно в 2 раза ниже реальной цены. Одновременно принимается неслыханный закон о запрете референдума в течение полутора лет из каждых четырех, чтобы запретить народу высказаться по ключевому вопросу о природных богатствах, которые по праву ему принадлежат.

Способен ли какой-нибудь гений пиара при такой политике убедить российского ученого, врача, учителя или работника культуры, что они получают справедливую зарплату?

Опубликовано: Управление школой. 2003. № 24. С. 4.

### **ОПЛАТА ТРУДА: НЕСОСТОЯВШИЙСЯ ПРИОРИТЕТ**

Прежде чем реформировать оплату труда педагогов, надо сделать ее достойной.

**Одним из самых вопиющих нарушений закона в России является низкая заработная плата учителя. Это не просто неуважительное отношение к педагогам — это преступление.**

Размер заработной платы учителей определил еще в июле 1991 г. Указ № 1 Президента РФ Б.Н. Ельцина, одним из соавторов которого мне довелось быть. Этот Указ установил, что средние ставки в образовании должны быть не ниже средней заработной платы в промышленности, а в вузах профессорско-преподавательскому составу следует платить из расчета двух средних «промышленных» зарплат. После этого было много разговоров о том, что указ оторван от жизни и может реализовываться только в условиях государственной промышленности. Тогда как на самом деле профсоюзы, которым принадлежит заложенная в указ идея, выяснили, что она далеко не нова: ее с успехом использовали и в СССР, и во многих развитых зарубежных странах. В частности, работники системы образования Великобритании получают не меньше, чем в промышленности. Не секрет, что зарплата начинающего учителя в Соединенных Штатах 27 тыс. долл. в год, т. е. более 2 тыс. долл. в месяц. Причем учителя полагают, что получают недостаточно.

К сожалению, бюджет 2003 г. мало что решает в вопросе заработной платы учителя. По оценкам Российского профсоюза работников образования и науки, уже к концу года заработная плата большинства учителей опять окажется ниже прожиточного минимума. В первом квартале 2002 г. с учетом всех повышений средняя зарплата в образовании была на уровне 60% от промышленности (для сравнения: в 1940 г. в нашей стране этот показатель равнялся 97%, в начале 1970-х — 75%). Группа новосибирских ученых из Российской академии наук подсчитала: с 1985 по 1995 г. средняя зарплата в России уменьшилась, по крайней мере, в три раза. И даже от этой средней заработной платы зарплата в образовании составляет примерно 60%!

Зарплата учителей не обеспечивает им нормального уровня жизни. По статистике, по уровню доходов пятое место снизу занимают врачи, четвертое — ученые, третье — работники образования, второе — культуры. То есть труд тех, кто учит, лечит, делает открытия, обеспечивает культурный прогресс, оценивается ниже всех в стране. Это ненормально.

Каков же выход из создавшегося положения? С моей точки зрения, он вполне определенный. На него указала Российская академия наук, рассчитавшая, кому в стране достаются доходы от природных богатств. Если бы в России значительная часть доходов от природных богатств попадала в казну, то это дополнительно дало бы 70 млрд. долл. в годовой бюджет государства. Практически еще один федеральный бюджет страны! Считается, что за рубежом такие доходы распределяются, по крайней мере, «пятьдесят на пятьдесят»: половину доходов получает казна, другую — те, кто природные богатства добывает, разрабатывает и т. д. Нашему государству достается только 6%. Вот, где лежит радикальное средство улучшения ситуации. Я уже не говорю о том, что бюджет 2003 г., как и 2002-го, — профицитный, равно как и о том, что остаток на счетах казначейств по исполнению этого бюджета составляет 302 млрд. руб.

Вопрос о зарплате учителя все больше из вопроса экономического превращается в идеологический. Если власть хочет поддержки учителей, ей нужно менять политику распределения доходов. Но она хочет пойти по несколько иному пути. Я имею в виду очередную реформу — предполагаемый с 1 октября 2003 г. переход на профессиональную систему оплаты труда в образовании. В принципе, эта идея правильна, и она витала в воздухе на протяжении более чем десяти лет. Уже в Указе № 1 Президента РФ Б. Ельцина и Законе РФ «Об образовании» (июль 1992 г.) не предполагалось, что работники образования будут оплачиваться по той же системе, что и остальные работники бюджетной сферы. В этих двух документах образование объявлялось государственным приоритетом. Еще в 1996 году депутаты Комитета по образованию и науке внесли в Госдуму проект Федерального закона «О порядке определения размеров средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений». В законопроекте предусматривалось поэтапное повышение ставок и окладов до средней зарплаты в промышленности на основе особой тарифной сетки, устанавливающей минимально допустимый для всех регионов и муниципальных образований уровень зарплаты по всем разрядам. Другими словами, каждый регион, каждый муниципалитет, будь у него деньги, был вправе повышать зарплату педагогам, но никто не был вправе опускать ее ниже установленных законом федеральных гарантий.

**Говорю об этом не случайно, ибо профессиональная система оплаты труда, предложенная сегодня Минтруда, принципиально отличается от того, что предлагалось нами в 1996 г. Отличается в худшую сторону, причем сразу по нескольким параметрам.**

Первое. Смирившись с действующим законом, правительственная Концепция модернизации образования, утвержденная в декабре 2001 г., установила, что к 2006 г. средние ставки в образовании должны выйти на среднюю зарплату в промышленности. Однако, по словам вице-премьера Правительства РФ Валентины Матвиенко, произнесенным на «Парламентском часе», Правительство страны стремится к 80%-ному соотношению заработной платы. Это явная попытка пересмотра норм действующего закона, причем в худшую для педагогов сторону.

Второе. Правительственная реформа неверно характеризуется как создание профессиональных систем оплаты труда. Точнее ее было бы назвать созданием региональных и муниципальных систем. Фактически Правительство планирует ликвидировать большинство федеральных гарантий в области оплаты труда. Каждому региону и муниципалитету предлагается исходить из собственных финансовых возможностей при соблюдении нормативов минимальной зарплаты, установленных федеральным законом. Теоретически это может привести к повышению заработной платы в «донорских» регионах, которых в России единицы, и к ее понижению в регионах дотационных, которых абсолютное большинство. Разумеется, депутаты совместно с профсоюзами выступают против такой «реформы», требуя сохранения федеральных гарантий по всем разрядам специальной тарифной сетки, которые должны быть едиными для всей страны.

Нельзя не отметить следующий парадокс: вице-премьер Валентина Матвиенко, министр образования Владимир Филиппов и даже Президент Владимир Путин не раз повторяли, что государство должно вернуться в систему образования. Соответственно, за зарплату в школе должен отвечать хотя бы субъект Российской Федерации (такие поправки подготовлены к действующим законам, в том числе к Закону «Об образовании»). Однако параллельно Министерство труда предлагает проект закона, который предусматривает прямо противоположное — полную муниципализацию заработной платы. Получается, что, одна рука правительства не знает, что делает другая. Думаю, это противоречие удастся снять, если учредителями (или соучредителями) школ станут субъекты Российской Федерации. Однако юридически это сделать непросто, а самое главное — зарплата в образовании и в этом случае будет полностью зависеть от возможностей или произвола губернаторов.

Третье и главное. Без дополнительных денег никакая реформа оплаты труда невозможна. Специалистами Минобразования и ЦК профсоюза работников народного образования и науки подсчитано: для введения профессиональной системы оплаты труда в образовании нужно увеличить финансирование в 2,7 раза или, как минимум, в 2. Напомним, что в начале 2002 г. зарплата в образовании составляла 60% от ее уровня в промышленности (с учетом зарплат вузовских работников). При существующих темпах роста зарплаты в промышленности, в октябре 2003 г. соотношение зарплат снова опустится до уровня 45%. Обещанное увеличение зарплаты педагогов с 1 октября 2003 г. в 1,33 раза никаких серьезных проблем не решает. Если же, как предлагает Правительство, при этом будет ликвидирована 25%-ная надбавка к зарплате сельских учителей, ситуация даже ухудшится. Думается, прежде, чем реформировать оплату педагогического труда, нужно сначала сделать ее достойной.

Таким образом, введение профессиональной системы оплаты труда в сфере образования может принести больше вреда, чем пользы.

Опубликовано с сокращениями: Управление школой. 2002. № 39. С. 4. (под заголовком «Учительская зарплата: снова нерадостные вести»).

### **РЕФОРМА ЗАРПЛАТЫ: ЕСЛИ ОБРАЗОВАНИЕ — ПРИОРИТЕТ, ПОЧЕМУ УЧИТЕЛЬ СТАНЕТ БЕДНЕЕ?**

Добрый день, уважаемые коллеги! К сожалению, я должен начать с парадокса: в последнее время на фоне разговоров о всеобщей любви к образованию и о его приоритетном финансировании в канун 2003 г., впервые за несколько лет над российским учителем нависли сразу три угрозы, если хотите, «дамокловых мечи», а над сельским учителем — целых пять. С них и начну.

Во-первых, внося в Госдуму проект федерального бюджета на 2003 г., Правительство предлагало отменить 25%-ную надбавку для сельских учителей, а равно работников куль-

туры и медицинских работников. Слава Богу, давление профсоюзов и трудовых коллективов работников бюджетной сферы оказалось столь сильным, что эту угрозу нам удалось ликвидировать при рассмотрении вопроса в Бюджетном Комитете, не вынося на пленарное заседание.

Во-вторых, внося проект поправок к закону «Об основах федеральной жилищной политики», Правительство пыталось ликвидировать коммунальные льготы для сельской интеллигенции. Четырежды рассмотрение этого вопроса на пленарном заседании Госдумы переносилось. В конце концов законопроект был принят, однако теперь льготы предлагается ликвидировать (точнее, передать этот вопрос на рассмотрение субъектов Российской Федерации) с 2005 г., когда парламентские и президентские выборы останутся позади.

Очень интересной была полемика в Думе по поводу принятия этого Закона. Например, наш коллега из «Союза Правых Сил» Борис Надеждин заявлял, что помогать надо не сельскому учителю, а бедному учителю. В свою очередь, мы спрашивали: а где Вы видели богатых учителей?

В-третьих, похоже, Правительство пытается пересмотреть установленное законом положение об уровне зарплаты в образовании. Начиная с почившего в бозе Указа Президента Б. Н. Ельцина № 1 от 11 июля 1991 г., начиная с Закона РФ «Об образовании» 1992 г., была установлена, но не исполнялась, норма, согласно которой средние ставки зарплаты педагогических работников в системе образования должны быть не ниже средней зарплаты в промышленности. Увы, выступая в Госдуме 9 октября 2002 г., В. И. Матвиенко, которую я высоко ценю как самого социального вице-премьера, но которая в данном случае выражала точку зрения Правительства, заявила, что теперь Правительство исходит из положения, согласно которому зарплата в непромышленных отраслях должна быть на уровне 80% от производственных отраслей. При этом даже в Распоряжении Правительства № 1756-р «Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года» записано: в 2006 г. вывести оплату труда в этой сфере на уровень средней зарплаты в промышленности.

В-четвертых, в 2003 г. Правительство предлагает индексацию зарплаты работников образования, медицины, науки, культуры ниже роста прожиточного минимума. Действительно, по данным профсоюзов, рост прожиточного минимума с декабря 2001 г., когда зарплата повышалась последний раз, до октября 2003 г., когда ее предполагается поднять вновь, составит 40%, тогда как обещанное повышение — только 33%!

