

КАК ПРАВИТЕЛЬСТВО СОБИРАЕТСЯ РЕСТРУКТУРИЗИРОВАТЬ БЮДЖЕТНЫЙ СЕКТОР И ЧЕМ ЭТО ГРОЗИТ ОБРАЗОВАНИЮ

Распоряжением Правительства РФ № 1688-р от 21 ноября 2003 г. был утверждён план мероприятий, обеспечивающих реструктуризацию бюджетного сектора на 2003–2004 годы.

В нём нет ни слова об образовательных учреждениях, но понятно, что речь идёт прежде всего о системе образования: ведь именно образовательные муниципальные учреждения пока ещё остались неприватизированными; именно система образования занимает почти половину общего объёма местных бюджетов.

Последствия такой «реструктуризации» могут быть весьма тяжёлыми и для педагогов, и для всей системы образования. Мы настойчиво рекомендуем обсудить эту проблему на августовских педагогических конференциях и высказать правительству (в письмах, телеграммах, обращениях) свою точку зрения.

Образовательные учреждения и образовательные организации



Анатолий Вифлеемский, декан факультета управления и экономики образования, проректор Нижегородского института развития образования, кандидат экономических наук

Первое мероприятие, о котором говорится в плане Правительства РФ по реструктуризации бюджетного сектора, — «разработка нормативной правовой базы для создания и регулирования деятельности специализированных государственных и муниципальных некоммерческих организаций». Понятно, что речь идёт об изменении организационно-правовой формы государственных и муниципальных образовательных учреждений. Планы преобразования образовательных учреждений должны воплотиться в жизнь в виде федерального законопроекта.

Проработана нормативно-правовая база намеченных преобразований, их следствием стали другие мероприятия плана: это и «установление принципов передачи государственных и муниципальных учреждений в ведение федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в связи с разграничением предметов ведения и полномочий», и «Разработка порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации федеральных государственных учреждений», и «Разработка изменений, вносимых в федеральные законы в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений, порядка участия органов государственной власти и органов местного самоуправления в учреждении некоммерческих организаций, расширение организационно-правовых форм организаций, предоставляющих государственные и муниципальные услуги».

Заканчивается всё это принятием закона об установлении «порядка, условий и критериев преобразования государственных и муниципальных учреждений». При этом лукаво замалчивается, что они будут преобразованы, но, наверное, всем понятно, что в эти самые «организации».

Возникает вопрос: какой смысл преобразовывать образовательные учреждения в образовательные организации? К чему это может привести?

В качестве экономического обоснования такой реорганизации реформаторы называют «уход» от ограничений Бюджетного кодекса. Тем самым они фактически признают необходимость и эффективность финансово-хозяйственной самостоятельности образова-



тельных учреждений, уже заложенной в действующем Законе РФ «Об образовании». Учитывая, что нормы Бюджетного кодекса согласно статье 7 Закона «О введении в действие Бюджетного кодекса РФ» пока ещё не распространяются в полной мере на образовательные учреждения, следовало бы ожидать, что правительство стремится сохранить существующее положение, а не бюрократизировать жизнь, создавая новые организационно-правовые формы. При этом никто не гарантирует, что не будут добавлены в Бюджетный кодекс другие, более жёсткие нормы для организаций, получающих бюджетные средства. Следовательно, разговоры об экономической целесообразности и защите самостоятельности образовательных учреждений всего лишь камуфлируют реальные намерения.

На самом деле *за предложениями реформаторов скрывается отказ от субсидиарной ответственности государства по обязательствам образовательных учреждений*. Следовательно, государство снимает с себя ответственность даже за нищенское финансирование системы образования. Именно этим государственные и муниципальные образовательные организации будут отличаться от государственных и муниципальных образовательных учреждений: они лишаются государственной финансовой поддержки.