Обращаю ваше внимание на точность расчетов. Согласно закону о федеральном бюджете, в текущем году инфляция, т. е. средний рост цен, ожидается на уровне 10—12%. Однако при этом прожиточный минимум (т. е. цены на товары и услуги первой необходимости) по тем же прогнозам вырастет на 22,7% (округленно 23%). А поскольку, к сожалению, у большинства работников образования зарплата «вращается» около такого минимума, ее рост нужно сравнивать именно с ним, а не со средними темпами инфляции.

Между прочим, это означает, что в текущем году беднее в России станет и средний пенсионер, пенсия которого, опять же в среднем, увеличится на 17—18%, т. е. на 5—6% меньше, чем прожиточный минимум!

Наконец, в-пятых, предлагается уже с октября текущего года перевести педагогов, медиков, работников науки и культуры на отраслевые системы оплаты труда. Хочу подчеркнуть: идея отраслевых систем оплаты труда — это, в принципе, идея правильная, и мы как законодатели предлагали ее на протяжении уже более 10 лет.

Так, уже в Указе Президента Б. Н. Ельцина № 1, проект которого был подготовлен нами в Комитете по науке и образованию Верховного Совета, а затем и в Законе РФ «Об образовании» (июль 1992 г.) отнюдь не предполагалось, что педагогические работники будут оплачиваться по той же системе, что и иные профессиональные отряды работников бюджетной сферы. В Указе и Законе образование объявлялось приоритетом государственной политики со всеми вытекающими из этого финансовыми и социальными обязательствами государства. Еще в 1996 г. мы внесли в Госдуму первую редакцию проекта Федерального Закона «О порядке определения размеров средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений», которая (в развитие действующего Закона) предусматривала поэтапное повышение ставок и окладов педагогических работников до средней зарплаты в промышленности на основе особой тарифной сетки, если угодно, особой отраслевой системы, устанавливающей минимально допустимый для всех

регионов и муниципальных образований уровень зарплаты по всем основным разрядам. Другими словами, каждый регион, каждый орган местного самоуправления, будь у него деньги, сохранял право повышать зарплату педагогам, но не имел бы права опускать ее ниже установленных законом федеральных гарантий.

Говорю об этом не случайно, ибо отраслевые системы зарплаты, предложенные Минтрудом, принципиально отличаются от того, что мы предлагали и предлагаем. Отличаются, как небо от земли, в худшую сторону, причем сразу по нескольким параметрам.

Первое. На мой взгляд, правительственный проект реформы неверно характеризуется как создание отраслевых систем оплаты труда. Точнее его было бы назвать созданием систем региональных или даже муниципальных. Фактически Правительство планирует ликвидацию большинства федеральных гарантий в области оплаты труда. Каждому региону или даже муниципальному образованию предлагается исходить из собственных финансовых возможностей при сохранении минимальной зарплаты, установленной федеральным законом. В настоящее время эта заработная плата составляет 450 руб. или менее 15 долл. К концу года будет повышена до 600 руб. или менее чем 20 долл. Когда называешь эти показатели зарубежным коллегам, они просто отказываются верить. Все остальные показатели заработной платы предлагается сохранить лишь в качестве федеральных рекомендаций регионам.

Вопреки тому, что здесь говорили, это неизбежно приведет к усилению разрыва в заработной плате педагогов между регионами. В «донорских» регионах, которых в России единицы, зарплата может даже вырасти, однако в регионах дотационных и депрессивных, которых абсолютное большинство, она может быть даже снижена, поскольку федеральный центр не будет закладывать соответствующие средства в трансферты и субвенции регионам.

Разумеется, вместе с профсоюзами мы выступаем против такой «реформы», требуя сохранения федеральных гарантий по всем ставкам и окладам отраслевой системы оплаты труда, минимальные размеры которых должны быть едиными и обязательными для всей страны. На наш взгляд, такой подход соответствует и предложениям президентского законопроекта, согласно которым в статье 28 Закона РФ «Об образовании» нужно отнести к компетенции Российской Федерации установление федеральных гарантий реализации права граждан на образование.

Второе и главное. Без дополнительных денег никакая реформа оплаты труда невозможна. Нужно не перекраивать «тришкин кафтан», а потратиться на новый, по размеру. Мне не раз уже приходилось говорить, что попытка реформирования оплаты труда без денег — это все равно, что попытка непорочного зачатия без участия Господа Бога — заманчива, но до сих пор никому не удавалась.

Специалистами Минобразования и ЦК профсоюза работников народного образования и науки подсчитано: для введения отраслевой системы оплаты труда в образовании нужно увеличить финансирование (включая тарифный и надтарифный фонды) в 2,7 раза или, как минимум, хотя бы в 2 раза. В противном случае пользы от такого реформирования не будет.

Напомню, что после повышения в конце 2001 г. зарплата в образовании составляла 60% от ее уровня в промышленности (с учетом зарплат вузовских работников). При существующих темпах роста оплаты труда в промышленности соотношение зарплат в октябре 2003 г. снова опустится до уровня 45%. Как уже говорилось, увеличение зарплаты в бюджетной сфере на 1/3 не покрывает даже роста прожиточного минимума.

Итак, на мой взгляд, предлагаемая версия создания отраслевой системы оплаты труда в сфере образования может принести больше вреда, чем пользы. Надеюсь, что педагогические работники и их организации, прежде всего профсоюзы, сумеют объяснить депутатам, особенно тем, кто так любит образование в прямом эфире и перед выборами, элементарную вещь: чтобы реформировать оплату педагогического труда, нужно сначала сделать ее достойной!

Для того, чтобы было понятно, с кем работать, приведу результаты уникального исследования, проведенного нашим Комитетом. Это расчет среднего рейтинга поддержки образования фракциями и группами в Госдуме третьего созыва за три года по результатам всех без исключения голосований по законам и законопроектам, связанным с образованием. Повторю: мы считали рейтинг по всем голосованиям, чтобы не было соблазна

выбрать выгодные одним фракциям и невыгодные другим. Итак, впервые публично привожу средний рейтинг поддержки образования за три года: КПРФ — 83,7%, Агропромышленная группа (членом которой как беспартийный депутат состою я) — 81,4%, «Яблоко» — 51,5%, «Российские регионы» — 42,6%, Депутаты, не входящие в группы, — 31,8%, «Отечество — вся Россия» и группа «Народный депутат» — 28,3% (удивительное совпадение до десятых долей процента), «Союз Правых Сил» — 20,9%, ЛДПР — 9,7%, «Единство» — 7,3% (эта фракция осталась единственной с отрицательным рейтингом, т. е. голосовала против образования чаще, чем за него).

Самое удивительное, что никаких видимых экономических или политических предпосылок для того наступления на учителя, которое мы пережили в канун 2003 г., не существует. В стране продолжается экономический рост, хотя темпы его замедляются: 9% роста ВВП в 2000 г., 5,1% — в 2001 г., 4,1% в 2002 г. В 2003 г. темпы еще более замедлятся, но рост будет продолжаться.

В условиях экономического роста существуют абсолютно реальные возможности повышения заработной платы не только в образовании, но и по всему народному хозяйству страны. Вот лишь некоторые из них.

1. Использование бюджетного профицита и дополнительных доходов. Не все знают, что в 2001 г. дополнительные доходы федерального бюджета составили 318 млрд. руб. В 2002 г. плановое превышение доходов над расходами должно составить 109 млрд. руб., а фактическое будет намного больше. В 2003 г. бюджетный профицит планируется на уровне 72 млрд. руб. Увы, все эти деньги предполагается направить лишь в два адреса: либо опережающее погашение внешних долгов, либо резерв Правительства. Почему из этих денег нельзя повысить заработную плату, с точки зрения здравого смысла, понять невозможно!

2. Отказ от снижения таможенных пошлин, как минимум, на импорт продовольствия и на экспорт природных ресурсов. Готовясь к вступлению во Всемирную торговую организацию, Россия практически ежегодно такие пошлины снижает, иногда до 50 млрд. руб. Это много больше, чем требуется для повышения зарплаты учителя.

3. Изменение налоговой политики. Россия по-прежнему остается единственной более или менее цивилизованной страной в мире с плоской шкалой налогообложения, где 13% от своих доходов платят в качестве налога и начинающий учитель, и олигарх, многоопытный в приватизации чужого имущества. Я другой такой страны не знаю! Более того, в 2003 г. отменен налог на обмен валюты, который давал бюджету около 2,5 млрд. руб. Их тоже можно было бы направить на повышение заработной платы.

4. Ограничение вывоза капитала. Два года назад даже Президент признал, что из страны ежегодно вывозится не менее 20 млрд. долл. Но при этом под давлением Правительства и Президентской Администрации в июле 2001 г. Госдума приняла закон, облегчающий вывоз капитала из России.

5. Возвращение обществу доходов от природных богатств. По расчетам экономического отделения Российской академии наук, если бы в России те, кто приватизировал природные ресурсы, отдавали в бюджет, как это принято в большинстве государств мира, не менее 50% своих доходов вместо 6%, как сейчас, мы получили бы дополнительно примерно 70 млрд. долл., т. е. практически второй федеральный бюджет!

Политически ситуация для наступления на учителя тоже выглядит неблагоприятной: мы переживаем предвыборный год и надеемся, что в этом году даже Третья Государственная Дума, до сих пор подвластная исключительно Президенту и Правительству, в известной мере окажется подвластной и своим избирателям.

Возникшую ситуацию сложно объяснить и с точки зрения любой осмысленной идеологии. Если бы Правительством руководили нормальные либералы, они, как и нормальные социалисты, должны были бы понимать две вещи.

Во-первых, труд учителя — один из наиболее квалифицированных и поэтому должен оплачиваться достаточно высоко как по либеральному принципу «Дайте людям заработать!», так и по социалистическому принципу «Каждому — по труду».

Во-вторых, с нищим учителем войти в информационное общество и обеспечить будущее страны невозможно.

Поэтому, когда задумаешься о причинах атак на интеллигенцию, на ум приходят лишь два объяснения.



1. Радикальный идеологический догматизм. Сказал господин Ясин, что нужно облегчать экономическое бремя государства, значит, облегчать. А спасение «утопающих» (в данном случае — учителей) пусть остается делом самих утопающих. Сказал господин Козак, что каждый уровень власти должен оплачивать те организации, которые учредил, значит, должен оплачивать. И, следовательно, отвечать за зарплату учителя будет исключительно регион, а федеральный бюджет здесь, якобы, не причем.

При этом, правда, забывают, что в последние годы в российской финансовой политике наблюдается вполне определенная тенденция, а именно: деньги — в центр, финансовая ответственность и финансовые мандаты — в регионы.

Перехожу к предложению, которые лишь отчасти нашли отражение в проекте рекомендаций, подготовленных Комитетом.

1. Поддержать идею перехода к отраслевым системам оплаты труда, в т. ч. в образовании. Силами депутатов и профсоюзов подготовить законопроект об основах такой системы.

2. В основу законопроекта положить федеральный закон «О порядке определения размеров средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений», который неоднократно принимался Госдумой, один раз был одобрен Советом Федерации, но отклонен Президентом. При этом включить в законопроект положения трехкого рода:

во-первых, нормы статьи 54 действующего Закона РФ «Об образовании», в частности о том, что средние ставки педагогических работников должны быть выше средней зарплаты в промышленности, а профессорско-преподавательского состава вузов — на уровне двух средних зарплат в промышленности;

во-вторых, требования широких слоев педагогической общественности и многих региональных законодательных собраний о том, чтобы к заработной плате педагогических работников были установлены те же надбавки и доплаты, какие существуют в системе государственной службы;

в-третьих, положение о том, что минимальный уровень всех ставок и окладов в отраслевой системе устанавливается федеральным законом (или Правительством на основе федерального закона), а субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления вправе увеличивать размеры оплаты труда педагогов, но не вправе их снижать по сравнению с федеральными гарантиями.