Ректор Государственного университета — Высшей школы экономики Я. Кузьминов считает, что главное в изменении подхода государства — отказ от субсидиарной ответственности государства. «Образовательным учреждениям предлагается сделать выбор: хотите быть госучреждением, тогда мы вам будем утверждать смету, цены, и так далее, забирать прибыль. Если вы хотите ответственно хозяйствовать... мы вам дадим собственность на договорных началах, но в этом случае не может быть никакой субсидиарной ответственности» (Учитель. 2002. № 3).

Естественно, что никакого сколько-нибудь внятного обоснования такое коренное изменение финансово-хозяйственного механизма образовательных учреждений за этими предложениями не следует. Что же касается субсидиарной ответственности государства, то на примере последнего десятилетия мы можем видеть, насколько это эфемерное понятие. Исследуя тенденции арбитражной практики за последние несколько лет, можно заметить, что образовательным учреждениям предлагается оплатить недостаток бюджетного финансирования по коммунальным услугам за счёт средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Только при отсутствии такой деятельности или нехватке средств от неё ставится вопрос об удовлетворении исков энергоснабжающих организаций за счёт средств бюджета.

Образовательные учреждения не финансируются в полном объёме, предусмотренном даже не учитывающей всех объективно необходимых затрат сметой. Если учреждениям не платят денег, то организациям государство платить тем более не будет, найдя более привлекательные возможности для использования этих средств. Говорить о том, что будут действовать какие-то

нормативы финансирования, также не приходится (ведь за 12 лет действия Закона РФ «Об образовании» так и не приняты федеральные нормативы финансирования образовательных учреждений). Кроме того, настойчивые предложения отдельных специалистов принять нормативы как «конституционно-гарантированный минимум» напоминают ситуацию с минимальным размером оплаты труда. Как невозможно прожить на один МРОТ, так же невозможно будет обучать детей при финансировании школ на основе таких «нормативов». Однако нам будут объяснять, что у государства нет средств, что необходимо сокращать нефинансируемые мандаты и т.д.

Если не выполняются установленные даже законом обязанности, то наивно ожидать от государства выполнения договорных обязательств.

Поэтому понятно, что намеченные в плане «Разработка и использование методов, направленных на повышение результативности расходов федерального бюджета», *на практике будет означать очередное сокращение расходов на систему образования*. Если сейчас более половины студентов вузов учатся на платной основе, то при «повышении результативности расходов федерального бюджета» скоро и на других уровнях образования может наблюдаться подобное. Об этом же говорит и подготовка проектов законов, посвящённых законодательному закреплению новых форм финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг. Каковы будут новые формы, думаю, понятно: *вместо бесплатного образования — софинансирование (или даже полная оплата) по-прежнему государственных и муниципальных услуг*. Ведь даже ультралиберальные реформаторы России пока ещё не осмеливаются громко сказать, что *образование они больше не рассматривают в качестве общественного блага (как во всех развитых странах), что они его всячески стремятся перевести в разряд частных благ, за которые должно платить само население*.



Приватизация как закономерный итог ультралиберального «реформирования» системы образования

Другое следствие «преобразования образовательных учреждений в образовательные организации» менее очевидно. Образовательная организация — это первый шаг к приватизации школ. До сих пор не дано объективной оценки результатов приватизации 90-х годов в России, которая привела к развалу ряда отраслей промышленности, к кризису и разграблению других отраслей. Видные учёные уже прогнозируют многочисленные техногенные катастрофы, вызванные износившимися основными фондами. Это ведь тоже последствия приватизации и стремления новых «эффективных собственников» извлечь «быструю прибыль» и вывезти её из страны. Последствия ликвидации государственной системы образования будут гораздо тяжелее. Не вижу ни малейших оснований полагать, что приватизация образовательного комплекса приведёт к положительным результатам.

Ультралиберальные «реформаторы» помнят о дурной славе «суперэффективного менеджера» — приватизатора Чубайса, поэтому, видимо, и до сих пор открыто не признаются, что их предложения преобразовать учреждения в организации повлекут за собой и их приватизацию.