3. Пригласить на пленарное заседание Госдумы по вопросу об отраслевых системах оплаты труда премьер-министра М. Касьянова.

4. Подготовить и направить в Правительство парламентский запрос с изложением позиции участников Парламентских слушаний по данной проблеме.

5. Обратиться к профессиональным союзам, Российскому Съезду ректоров, другим организациям образовательного сообщества с предложением провести активную работу среди депутатов Госдумы, требуя, чтобы они блокировали принятие соответствующего закона в версии, предложенной Минтрудом.

6. Поддержать в основном предложение Министерства образования по увеличению и новой структуре оплаты педагогического труда. Считать целесообразным переход на отраслевую систему заработной платы при условии повышения тарифной и надтарифной частей фонда оплаты труда не менее, чем в 2 раза.

В заключение позвольте несколько пожеланий.

Уважаемые коллеги! Поскольку Парламентские слушания проходят прямо в день Старого Нового года, который, как всегда, наступает после Нового Нового года, — такая инверсия времени бывает только в России; поскольку, согласно народным поверьям, нам предстоит жить в Год Овцы, или Козы, хочу от души пожелать всем нашим коллегам и педагогическим работникам, а заодно работникам науки, культуры и медицины:

такой реформы заработной платы, чтобы российскому интеллигенту не пришлось повторять, что толку от нее — как молока от мужа или друга той самой козы!

чтобы от «бюджетной» козы тем, кто учит, лечит, просвещает и совершает открытия, достались не только «рога и копыта»!

чтобы политики не принимали собственный народ за стадо овец, а тем, кто принимает, интеллигенция непременно «наставляла рога»!

а если серьезно, хочу пожелать российскому учителю и всем российским интеллигентам достойной зарплаты, достойного статуса в обществе, а главное того, чего в самой рыночной экономике нельзя купить за деньги: добра, здоровья, удачи!

P.S. Парламентские слушания, прошедшие в Госдуме 14 января, отличались удивительным единодушием. Выступавшие депутаты всех фракций и групп (Компартии, СПС, «Яблоко», Агропромышленная группы, группы «Российские регионы» и даже от имени совета «Единой России») дружно критиковали Правительство и горой стояли за российского учителя. Однако уже на следующий день цена слов была проверена делами. Автор этих строк, как и предлагал на слушаниях, стал требовать приглашения на пленарное заседание Государственной Думы Председателя Правительства России М. Касьянова с тем, чтобы услышать точку зрения Правительства из первых уст и, в свою очередь, изложить ему позицию образовательной общественности и представляющих ее депутатов Парламента. На голосование этот вопрос ставился трижды, причем в последний раз — после яркого и эмоционального выступления депутата Тамары Плетневой. С третьего раза решение было принято. Привожу результаты последнего голосования, которые говорят сами за себя: ЛДПР — 100% (интересно, что В. Жириновский сначала высказался против, но затем его удалось убедить), КПРФ — 98,8%, Агропромышленная группа — 97,7%, Группа «Народный депутат» — 92,6%, Группа «Российские регионы» — 63,8%, СПС — 6,3%, «Единство» — 1,2%, «Яблоко» — 0%, «Отечество — вся Россия» — 0%.

Думаю, выводы каждый сделает сам.

Выступление на парламентских слушаниях «О проекте концепции реформирования системы оплаты труда работников организаций бюджетной части (в части образования)». Москва. Государственная Дума. 14 января 2003 г.

Опубликовано с сокращениями: Народное образование. 2003. № 5. С. 13—15.

#### ОТРАСЛЕВАЯ СИСТЕМА ОПЛАТЫ ТРУДА: ДУМСКИЕ НОВОСТИ

Как уже знает читатель, среди пяти «угроз» российскому учителю в 2003 г. одна из главных заключалась в попытке перехода на отраслевую систему оплаты труда. Мы уже говорили, что, в принципе, эта идея правильная, однако разработанная Министерством труда правительственная концепция по этому вопросу страдает двумя трудноизлечимыми «заболеваниями».

Во-первых, это попытки отменить государственные гарантии в области заработной платы. Правительство соглашается гарантировать во всех регионах лишь минимальную зарплату, которая составит с октября текущего года 600 руб. А во всем остальном — давать регионам рекомендации, на основе которых они сами будут строить системы заработной платы. Поэтому фактически, называя свою концепцию отраслевыми системами оплаты, Правительство ведет речь о региональных или даже муниципальных системах.

Последствия вполне понятны. Регионы-доноры от этого ничего не потеряют, скорее выиграют. А регионы дотационные и депрессивные, которых абсолютное большинство, безусловно, проиграют.

Второй порок предлагаемой системы — попытка ввести новую систему оплаты труда практически при тех же деньгах. Не раз говорилось, что Правительство предлагает повысить заработную плату педагога на 33% с октября, тогда как со времени предыдущего повышения прожиточный минимум в стране вырастет на 40%. Следовательно, учитель в плановом порядке должен стать беднее.

В последнее время в борьбе вокруг перехода на отраслевую систему оплаты труда появились серьезные новации. 14 января Профсоюз работников образования и науки пикетировал Государственную Думу и Министерство труда. В самой Думе проходили Парламентские слушания по этой проблеме. Их ход во многом показателен.

Депутаты практически всех фракций высказывались против отраслевой системы по модели Правительства: Ирина Хакамада («Союз правых сил»), один из лидеров «Яблока», председатель Комитета по образованию и науке Госдумы Александр Шишлов, Тамара Плетнева (фракция КПРФ), Олег Шеин (группа «Регионы России») и др. В результате рекомендации парламентских слушаний получили целый ряд важных положений. В частности, Комитет предложил Правительству в 2003 г. провести обычную индексацию зара-

ботной платы, переход же на отраслевую систему считать возможным с 2004 или 2005 г., как предлагали некоторые участники слушаний, но лишь при двух условиях.

Первое. Увеличение фонда заработной платы, включая тарифную и надтарифную часть, не менее, чем в два раза. Второе — сохранение федеральных гарантий, установленных на уровне Федерации минимальных размеров всех ставок и окладов в системе образования. При этом регионы и органы местного самоуправления, где им позволяют финансы, вправе увеличивать заработную плату бюджетникам.

В поддержку Комитета высказалось Министерство образования России, что бывает нечасто, поскольку внутри Правительства существует очень жесткая дисциплина, и обычно тех представителей министерств, которые нарушают единство правительственной команды, подвергают серьезным санкциям.

Выступая на Парламентских слушаниях, помимо предложений, включенных в рекомендации, я вынес ряд других. Например, подготовку силами Комитета специального законопроекта об отраслевой системе оплаты труда в образовании, парламентского запроса на имя Касьянова — по этому вопросу и приглашение его на пленарное заседание Государственной Думы.

На следующий день, 15 января, в день открытия весенней сессии Госдумы 2003 г., такое предложение было внесено мной при обсуждении повестки дня. После бурных дискуссий нам удалось набрать минимальное необходимое количество для принятия решения и пригласить на 12 февраля Михаила Касьянова в Государственную Думу. К сожалению, полное единство депутатов на парламентских слушаниях не подкрепилось при голосовании о приглашении премьер-министра. Довожу до читателя результаты голосования (по выступлению «за» приглашение): ЛДПР — 100%, Компартия — 99%, Агропромышленная группа — 98%, группа «Народный депутат» — 93%, «Регионы России» — 64%, «Союз правых сил» — 6%, «Единство» — 1%, «Яблоко» — 0%, «Отечество — вся Россия» — 0%.

Думаю, эти результаты позволяют читателю понять разницу между заявлениями и реальной позицией депутатских фракций и групп. В целом складывается такое впечатление, что в предвыборный год наша Государственная Дума, обычно голосующая за все, что ей предлагают сверху, не пропустит правительственный закон о переходе на отраслевые системы оплаты труда, если там не будет реальных дополнительных денег и гарантий сохранения уровня заработной платы по всей стране. Это именно то, чего требуют профсоюзы работников образования, науки, культуры и медицины, уже договорившиеся об акции протеста в феврале. Будем надеяться, что вопрос удастся урегулировать парламентским путем, поскольку он, в принципе, предпочтительнее подобных акций.

Думаю, в 2003 г. перехода на отраслевые системы оплаты труда не будет. И это тот самый случай, когда можно сказать: не было бы счастья, да несчастье помогло. От приближающихся выборов в Государственную Думу учителя получают первые скромные результаты.

Опубликовано: Управление школой. 2003. 16—22 янв. № 3. С. 4 (под заголовком «Отраслевая система оплаты труда»).

### **СУПЕРМОНЕТАРИЗМ: ДЕНЬГИ ЕСТЬ, ЗАРПЛАТЫ НЕ БУДЕТ**

12 февраля в Думе выступал Председатель Правительства России Михаил Касьянов. Выступать он должен был по двум вопросам: кризис ЖКХ и зарплата интеллигенции. Второй вопрос предполагалось рассматривать по моей инициативе, поддержанной 226 депутатов. Однако в конце концов по предложению Премьера его решили перенести на 16 мая. И все же Премьер коротко ответил на наш вопрос: «Почему Правительство не хочет направить бюджетный профицит, который в 2001 г. составил 318 млрд. руб., по плану 2002 г. — 109 млрд. руб., по плану 2003 г. — 72 млрд. руб., на повышение заработной платы интеллигенции? В каком году минимальная зарплата в бюджетной сфере выйдет на прожиточный минимум?».

Стремясь к точности, приведу с сокращениями ответ Премьера его собственными словами:

«Мы не можем вырывать один вопрос из контекста общей логики экономического развития. Повысив заработную плату, необеспеченную материальным производством и всем другим обеспечением, что положено в общей макроэкономической модели, мы

разрушим существующую стабильность. Нечего будет покупать в магазинах! Инфляция вырастет так, что нечего будет покупать!

С Вами мы обсуждали в течение двух лет повышение, когда в прошлом году сделали фактически двойное увеличение зарплаты работникам бюджетной сферы. Мы с трудом приняли это решение. Два года не принимали, несмотря на Ваше давление. И сделали это правильно. В прошлом году мы согласились, что теперь страна готова...

Общий консолидированный бюджет страны по-прежнему сбалансированный. У нас нет лишних денег.. Финансовый резерв существует. Проблемы 2003 г. по внешнему долгу не существуют — это раз.

У нас значительная часть этого финансового резерва накоплена не нашими заслугами, а в связи с благоприятной внешней конъюнктурой. Должны мы потратить средства, заработанные фактически не нами, как бы заодно предоставленные нам? А завтра этих средств не будет? Мы не должны их потратить.

Поэтому мы сегодня обсуждаем и скоро к Вам придем с предложением создать стабилизационный фонд, который будет страховать будущее решение по снижению налогов, призванное повысить предпринимательскую активность, прежде всего, в переработке, чтобы снизить нашу зависимость от внешних рынков. Это мы сделаем в течение трех лет.

И тогда появятся еще большие возможности — не просто в два раза увеличить, как в прошлом году, а чаще такими масштабами увеличивать заработную плату».

Такой ответ можно было бы и не комментировать. Невольно вспоминается острое замечание Ницше: этого мыслителя нет нужды критиковать — достаточно его самого! И все же позволю себе суммировать рассуждения Премьера в нескольких водах.

1. Деньги, необходимые для повышения зарплаты интеллигенции, в бюджете страны есть.

2. Однако в ближайшие три года существенно повышать зарплату Правительство не собирается.

3. Не собирается по макроэкономическим причинам, главные из которых — это необходимость снижения налогов в сфере бизнеса и угроза роста инфляции.

4. Тем самым признается, что интересы бизнеса и бизнесменов ставятся выше интересов интеллигенции и защиты прав граждан в области образования, здравоохранения и культуры.

5. Пугая инфляцией, Правительство фактически признает, что едва ли не единственное достижение экономической политики последних 12 лет, а именно, товары на прилавках магазинов, — это чистая иллюзия. В случае, если бы зарплата интеллигенции была поднята хотя бы до советского уровня (т. е. в три раза), «изобилию» наступил бы конец, а дефицит эпохи «застоя» многим показался бы изобилием. Следовательно, изобилие для одних — это лишь обратная сторона обнищания других: учителя, ученого, врача, работника культуры.

6. Премьер или не понимает действительных причин инфляции, или хочет ввести в заблуждение послушную Думу и безмерно доверчивый народ. Грамотным экономистам известно: главная причина инфляции в стране — рост не заработной платы, пенсий, пособий, стипендий, но цен на товары и услуги естественных монополий, включая нефть, газ, электроэнергию, коммунальные услуги. Ведь цена бензина или киловатт-часа электроэнергии «сидит» в каждой булке хлеба. Но поднимать ценам естественным (а, быть может, противоестественным) монополистам разрешает не кто-нибудь, а Правительство. Причем главное — впереди. Так, вследствие «реформы» электроэнергетики по Чубайсу, по оценкам правительственных экспертов, цена на электроэнергию может вырасти почти в 2,5 раза, по мнению экспертов Российской Академии наук — в 4 раза, а независимые эксперты прогнозируют ее шестикратный рост.

7. Помимо всего прочего, российский Премьер продемонстрировал в Думе супермонетаризм. Согласно классическим монетаристам, в том числе Милтону Фридману и его верному ученику Егору Гайдару, инфляция в стране возникает, когда для повышения зарплаты, пенсий и пособий нет реальных денег в бюджете и их приходится получать с помощью «печатного станка». По заявлению же М. Касьянова, зарплату нельзя повышать и тогда, когда бюджетных средств вполне достаточно!

Нежелание платить людям заработанные ими деньги при наличии их в бюджете — это «новое слово» в экономической науке и практике, так сказать творческое развитие идей предшественников. Но если Милтон Фридман — признанный научный авторитет, если Егор Гайдар политического авторитета не добился, поскольку применил небесспорную теорию в, бесспорно, неподходящих российских условиях, то Михаил Касьянов превзошел их обоих и довел все до логического круга: нет денег — зарплату повышать нельзя; есть деньги — нельзя все равно!

Полагаю, у российской интеллигенции, подготовившей не только революцию 1917 г., но и новейшую российскую революцию, есть все основания задуматься, каких своих «сынов» она посылает в Правительство и Парламент..

Опубликовано: Управление школой. 2003. 16—22 февр. № 7. С. 4 (под заголовком «Деньги есть — зарплату не будет»).

### **СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ТЕКУЩЕГО ГОДА. ЗАРПЛАТА И СОЦИАЛЬНЫЕ ГАРАНТИИ**

Как известно, с 1 октября зарплата работников образования, а равно и других групп российской интеллигенции, поднимается в среднем на треть. 11 июня в Госдуме Премьер М. Касьянов назвал это опережающим повышением, перекрывающим ожидаемый рост цен в 2004 г. Однако в действительности рост зарплаты в бюджетной сфере надо сравнивать не со средними темпами инфляции, но с ростом прожиточного минимума (т. е. цен на группу товаров первой необходимости). Поскольку со времени предыдущего повышения зарплаты в декабре 2001 г. прожиточный минимум к октябрю 2003 г. вырастет на 40%, среднестатистический российский педагог (врач, работник культуры) после такого «опережающего повышения» окажется, в среднем, беднее на 7%, чем был два года назад. Поскольку же рост прожиточного минимума в 1,5—2 раза превышает темпы инфляции, в 2004 г. уровень жизни российской интеллигенции понизится еще на 15—20% (ожидаемая инфляция составит около 10%).

Попытки профсоюзов и думского Комитета по образованию и науке добиться повышения зарплаты педагогов в 2 раза с 1 января 2004 г. при отрицательной позиции Президента и Правительства, с большой вероятностью, обречены на провал.

Едва ли не единственная категория «бюджетников», которая сохранила уровень жизни в 2003 г., — это вузовские работники и работники научных организаций, имеющие ученые степени доктора и кандидата наук: надбавки за степень увеличены им в 3 раза, соответственно, с 1 января и с 1 апреля 2003 г., хотя по-прежнему остаются символическими — 1500 и 900 руб.

С 1 сентября текущего года вдвое повышаются стипендии студентам и учащимся ПТУ. Однако, во-первых, со времени предыдущего повышения в июле 2000 г. прошло более 3 лет и двукратное повышение в лучшем случае компенсирует рост прожиточного минимума. Во-вторых, повышенная вдвое 400-рублевая расчетная стипендия студентов вузов в сопоставимых ценах окажется в 3 раза ниже 40-рублевой стипендии советского периода, а расчетная 140-рублевая стипендия учащегося ПТУ составит лишь 1/10 от уровня советских времен. Поразительно, что по требованию депутата от «Единой России» В. Резника закон о повышении стипендий думское большинство вообще хотело перенести на осень. И лишь вмешательство вице-премьера Г. Кареловой помогло защитить интересы студентов. Этот пример показывает, что иногда думские «воспитанники» из «партии власти» ведут себя круче правительственных «воспитателей». Понятно, что в 2004 г. со стипендиями произойдет то же, что и с заработной платой — они обесценятся на 15—20% по отношению к прожиточному минимуму.

Известно, что с марта 2003 г. под руководством вице-премьера А. Кудрина в стране продолжает работать Комиссия по оптимизации бюджетных расходов, получившая меткую аббревиатуру «Кобра». Среди прочего, Комиссия предложила пересмотреть установленную законом норму, согласно которой за счет федерального бюджета в России должно обучаться не менее 170 студентов вузов на 10 тыс. населения, иначе говоря, — сократить количество бюджетных студентов в стране. Сокращение должно коснуться прежде всего заданий на бюджетную подготовку в госвузах студентов по тем специальностям,

которые дублируются в вузах негосударственных, т. е. юристов, экономистов, менеджеров, лингвистов, психологов и других гуманитариев.

В противовес этому думским Комитетом по образованию и науке по инициативе автора внесен законопроект, который запрещает сокращать бесплатные учебные места в расчете на 10 тыс. населения не только в вузах, но и в средних специальных учебных заведениях. В сентябре планируется второе чтение закона. Удастся ли нашему «Мангусту» победить «Кобру», зависит главным образом от работы профсоюзов, Союза ректоров и других организаций образовательного сообщества с политическими партиями и депутатами в регионах.

Намерения Правительства сократить бесплатное профессиональное образование в ситуации, когда, по оценкам Минобразования, платить за него способны не более четверти граждан, лишней раз доказывает, что власть вовсе не намерена вести страну в «общество знаний», но готово ограничиться «экономикой нефтяной трубы» и переработки чужих ядерных отходов.

Опубликовано: Управление школой. 2003. № 31. С. 2.

### СТАТУС УЧИТЕЛЯ: ИСПОЛНЕНИЕ ЗАКОНА ИЛИ НОВЫЙ ЗАКОН?

В канун Дня учителя вспомнилась мне история, услышанная от учителей отдаленного села и через два года рассказанная мною в кремлевском Дворце Съездов на Всероссийском совещании работников образования.

Один российский учитель после кончины по ошибке попал в ад. По ошибке, поскольку по правилам потустороннего мира сама учительская профессия автоматически гарантирует райское будущее. Прошло три месяца и в конце квартала, составляя отчетные документы, в небесной канцелярии ошибку обнаружили. На вопрос Апостола Петра: «А почему ты до сих пор не жаловался?» — наш герой удивленно ответил: «Разве я был в аду? Мне после школы это место раем показалось!».

Новой попыткой изменить к лучшему положение российского учителя стала очередная версия проекта Федерального закона «О статусе педагогического работника», разработка которой экспертами парламентских комитетов близится к завершению. Попытаемся же, воспользовавшись как поводом приближающимся учительским праздником, сопоставить желаемую модель статуса педагога с действующим (а нередко — бездействующим) с законодательством в этой области.

**Статус госслужащих.** Присвоения педагогам этого статуса требуют многие учительские коллективы. Оно и понятно: в последние годы зарплата скромного главы сельской администрации превышает учительскую в несколько раз. О доходах же чиновников или депутатов регионального или федерального уровня говорить и вовсе не приходится.

Забавно, что и в этом отношении российская бюрократическая революция 1990-х гг. продвинула страну не в направлении «цивилизации», но в прямо противоположную сторону. В СССР, как и в развитых странах Запада, оклад федерального государственного чиновника среднего ранга или областного чиновника высокого ранга был вполне сравним — нет, не с зарплатой квалифицированного рабочего, как требовал классический марксизм, — но, например, с зарплатой профессора. Сейчас это, как говорят в Одессе, две большие разницы. Поэтому, в принципе, требование равного статуса обратимо и может быть сформулировано иначе: высокому госчиновнику — зарплата профессора, а чиновникам ниже — учителя со стажем. Это соответствовало бы и отечественной, и евро-американской традиции.

Лозунг превращения педагогов в госслужащих, выдвинутый учителями, активно подхвачен региональными законодательными органами. По этому поводу Госдума и Совет Федерации получили целую пачку обращений из регионов. Ситуация беспроигрышная: вместо того, чтобы дать учителю денег, ему в очередной раз демонстрируют «платоническую любовь» — красиво и ничего не стоит. На самом деле те региональные законодательные органы, которые действительно хотят помочь учителю, могут идти лишь тремя путями.

Первый — самый сложный: принять региональный закон «О статусе педагогического работника» и выделить на это бюджетные деньги. Хорошо понимаю, что упрекать регио-

ны за отсутствие этих законов без смысла, ибо большинству из них это просто «не по карману».

Второй путь — разработка и внесение проектов федеральных законов на аналогичную тему. Это тоже не просто, ибо требует серьезной квалификации и статистических данных по России в целом, которые региональному законодателю не всегда доступны. Но такой путь выгодно отличается тем, что позволяет значительную часть предполагаемых расходов отнести на бюджет страны в целом, который, как много раз говорили, в последние годы обладает огромными дополнительными доходами. Увы, насколько мне известно, ни одного подобного законопроекта в российскую Госдуму не внесено.

Наконец, третий путь — самый легкий: добиться от депутатов Госдумы, избранных в данном регионе, чтобы они голосовали за все законы и поправки, повышающие социальный статус педагогов. Насколько могу судить, этим путем не идут практически нигде. Более того, один из многочисленных парадоксов российской политики состоит в том, что депутаты, избранные при поддержке региональных властей, активно голосуют за законы, интересы регионов ущемляющие. Примером тому может служить принятие Госдумой президентского законопроекта, который «сбрасывает» с 2005 г. более 40 федеральных мандатов на бюджеты регионов. При этом соотношение доходов регионального и федерального бюджетов три года назад выглядело почти как 60:40 в пользу регионов, тогда как в 2003 г. цифры остались теми же, но в пользу Федерации. Попав в Москву, думские депутаты, избранные при поддержке региональных властей, мгновенно меняют хозяина и голосуют по указанию федерального Правительства в ущерб своим «прародителям».

На мой взгляд, верный путь решения состоит не в том, чтобы сделать педагогов государственными служащими, ибо в этом случае они потеряли бы академические свободы, а денег пришлось бы выделить еще больше, чем на исполнение 54-й статьи Закона об образовании. Верным решением было бы приравнять педагогов к госслужащим по оплате труда и социальным гарантиям, сохранив особый статус педагогического работника. Практически это означает, что необходимо:

- ввести для педагогов те же надбавки к заработной плате, какие существуют у госслужащих (за стаж работы, за ее напряженность и т. д.);
- обеспечить аналогичные условия госслужащих, возможности оздоровления и отдыха (обеспечение путевками, «лечебные» к отпуску и др.);
- уравнивать педагогов с чиновниками в праве на пенсию и ее размере.

Все это задачи не одного дня и даже не одного года. Но так хочется верить, особенно перед Днем учителя, что нынешнее поколение педагогов нет, не будет жить при идеальном капитализме, поскольку такого вообще не бывает, — но увидит лучшие дни, когда выйдет из моды грустная шутка: в России самое лучшее в мире образование, добытое в борьбе за кусок хлеба!..

**Зарплата.** Нормы статьи 54 Закона РФ «Об образовании» и статьи 30 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» читатель, конечно, помнит. Главные из них сводятся к тому, что: минимальные ставки и оклады педагогических работников должны устанавливаться не ниже средней заработной платы по Российской Федерации, средние ставки — выше средней заработной платы в промышленности, а средние ставки профессорско-преподавательского состава вузов — на уровне двух средних заработных плат в промышленности.

Попытки пересмотреть эти установленные законом положения предпринимались неоднократно. В проекте Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании», внесенном в Госдуму в 1994 г., Правительство предполагало целиком отдать вопрос заработной платы на усмотрение... естественно, самому себе, освобождаясь тем самым от любой ответственности перед учителем и перед законодателем.

В проекте Федерального закона «О конституционных гарантиях прав граждан на общее образование», внесенном в Госдуму в 2000 г. депутатами фракции «Яблоко», предлагалось дать Правительству право ежегодно устанавливать соотношение между средней заработной платой в стране, с одной стороны, и ставками и окладами работников образования — с другой. Нетрудно понять, что эта версия решения вопроса мало отличалась от предыдущей: при желании «радикальные экономисты» в Минфине могли бы даже снизить зарплату педагогов, понизив показатели ее отношения к среднероссийскому уровню

оплаты труда. К чести думского Комитета по образованию и науке, следует сказать, что и эта вредная для учителя идея была им отвергнута.

Помня о судебных решениях, которые на основе 54-й статьи Закона «Об образовании» были вынесены в пользу педагогов, не добившись изменения закона, но получив большинство в Третьей Думе, Правительство пошло другим путем: начиная с бюджета 2000 г., статья 54 Закона «Об образовании» и статья 30 Закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» ежегодно приостанавливаются в части, необеспеченной средствами федерального бюджета. Это предусмотрено и проектом бюджета на 2004 г. Разумеется, депутаты Комитета по образованию и науке будут предлагать Думе поправки, имеющие целью отказ от приостановления социальных завоеваний образовательного законодательства, включая уровень оплаты труда. Однако по опыту прошлых лет результаты голосований думского большинства, включающего депутатов от «Единой России», ЛДПР, а в данном случае — и СПС, предсказать нетрудно.

Следует ли пересматривать законодательно установленные положения об оплате труда педагогов в новом законе, специально посвященном статусу? В отличие от всех других предложений, закон содержит объективный критерий уровня оплаты педагогического труда — средняя зарплата в промышленности. Объективный, поскольку он не зависит от воли и сознания людей вообще и правительственных чиновников в особенности. Объективный, поскольку в «информационном обществе», к которому движутся передовые страны, труд в системе «человек — человек» становится не менее, но более важным, чем труд в системах «человек — природа» или «человек — машина». Следовательно, зарплата должна стимулировать людей выбирать соответствующие профессии, в том числе педагогическую.

Конечно, принятие нового закона могло бы стать стимулом к исполнению «зарплатных» норм законов действующих. Как уже говорилось, заодно в него следовало бы включить надбавки за стаж и напряженность работы, которые установлены для государственных служащих. Но, в принципе, достойной оценки педагогического труда легче добиться, провалив в Думе правительственные предложения по приостановлению уже принятых законов. Тогда исполнительная власть вынуждена будет пойти на компромисс с Парламентом и поддержать закон о поэтапном повышении оплаты педагогического труда до законодательно установленного уровня. Думаю, образовательному сообществу по силам решение задачи оказать перед выборами давление на депутатов различных политических фракций и партийной принадлежности. Нужны только политическая воля и хорошая организация.

Лет восемь назад на парламентских слушаниях я предложил педагогическим советам школ и ученым советам вузов приглашать на заседания своих выпускников. Пусть бы каждый депутат, чиновник в Правительстве или Администрации Президента, глядя в глаза педагогам, рассказал о том, что он сделал для образования. Только не на уровне клятв в любви, а с фактами в руках. Для депутатов Парламента это могли бы быть подписи под внесенными законами в поддержку образования или результаты его собственных голосований по важнейшим из таких законов. Вместо того, чтобы давать звания почетных профессоров большим начальникам без разбора либо лидерам думских фракций, не голосующих за образование, следовало бы спросить с них по полной программе, опираясь на моральное право духовных родителей. Кстати, сейчас самое время...

**Пенсии.** Приравнивание педагогических работников к госслужащим по оплате труда и другим социальным гарантиям, среди прочего, предполагает то же пенсионное обеспечение, которое в настоящее время установлено для чиновников. Думаю, попытку осуществить эту идею в новом законе необходимо предпринять. Но одновременно ясно, что шансов на успех довольно мало. Гораздо легче было бы поступить наоборот: создать для чиновников ту же пенсионную систему, что и для остальных граждан. Тогда, по крайней мере, они больше заботились бы о нормальном уровне пенсий для населения России. Тем не менее попытки Госдумы ликвидировать особую, привилегированную пенсионную систему для госслужащих до сих пор оканчивались провалом. И не только потому, что Правительство и Администрация Президента никогда не поддерживали этих попыток, но и потому, что особыми пенсионными правами пользуются и сами депутаты Парламента.

Тот факт, что резкое повышение уровня пенсий для работников образования — задача непростая, видно из истории с Указом Президента Б. Ельцина 1996 г., когда он пообещал профессорско-преподавательскому составу вузов установить особую пенсионную систему с гарантированным уровнем пенсий не ниже 80% от заработной платы по основно-



му месту работы. Издав Указ и повторно избравшись Президентом, Борис Николаевич забыл о своем обещании. Впрочем, сразу его не отменил. Попытки Комитета Думы реализовать эти президентские предложения закончились провалом. В конце концов, на соответствующие законопроекты были получены ответы из Минфина: мы не только не поддерживаем предложения депутатов, а намерены рекомендовать Б. Ельцину его указ отменить (чем все в результате и закончилось).

Самой актуальной задачей сегодняшнего дня является наведение порядка с досрочными пенсиями. Напомню читателям, что 17 сентября 2003 г. Госдума во втором чтении приняла закон, упорядочивающий выплату пенсий работникам образования и медицины. Закон должен решить, как минимум, три проблемы: медики в образовании и педагоги в медицине; работники негосударственных учреждений, в частности, ведомственных детских садов; наименование учебных заведений. Прохождение закона было обеспечено и «левыми», и «правыми»: «Яблоко» — 100%, коммунисты — 99%, Агропромышленная группа — 98%, «СПС» — 97%. Для сравнения: так называемые центристы голосовали следующим образом: Либерально-демократическая партия — 15%, «Отечество — вся Россия» — 3,5%, «Единство» — 1,2%. Впереди третье чтение, и хочется надеяться, что, вопреки прямым высказываниям Президента и Правительства, Госдума наберется мужества и направит закон в верхнюю палату Парламента.

**«Книжные» деньги.** Напомню, что право педагогических работников получать субсидии на книгоиздательскую продукцию было установлено первой редакцией Закона РФ «Об образовании». В первой редакции субсидия была 10% от заработной платы, в редакции 1996 г. — на уровне одной или полутора минимальных зарплат. К сожалению, депутаты первой Думы и Совета Федерации совершили ошибку, пойдя навстречу предложениям Правительства и изменив размеры этой субсидии. Они полагали, что это шаг вперед. И действительно новый размер субсидии был выше, чем первоначально. Но тогда никто не мог прогнозировать отдаленных последствий принятых решений.

Летом 2000 г. по требованию Правительства большинство Думы приняло закон о порядке определения размеров стипендий и других социальных выплат, который в просторечии именуется законом «об отрыве социальных выплат от заработной платы». Размер «книжной» субсидии был установлен в твердой сумме 100 руб. Мотивировалась необходимостью принятия закона тем, что он обеспечит быстрое повышение минимальной заработной платы. Но закон этому не помог, а всем остальным социальным выплатам принес вред (к примеру, размер стипендий оказался заморожен на три с лишним года, а «книжных» субсидий — на неопределенное время).

Сейчас у законодателей есть два выхода: попробовать вернуться к прежнему порядку определения размеров «книжных» субсидий, установив их в процентах от заработной платы, либо попытаться внести изменения в закон «об отрыве», определив отношение «книжной» субсидии к прожиточному минимуму. Тот и другой вариант равно возможны и равно трудны.

**Коммунальные льготы.** Обеспечение права педагогических работников села на коммунальные льготы также требует внесения изменений в законодательство. В результате длительной борьбы в течение осени 2002 — весны 2003 г. максимум того, что удалось сделать Комитету по образованию и науке, — это частично сохранить социальные гарантии в области коммунальных услуг для педагогов села. Согласно нынешней редакции Закона «Об основах федеральной жилищной политики», положение о бесплатной жилплощади с бесплатным отоплением и освещением, установленное 55-й статьей Закона «Об образовании», продолжает действовать до 2005 г., если ранее не будут приняты законы субъектов Федерации. После того порядок и размеры коммунальных льгот должны устанавливаться регионами.

Более того, по Постановлению Правительства № 377 от 27 июня 2003 г. федеральный бюджет обязался выделить денежные компенсации бюджетам регионов и местным бюджетам в случае, если они в установленном порядке покажут Министерству финансов объемы средств, затраченных на коммунальные льготы для работников образования. В этой части у региональных бюджетов есть прямой стимул к тому, чтобы предоставлять такие льготы, поскольку взамен им будут выплачиваться федеральные деньги.

В некоторые законы нужно вернуть положения, выдержавшие испытания временем в досоветскую и советскую эпоху: коммунальные льготы — дополнительный стимул учи-

телю ехать в село. Если небогатая досоветская Россия или послевоенный Советский Союз находили на это средства, трудно объяснить попытку очередной экономии на нуждах российской интеллигенции в начале третьего тысячелетия.

Разрабатывая закон о статусе педагогического работника, необходимо, разумеется, иметь в виду чрезвычайно важное обстоятельство. Это вероятность его прохождения через современный Парламент и подписание действующим Президентом.

Увы, новый «холодный душ» на надежды разработчиков пролила серия голосований по поправкам в бюджет 2004 г. 15 октября. В этот день у Думы в очередной раз стояли пикеты российской интеллигенции. К этому дню и после него профсоюзы собрали в каждом регионе от 20 до 40 и более тыс. подписей с требованием повышения заработной платы учителям, врачам, работникам науки и культуры. Общее количество таких подписей, думаю, составит не один миллион. Но все это не возымело действия на правительство и думское большинство.

Выполняя свой долг перед избирателями и профсоюзами, Комитет Госдумы по образованию и науке вынес на голосование несколько поправок, предусматривавших решение важнейших проблем образования. Одна из таких поправок была направлена на увеличение зарплаты педагогических работников федеральных образовательных учреждений на 50% с 1 октября следующего года. За поправку проголосовали 93% депутатов Агропромышленной группы, 92% — коммунистов, 70,5% — депутатов от «Яблока», 16% — «СПС», 1% — «Единой России», 0 — ЛДПР.

Аналогичная поправка предусматривала выделение 25 млрд. руб. на поддержку бюджетов субъектов Российской Федерации с тем, чтобы зарплата была повышена не только в учреждениях профессионального образования, но и в каждой школе и дошкольном учреждении. Обосновывая ее перед депутатами, представители Комитета были вынуждены обратиться к математике. Минфин утверждает, что заработная плата педагогов повышена опережающим образом, но со школьной арифметикой это согласуется плохо. Даже если считать по росту цен, то, согласно официальным данным, инфляция в 2002 г. составила 15%, в 2003 — 12, в 2004 — 10. Тогда как зарплата повышается только на 33%. Если считать по отношению к прожиточному минимуму, то, как уже знает читатель, заработная плата педагогических работников в конце 2004 г. — на четверть меньше, чем в конце 2001 г.

Тем не менее за поправку о повышении зарплаты в регионах проголосовало 94% депутатов от «Яблока», 92% коммунистов, 86% — Агропромышленной группы, 13% — «СПС», 2,5% — «Единая Россия».

Практически такими же были результаты голосования за поправку о повышении на 50% студенческих стипендий с 1 сентября следующего года. Разница заключалась лишь в том, что на сей раз фракция «СПС» улучшила результаты и дала за эту поправку 51% голосов, тогда как ЛДПР по-прежнему — 0, а «Единая Россия» — 2,5. Дружно «за» голосовали коммунисты, Агропромышленная группа и «Яблоко».

Самые острые дебаты в Государственной Думе вызвала поправка о повышении со следующего года размеров детских пособий. Как известно, они составляют 70 руб. — примерно 2 долл. Пятнадцать лет назад семьи с детьми получали в 8 раз больше! Группа депутатов Думы обратилась в Конституционный Суд на предмет несоответствия размеров детского пособия прожиточному минимуму ребенка, который, как известно, самый высокий в России у детей в возрасте до одного года. Дума приглашала главу Минтруда А. Починка, чтобы вместе посчитать: на 70 рублей можно купить 3—4 подгузника.

За эту поправку удалось набрать наибольшее число голосов — 213. Но для принятия требовалось 226. «За» проголосовали 100% Агропромышленной группы, 94% «яблочников» и коммунистов, 13% — «СПС», зато ЛДПР, «Единая Россия» — 0 голосов. Характерна полемика, которая возникла в зале Государственной Думы между депутатом из Магадана и представителями «СПС». Депутат кричал: «СПС», что вы делаете?! Проголосуйте «за»! Ведь у вас на всех политических рекламках написано: «Нас должно быть больше». Да вы первые должны голосовать за детские пособия!»

Эта аргументация подействовала только на 13% депутатов от Союза Правых Сил.

Должен напомнить читателю еще раз, что ожидаемые дополнительные доходы бюджета 2003 г. составят около 150 млрд. руб. Плановые доходы бюджета-2004 — 83 млрд. Этих средств с лихвой хватило бы на каждую из поправок, да и все, вместе взятые. Приходится констатировать: Третья Госдума не справилась со своими обязательствами перед избирателя-

**ми и не выполнила главное свое назначение заботиться о повышении благосостояния населения вообще, незащищенных ее слоев в особенности. К сожалению, к этим слоям относятся теперь и российская интеллигенция.**

Принятие закона о статусе педработников было бы чрезвычайно полезно. Работа над конкретными статьями должна быть продолжена. Но при данном Правительстве и нынешнем раскладе сил в Думе принять этот закон в ближайшей перспективе абсолютно нереально. Будем ждать, пока в стране не установится более благоприятная политическая погода...

Опубликовано: Управление школой. 2003. № 37—40.

## ОТПУСК НА ОГОРОДЕ

В России каждый год неожиданно наступает зима, и люди начинают замерзать целыми поселками, а то и целыми регионами. Точно так же неожиданно каждый год приходит лето, и тогда выясняется, что надо платить отпускные интеллигенции, особенно педагогам. Вспомнив об этом, Госдума четвертого созыва пригласила на «правительственный час» 28 апреля Министра финансов Алексея Кудрина. Однако явилась на заседание его заместитель — Татьяна Голикова. Видимо, мужчины, даже если они члены Правительства, действуют по известному принципу: входя в пещеру, пропускай даму вперед — вдруг там тигр! Впрочем, тигров, похоже, впору заносить в Красную книгу не только в уссурийской тайге, но и в парламенте.

Инициатором приглашения в Госдуму А. Кудрина был автор этих строк, после чего в течение недели электронные СМИ просвещали страну на счет того, как озабочена отпускными партия «Единая Россия». «Просвещаясь», почему-то вспоминал миниатюру М. Жванецкого «Как делается телевидение» (цитирую по памяти): как мы едем на работу, снимали в метро — в обычных трамваях слишком много народа; а чтобы зритель видел движение, вручную катят пейзаж!..

На пленарном заседании замминистра финансов вполне уверенно, со знанием цифр и регионов, рассказывала депутатам о том, как заботится Правительство о российских «бюджетниках», и как год от года улучшается дело. Ошиблась, кажется, только один раз: в числе ожидаемых должников по отпускным назвала Новосибирскую область, а затем в кулуарах для журналистов уточнила, что имела в виду Новгородскую. Действительно, по данным ЦК профсоюза работников народного образования и науки, с апреля прошлого года по апрель текущего количество регионов-должников сократилось в стране вдвое (с 32 до 16), а сами зарплатные долги педагогам — втрое (с 1200 до 434 млн. руб.). Однако это практически единственное достижение социальной политики Правительства в отношении интеллигенции за последние годы. Мне как инициатору приглашения пришлось напомнить Татьяне Алексеевне про основные нерешенные проблемы, среди которых ограниченность печатной площади позволяет отметить семь.

1. Отпускные. Согласно профсоюзным данным, проблемы с ними будут, как минимум, в четырех регионах, в т. ч. в Ульяновской области, Республике Алтай. Т. Голикова добавила к ним еще три. Потенциальных кандидатов много больше.

2. Внутриотраслевые диспропорции. В 2004 г. общеобразовательные школы переведены, как известно, на финансирование из региональных бюджетов (за исключением коммунальных расходов). Однако дошкольные образовательные учреждения и учреждения дополнительного образования остались на бюджетах местного самоуправления, т. е. самых бедных. Поэтому во многих областях работники этих учреждений получают зарплату значительно позже школьных учителей. В период летних отпусков проблема, наверняка, станет острее.

3. Бюджетные долги внебюджетным фондам. Они составляют по стране 4,3 млрд. руб. только по линии образования и около 11 млрд. в бюджетной сфере в целом. При этом в связи с переходом на новую пенсионную систему эти долги прямо сказываются на уровне жизни интеллигенции. Учитель, врач или работник культуры, вознамерившийся выйти на пенсию, нередко слышит: поскольку в Пенсионный фонд за вас не платили, пенсию получите не просто бедняцкую, но нищенскую.

4. Летний отдых. Введение социального налога разрушило бюджет Фонда социального страхования. Теперь в нем нет средств на санаторно-курортное лечение работающих, за исключением так называемого долечивания. Предложение Правительства о снижении социального налога с 35% до 26% «добьет» соцстрах окончательно. В таком случае пора

решать проблему за счет бюджетов (прежде всего, федерального), но Правительство в этом отношении ничего не делает.

5. Размер отпускных. Позволю себе цитату из собственного выступления в рамках «правительственного часа» 28 апреля: «Уважаемая Татьяна Алексеевна! На те средства, которые летом получит учитель, врач или работник культуры, он сможет провести отпуск разве, что на даче или на деревне у бабушки вместе с Ванькой Жуковым». Впрочем, и на бюджетную профессорскую или доцентскую зарплату далеко не уедешь.

6. Уровень зарплаты. Как уже знает читатель «Педвестника», в случае, если Правительство не примет решения о повышении зарплаты интеллигенции хотя бы с октября текущего года, к началу 2005 г. по отношению к прожиточному минимуму эта зарплата окажется на четверть меньше, чем была в декабре 2001 г.! Кстати, «сверхтекучие» ответы зам. Минфина на вопрос автора об осеннем повышении зарплаты интеллигенции с политического на русский следует перевести так: скорее, нет.

7. Дополнительные доходы федерального бюджета. Новость от Минфина состоит лишь в том, что в текущем году они составят не 83,5 млрд. руб., как предполагалось законом, а около 200 млрд. На зарплату «бюджетникам» в месяц расходуется 45. Следовательно, если потратить на нее все дополнительные деньги, можно с октября поднять эту заработную плату в 2,5 раза, не «напрягая» дефицитные бюджеты субъектов Федерации и местного самоуправления.

Между прочим, когда захотели поднять зарплату чиновникам, деньги сразу нашлись. Правда, Т. Голикова не сказала, сколько именно, уверяя депутатов, что они будут изысканы за счет сокращения аппарата. Возможно, часть коллег училась в школе по принципу «Папа у Васи силен в математике». Однако, как можно сократить аппарат на 20% и при этом увеличить зарплату сотрудников, как минимум, в 5 раз, — тайна сия велика есть! Кстати, когда Президент повышает зарплату госслужащим (включая самого себя), ссылаясь на то, что иначе они будут брать взятки, не означает ли это провоцирование к взяточничеству врача или учителя?

В заключение позволю себе еще одну автоцитату: «Когда-то генерал де Голль сказал, что культура — это нефть Франции. В России пока еще есть и нефть, и культура. Но если Правительство будет и дальше так же плохо поддерживать интеллигенцию, когда кончится нефть, у нас не будет ни культуры, ни человеческого потенциала».

Опубликовано: Педагогический вестник. 2004. № 9—10. С. 2.

#### НАКАЗАНИЕ ЗА ОБРАЗОВАНИЕ. ЕЩЕ РАЗ О ПЕНСИОННОМ СТАЖЕ

В конце января Государственная Дума создала очередную согласительную комиссию для совместной с Советом Федерации доработки очередного закона, с помощью которого группа депутатов уже в третий на моей памяти раз пытается вернуть нашим ветеранам украденный у них пенсионный стаж: годы, затраченные на получение профессионального образования, на уход за детьми, на службу в армии, на работу в условиях Севера. В последних двух случаях — с коэффициентами. Все эти периоды включались в пенсионный стаж по действовавшему с 1990 г. закону «О государственных пенсиях в РСФСР», однако были «потеряны» сначала в законе 1998 г., а затем в 2000 г. при законодательном оформлении пенсионной реформы.

Впервые закон о возвращении нестраховых периодов в пенсионный стаж принимала еще Госдума второго созыва в 1999 г., однако тогда его отклонил Совет Федерации. Повторно он был принят в 2001 г., получил вето Совета Федерации, которое было преодолено 300 голосами в Госдуме третьего созыва (случай чрезвычайно редкий), но вновь был отклонен, на сей раз — Президентом В. Путиным. Третья версия закона принята Госдумой в 2002 г., и вновь получила вето Совета Федерации!

Поскольку все три раза мне выпала честь быть соавтором законопроектов или поправок к ним, хочу аргументировать позицию в защиту возвращения в пенсионный стаж так называемых нестраховых периодов.

Идеология действующего в настоящее время пенсионного закона проста: чем больше человек получал доходы, накапливал пенсионный капитал, тем выше должна быть его пенсия. Это действительно отражает требования социальной справедливости, но только с одной стороны.

Скажу больше: это вместе с тем отражает и ту примитивную философию, точнее, рыночную психологию, которая была характерна для стран первоначального накопления капитала в XVIII в. В свое время бывший Президент России любил повторять: «Чем больше вы работаете для себя, тем больше приносите пользы стране». Результаты у нас перед глазами. Старательнее всех на себя поработали так называемые олигархи и «новые русские», но чем больше они «работали», тем беднее становилась остальная часть населения и страна в целом.

На рубеже XXI в. подобная идеология представляется безнадежно устаревшей, а основанный на ней действующий пенсионный закон наказывает как раз тех, кто потратил свою жизнь на дела, не приносящие дохода, но чрезвычайно полезные для государства.

Во-первых, по сравнению с Законом 1990 г., действующий закон заметно уменьшает пенсионный стаж военнослужащих. Но разве военная служба — это личное дело каждого, а не конституционный долг? Что государство таким образом стимулирует?

Во-вторых, разве страна не заинтересована, чтобы люди работали на Севере, добывали там природные богатства, сохраняли целостность российской территории? Или Правительство хочет, чтобы Чукотка, Камчатка, Сахалин и масса других территорий последовали за Аляской? А если нет, почему не согласно с тем, чтобы пенсии по новому закону рассчитывались по тем же правилам, что и по старому?

В-третьих, в начале XXI в. пора понять, что труд женщины по воспитанию детей — это не ее личное дело, тем более в стране, переживающей демографическую катастрофу. Может быть, не все знают, что только в 1998—2000 гг. детей в стране стало меньше на 4 млн. По прогнозам Госкомстата, через 50 лет нас останется половина, а через 75 лет — треть. Кто будет кормить пенсионеров?

Действующий закон поощряет бездетных и наказывает тех, кто еще сохранил «безумство храбрых» — иметь детей в условиях полной и окончательной победы «реформ» над населением!

В-четвертых, похоже, в Правительстве сохранилось еще представление, что образование — это вещь необязательная. Хочешь — получай, и тогда уменьшается твой стаж, дающий право на пенсию; хочешь — живи без образования.

Однако и этот подход устарел, по меньшей мере, на полстолетия. По данным американских экономистов, люди с образованием 14,5 лет и более, составляя 25% активного населения, создают более половины валового внутреннего продукта, тогда как люди с образованием 10,5 лет и менее, фактически оказываются иждивенцами. В России ситуация аналогичная.

Если страна не собирается быть сырьевым придатком и кладбищем радиоактивных отходов, но двигаться в направлении информационного общества, такую политику пора менять.

Иногда нам говорят, что люди с высоким образованием и без того получили привилегии, поскольку у них выше средняя заработная плата, чем у людей физического труда. Это действительно так в индустриально развитых странах, но совсем не обязательно в современной России. Правда, что почти все богатые люди у нас — люди с высшим образованием. Однако отсюда вовсе не следует, будто почти все образованные люди богаты. Напомню, что пять первых мест снизу по оплате труда, как правило, выглядят в России следующим образом: 5-е место — медики, 4-е место — работники науки, 3-е место — работники образования, 2-е место — работники культуры, 1-е место снизу — работники сельского хозяйства (в летнее время работники культуры и работники сельского хозяйства меняются местами). За что же тех, кто лечит, учит, просвещает, делает открытия еще раз наказывают при выходе на пенсию?

Очевидно, что и этот порок закона нужно исправлять.

В заключение два слова о финансовой стороне дела. Согласно расчетам, цена вопроса об украденном стаже — 11 млрд. руб. Для сравнения скажу, что плановый профицит бюджета 2002 г. — 109 млрд. руб., а бюджета 2003 г. — 72 млрд. руб. Затраты Пенсионного фонда на закупку государственных ценных бумаг в прошлом году составили 55 млрд., а в текущем должны достичь почти 125 млрд. руб. Поэтому, как многое в России, возвращение украденного стажа — вопрос не столько денег, сколько политической воли. Не грех бы властям задуматься над задачей: если в стране будет все меньше и меньше детей, кто же будет пополнять Пенсионный фонд?

## ДОСРОЧНЫЕ ПЕНСИИ: НОВАЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА

11 апреля в Государственной Думе произошло событие, достаточно редкое в последнее время: вопреки отрицательному заключению Правительства и его призывам в первом чтении был принят закон, вносящий изменения в Федеральный Закон о трудовых пенсиях. Как инициатор подготовки этого закона хотел бы рассказать о его содержании.

Смысл закона состоит в том, чтобы установить право на досрочную пенсию для педагогических и медицинских работников в образовательных и медицинских учреждениях всех типов и видов. Таким образом он пытается решить три проблемы.

Проблема первая: педагоги в медицине и медики в образовании. Не секрет, что, по действующему закону, медсестра, работающая в школе, не имеет права на досрочную пенсию (ранее называвшуюся пенсией за выслугу лет), тогда как ее коллега из больницы такое право имеет. При том, что характер работы у них одинаков, а где выше напряженность работы — еще неизвестно. Точно так же школьный педагог — с досрочной пенсией, тогда как учитель из детского туберкулезного санатория — без нее. Однако же опасность работы в санатории, как минимум, не меньше, чем в школе.

Проблема вторая: досрочные пенсии в негосударственном секторе. Речь идет не только и не столько о частных школах, которых в России 0,7% от общего количества школ, но о тех образовательных структурах, которые в советское время не были самостоятельными юридическими лицами (например, ведомственные детсады) и где стаж работы не учитывался до сих пор при назначении пенсии за выслугу лет (ныне — досрочной пенсией). Инициаторы закона считают, что при одинаковом характере труда, при одинаковой его интенсивности право на такую пенсию должно быть установлено и для этих категорий работников.

Проблема третья: восстановление справедливости в отношении перечня наименований образовательных и медицинских учреждений, работа в которых дает право на досрочную пенсию. Поскольку Правительство с самого начала было противником нашего закона, который еще в 1996 г. установил право для пед- и медработников получать пенсию при продолжении работы по специальности, постольку различного рода постановлениями оно раз за разом ущемляло права то одних, то других категорий работников. Каждое новое Постановление было с несколько иным составом списка образовательных учреждений, профессий и должностей. К сожалению, в законе невозможно перечислить все профессии и должности, дающие право на назначение досрочной пенсии, но в отношении видов и типов учреждений законодатели постарались это сделать. Многим учителям отказывают в праве получить данную пенсию, к примеру, на таком основании: в уставе школы какое-то время отсутствовало слово «общеобразовательная», а в списке учреждений оно есть. Или — одно и то же учреждение начального профессионального образования сначала называлось профессионально-техническим училищем, а затем профессиональным училищем. Стаж за время работы в одном учреждении, но под разными названиями из пенсионного стажа пытаются исключать. Это порождает бесконечное число судебных процессов, которым хотелось бы положить конец. Повторяю: в законе написано, что пенсии выплачиваются работникам образовательных и медицинских учреждений всех типов и видов. Поэтому, как называлась школа — значения не имеет.

События принятия закона были необычны. В его пользу Государственная Дума набрала 237 голосов, причем на этот раз к фракциям коммунистов, «Яблоко», агропромышленной группе, большей части «Союза правых сил» прибавилась часть депутатов из групп «Народный депутат» и «Регионы России». Это и дало искомое большинство.

Как всегда, не голосовали за закон депутаты фракций «Единство» и «Отечество — вся Россия».

Разумеется, одного решения Государственной Думы для принятия закона недостаточно. Требуется поддержка Совета Федерации и подпись Президента. Тем не менее это редкий случай, когда на ситуацию я смотрю с осторожным оптимизмом. Оптимизм этот вызван не столько принятием закона, сколько заявлениями представителей Правительства в процессе его обсуждения в Думе.

Если на парламентских слушаниях в марте нам практически ничего не обещали (и более того, представитель Минтруда господин Ю. З. Люблин заявил, что он не собирается отвечать за бедлам в системе образования 1990-х г. — слова употреблялись гораздо крепче), то представитель Президента по пенсионной реформе в Госдуме и руководитель Пенсионного

фонда России М.Ю. Зурабов 11 апреля в Госдуме высказывался иначе. Он пообещал решить практически все поставленные проблемы подзаконными актами: ситуацию медиков в образовании и учителей в медицинских учреждениях, что, на мой взгляд, подзаконными актами сделать невозможно, поскольку противоречит тексту действующего закона; ситуацию если не с частными школами, то, по крайней мере, с бывшими ведомственными образовательными организациями. Наконец, он обещал выпустить специальное правительственное решение о тождестве наименований образовательных и медицинских учреждений с тем, чтобы пенсия зависела от характера работы, а не от того, как учреждение называлось.

Разработчики закона в ответ возражали: предлагаете подзаконные акты — так лучше поддержите закон, где все это прописано. Понимаем, что без согласия Правительства Президент наш закон не подпишет, однако надеемся либо добиться правительственного согласия, либо решить часть проблем, поставленных в законе, подзаконными актами. В любом случае, давление на Правительство оказано, и лед тронулся. Далеко ли продвинется ледоход, покажет только время. Однако все, что зависит от нас, в Государственной Думе, несомненно, сделаем.

Опубликовано: Управление школой. 2003. 23—30 апр. № 16 (под заголовком «Восстановим ли досрочные пенсии?»).

### КОММУНАЛЬНАЯ РЕФОРМА ДОБРАЛАСЬ ДО УЧИТЕЛЯ

Повышение цен на коммунальные услуги вызывает в России сильное напряжение. Заявления же и действия Правительства по этому поводу крайне противоречивы. Например, выступая в Государственной Думе в апреле этого года, вице-премьер Герман Греф заявил депутатам, что Правительство требует от регионов установить тарифы на коммунальные услуги на уровне 50% их реальной стоимости. Между тем, уже тогда было известно, что регионам, которые устанавливают эти цены ниже 90%, не стоит ждать от правительства федеральных трансфертов. Летом Правительство внесло в Госдуму поправки к действующему закону об основах федеральной жилищной политики, в которых наиболее примечательными являются три позиции.

Первая. Предложение вывести оплату коммунальных услуг на стопроцентный уровень их реальной стоимости в 2003 г.

Вторая. Отмена действующих льгот для большинства ветеранов, в частности, ветеранов труда. Точнее, эти льготы предлагается передать на усмотрение субъектов Российской Федерации: есть у территории деньги — пусть устанавливают льготу, нет денег — нет и льгот. При этом федеральный центр ни за что не отвечает.

Третья. Отмена коммунальных льгот для сельских учителей и медицинских работников. Стоит заметить, что эти льготы были установлены постановлениями ВЦИК и Совета народных комиссаров в 1930 г. Позднее их подтвердил Совет министров в 1948-м и затем — Закон РФ «Об образовании» в редакции 1992 и 1996 гг. 1930 — следующий за годом так называемого сталинского перелома, 1948 — год активного послевоенного восстановления в условиях международной блокады, 1992 — время тяжелейшего экономического кризиса, связанного с так называемыми реформами Е. Гайдара.

Хочу заметить, что ни в один из этих периодов положение в стране не было хуже, чем, можно предположить, будет в 2003. Почему же сейчас предлагается отменить коммунальные льготы для педагогических работников? Думаю, ответ достаточно простой. Правительство почувствовало силу и решило последовательно проводить псевдолиберальную идеологию.

Существует представление о том, что раз в России слишком много льготников, значит, льготы надо отменять. Да, возможно, такого количества «льготников» и нет ни в одной развитой стране, но и мало найдется цивилизованных стран, где столько бедных. Даже заместитель господина Грефа, выступая на парламентских слушаниях, признал, что в «адресной» социальной помощи нуждается половина семей. И это при официальной статистике, относящей к бедным 24% населения. Какая же это «адресная» помощь, если каждый второй гражданин в ней нуждается?

Отмену льгот можно было бы оправдать, если бы она сопровождалась опережающим повышением заработной платы. Между тем, зарплату учителям собирались повышать в среднем на 33% с 1 октября 2003 г. При этом, по оценкам профсоюзов, с декабря 2001

до октября 2003 г. прожиточный минимум увеличится на 40%. Правительство параллельно предлагает приостановить законом о бюджете на 2003 г. статью 22 Закона «О социальном и культурном развитии села», который устанавливает 25%-ые надбавки к зарплате для сельских учителей, медиков и работников культуры. Нет никаких сомнений, что речь идет о снижении реального жизненного уровня всех педагогов, особенно сельских, в 2003 г.

Следует сказать, что профсоюзы работников образования довольно активно взялись работать с депутатами. Я, например, получил несколько десятков телеграмм только из моей родной Омской области — телеграмм протеста с требованием не голосовать за правительственный законопроект и не допустить его принятия. Моя позиция вполне определенная. Я — соавтор альтернативного законопроекта, предусматривающего не только сохранение действующих льгот, но и расширение их на членов семей педагогов. Разумеется, наш Комитет по образованию и науке будет выступать против предложенного Правительством закона. Такое заключение подготовлено и распространено.

Наступает очередной «момент истины». Не думаю, что найдется хотя бы один депутат или политическое движение, которые, идя на выборы в 1999 г., обещали своим избирателям отмену льгот. И сейчас предстоит проверить, насколько депутаты верны своим обещаниям. К сожалению, спасение утопающих в очередной раз оказывается делом рук самих топающих. Мы же увидим, что оказывает на депутата большее влияние — нужды избирателей или давление со стороны Правительства.

Опубликовано: Управление школой. 2002. 23—31 окт. № 40. С. 4 (под заголовком «Реформа добралась до учителя»).

### ОБРАЗОВАНИЕ: ЖЕНСКОЕ ЛИЦО

На этой неделе завершилось празднование весеннего женского праздника. Но Государственной Думе есть что сказать о женщинах и в другие дни, чему я как раз посвящаю свою сегодняшнюю колонку.

Недавно услышал историю о том, как трое «новых русских» отправились на рыбалку. Поймали одну золотую рыбку на всех. За свободу рыбка, как полагается, пообещала исполнение трех желаний. Все трое заявили, что желать им нечего. Кроме, быть может, интеллекта. Первый хотел стать в десять раз умнее. «Вот тебе диплом о высшем образовании», — сказала золотая рыбка. Второй мечтал стать умнее в сто раз. «Получай диплом доктора философских наук», — молвила золотая рыбка. Третьему приятелю пожелалось поумнеть в миллион раз. Задумалась рыбка, переспросила и произнесла: «Будь же ты женщиной!»

Действительно, если взять статистику по уровню образования в российском обществе, то и советский, и послесоветский период женщины составляют более 60% специалистов, имеющих диплом о профессиональном образовании. То, что женщины образованнее мужчин, — социологический факт. Другое дело, что это не всегда помогает с трудоустройством и заработной платой, поскольку в образовании чаще всего работают женщины, но руководят ими мужчины. По разным оценкам, в регионах России среди педагогических работников женская часть составляет от 75 до 90%. Это существенно выше, чем в развитых странах, и несколько выше, чем было у нас в советский период. Возникают вопросы: в какой мере законодатель поддерживает тех, кто составляет большую часть избирателей в нашей стране? Думаю, что уровень этой поддержки оставляет желать лучшего.

Судите сами. В новом Трудовом кодексе защита прав женщин-работниц значительно сокращена по сравнению с Кодексом предыдущим. Теперь женщину, имеющую маленьких детей, можно направлять в командировки, привлекать к работе в выходные, праздничные дни и даже в ночное время.

Слава Богу, пока прекратились дискуссии по поводу пенсионного возраста. А ведь в программе правительства, или «программе Грефа» (обнародованной в 2000 г., но так окончательно не утвержденной), предполагалось повышение этого возраста на пять лет и для женщин, и для мужчин: 60 и 65 лет соответственно. Правда, наиболее смелые реформаторы отважно предлагали сделать пенсионный возраст одинаковым для всех — 65 лет. Возмущение профсоюзов, Государственной Думы, средств массовой информации помогло избежать этой угрозы. Российский мужчина живет в среднем 57 — 58 лет, женщи-



ны больше, но, если бы вопрос о такой планке пенсионного возраста был решен положительно, пенсионеры оказались бы ликвидированы как класс.

Впрочем, не будем только о грустном. Согласительная комиссия Госдумы и Совета Федерации приняла, а Государственная Дума 7 марта поддержала предложение о возвращении в пенсионный стаж так называемых нестраховых периодов. В их числе не только время, затраченное на получение образования, но и уход за детьми. Наконец-то в пенсионном законодательстве дети перестали быть наказанием, а труд матери рассматривается наравне с деятельностью на производстве. Не только в России, но и во всем мире рождение и воспитание ребенка считается самым важным трудом. Есть дети — есть страна. Нет детей — остается от страны одна территория.

В заключение вспомню еще одну историю. Она о том, как по славному городу Санкт-Петербургу, откуда, как известно, вербуются все российские чиновники, прекрасной белой ночью прогуливался достаточно молодой человек. Милиция его остановила и стала задавать вопросы: «Куда вы, гражданин, направляетесь в столь позднее время?». «Как куда? На лекцию». «В три часа ночи?!». «Да, на лекцию о здоровом образе жизни». «И кто же будет ее вам читать?». «Моя жена...»

Гражданин прав. Женщины — тот фактор, который обеспечивает нам «образование в течение всей жизни». Между прочим, это лозунг ЮНЕСКО.

Опубликовано: Управление школой. 2003. 8—15 марта. № 10. С. 4.

### СТИПЕНДИИ: ХОТЕЛИ КАК ЛУЧШЕ...

Недавно студенты одного из университетов задали мне два трудных вопроса. Первый: зачем отняли стипендии у тех, кто учится хорошо, но не отлично? И второй: почему выплаты не повышались с июля 2000 г. до сентября 2003 г. — более трех лет?

В советский период систему студенческих стипендий отличали две особенности. С одной стороны, это сравнительно высокий уровень. В пересчете на современный цены — около двух тысяч рублей. С другой, — стипендия выполняла стимулирующую, а не социально защитную функцию. Вне зависимости от доходов, учишься хорошо — получаешь стипендию, учишься отлично — повышенную. При низком уровне социального неравенства в стране эти особенности были оправданы.

В 1990-е г., когда реальный уровень стипендий резко снизился, а по уровню социальному неравенства Россия превзошла Западную Европу, Японию, потом США и многие развивающиеся страны, стало совершенно очевидно, что стипендиальная система нуждается в реформировании. Идея ввести две стипендии — академическую и социальную — была справедлива, но оказалась реализована крайне неудачно. Эта идея могла быть осуществлена в интересах студентов при ряде условий.

Первое. Необходимо было соблюдать известный принцип «не навреди», или в данном случае — «не отними»: сохранить стипендии всем студентам, которые их получали до реформы. Ведь любая реформа отличается тем, что она ничего не отнимает. Принцип реформистов — умножать и прибавлять. К сожалению, по факту произошло следующее: у студентов, получающих хорошие оценки, стипендия была отнята и передана тем, кто имеет низкие доходы в семье. Таким образом, проблема решилась методом перераспределения, за который существующая власть много раз критиковала предшественников.

Второе. В условиях нарастающего социального неравенства основную часть дополнительных средств, выделяемых на стипендии, необходимо потратить на стипендии социальные. Это хотя бы немного ограничит это неравенство и позволит студентам с низкими доходами обеспечивать свою жизнь в период обучения.

Третье. В идеале социальные стипендии должны соответствовать прожиточному минимуму в стране. Если финансы не позволяют сделать это немедленно, нужна программа поэтапного повышения стипендиального обеспечения. Напомню, что дополнительные доходы федерального бюджета страны в 2001—2003 гг. и ожидаемые дополнительные доходы бюджета 2004 г. превысят в сумме 700 млрд. руб. Для того, чтобы не только социальные, но и все академические стипендии вывести на прожиточный минимум, требуется около 40 млрд.

Четвертое. Планка стипендий должна быть установлена законом, как это и было с 1996 г. Если бы он действовал сейчас, стипендия составляла бы 900 руб., а с 1 октября

текущего года — 1200. К сожалению, в июле 2000 г. под давлением Правительства думское большинство приняло закон, отрывающий размер стипендии от минимальной заработной платы и устанавливающий твердые суммы. Все предупреждения по поводу того, что это заморозит повышение на многие годы, ни к чему не привели и полностью подтвердились.

Пятое. Совершенно очевидно, что стипендиальная реформа, как и любая другая, требует средств. Без увеличения финансирования никакие новации невозможны. Российская ассоциация профсоюзных организаций студентов требовала повышения стипендий в три раза, причем с 1 января 2003 г.

Переходя к ответу на второй вопрос студентов, стоит заметить, что у государства были все возможности для того, чтобы повысить стипендии раньше. Ходят упорные слухи, что один из лидеров российского образования, считающийся «серым кардиналом», позволил Министру экономического развития и объяснил ему, что увеличение студенческих стипендий — это «деньги на ветер», поскольку все студенты ездят на «Мерседесах». Вероятно, он имел в виду собственный вуз, где учатся дети элиты. Так это или не так — не знаю, но попытка применить мерки Садового кольца ко всей России обернулась понижением уровня жизни для абсолютного большинства российских студентов.

За последние годы Госдума дважды поднимала вопрос о повышении стипендий в два раза. Первый раз предлагалось их повысить с 1 января 2002 г. За соответствующую поправку в бюджет думские фракции голосовали так: Агропромышленная группа — 100%, КПРФ — 96,5%, СПС — 10,5%, «Яблоко» — 6%, «Народный депутат» — 0, ЛДПР — 0, «Единство» — минус 73% (иными словами, три четверти депутатов из них голосовали «против» и никто не голосовал «за»).

Вторично такое же предложение вносилось в бюджет 2003 г., с тем чтобы стипендии повысить не с 1 сентября, а 1 января. Результаты голосования несколько изменились: КПРФ — 100%, Агропромышленная группа — 100%, «Яблоко» — 76,5%, СПС — 33%, «Народный депутат» — 31,5%, «Единство» и ЛДПР — 0.

Отвечая на вопрос студентов, должен констатировать: более чем трехлетний перерыв в повышении стипендий связан с государственной политикой и составом Госдумы. Наверное, есть и третий фактор.

Хорошо известно, что во всех странах студенты принадлежат к числу наиболее политически активных слоев населения. Достаточно посмотреть на ситуацию в Южной Корее, Франции, США, где любая попытка власти ограничить права студентов, урезать финансирование образования вызывает массовые студенческие акции, причем обычно проходящие мирно, цивилизованно, но с высокой эффективностью. Думаю, что за низкий уровень стипендий в России студенты должны быть благодарны и самим себе.

О том, какими будут студенческие стипендии в 2004 г., студенты смогут точно узнать в Лицейский день — 19 октября — после принятия федерального бюджета во втором чтении.

Опубликовано: Управление школы. 2003. № 35. 16—22 сент. С. 4.