Однако шила в мешке не утаишь. Во-первых, приватизация системы образования станет следующим вполне логичным шагом, очередным этапом «рыночных преобразований» — делёжки узким кругом лиц народного достояния. Во-вторых, в плане реструктуризации это уже отражено последним, но, скорее всего, самым желаемым для «реформаторов» пунктом — подготовкой законопроекта, посвящённого разработке «*нормативной правовой базы приватизации государственных и муниципальных учреждений*». Так что все сомнения в том, для чего делаются эти изменения, отпадают. Тайное стало явным.

Предлагаемая схема перехода от устоявшегося законодательством об образова-

нии финансово-хозяйственного механизма и чёткого разграничения компетенции между органами управления образованием и образовательным учреждением выгодна лишь тем руководителям школ и вузов, которые хотят участвовать в приватизации переданной им в оперативное управление государственной и муниципальной собственности. Установив хорошие отношения с чиновниками (ясно, на какой основе!), они надеются и в дальнейшем получать выгодные контракты. Об остальной системе образования они не задумываются. Такого рода предложения — *серьёзная опасность не только для образовательного комплекса, но и для всей страны в целом.*

К чему же приведёт приватизация системы образования России?

Прямым её следствием *станет тотальная коммерциализация отрасли, а результатом погони за прибылью — резкое снижение качества образования.* Это уже можно наблюдать на примере подавляющего большинства негосударственных высших образовательных учреждений, качество обучения в которых, по общему мнению, гораздо слабее, чем в государственных вузах.

А вот следствием *снижения качества образования при ускорении научно-технического прогресса неизбежно станет быстрый рост смертельно опасных техногенных катастроф.*

К чему приводит непродуманный уход государства из техногенно опасных отраслей, можно наблюдать на примере приватизации авиадиспетчерских служб. Специалисты связывают аварии последних лет именно с коммерциализацией отрасли и ослаблением государственного регулирования. В результате возросла нагрузка на диспетчеров, ухудшились условия их труда. Как следствие — участились авиакатастрофы, включая самые невероятные — столкновение самолётов.

Сокращение бюджетных расходов за счёт ликвидации (или передачи в частную собственность) части образовательных учреждений вызывает особую тревогу в условиях демографического спада. В этой ситуации сокращение контингента естественным образом высвобождает школы, материальную базу, что отдаляет негативный эффект от приватизации. Однако в дальнейшем отрицательные её последствия будут чрезвычайно велики. Восстановить существующие размеры образовательной инфраструктуры будет крайне трудно. При нормализации демографической ситуации невозможно будет обеспечить необходимое качество кадров. Уже сегодня в ряде регионов ощутима потребность в детских дошкольных учреждениях (в связи с их массовым перепрофилированием).

Отмечу, что в отличие от приватизации 90-х годов приватизация системы образования всё же принесёт доход государству. Однако отнюдь не за счёт выкупа этих учреждений, а за счёт потребителей образовательных услуг. Ведь при замене бюджетного финансирования платными образовательными и иными услугами образовательные организации будут платить налоги. Естественно, что цены на образовательные услуги будут быстро расти в связи с отменой оставшихся налоговых льгот и сокращением бюджетного финансирования.



* * *

Педагогической общественности необходимо очень внимательно следить за планируемыми реформами и высказывать

свое мнение. Может быть, сообщая нам, удастся предотвратить такие «реформы». Иначе мы останемся без государственной системы образования.

План мероприятий по обеспечению реструктуризации бюджетного сектора на 2003–2004 годы¹

		Вид документа	Срок представления в Правительство РФ	Ответственные исполнители
1.	Разработка нормативной правовой базы для создания и регулирования деятельности специализированных государственных и муниципальных некоммерческих организаций	проекты федеральных законов	IV квартал 2003 г.	Минэкономразвития России, Минфин России, Минимущество России, заинтересованные федеральные власти
2.	Установление принципов передачи государственных и муниципальных учреждений в ведение федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в связи с разграничением предметов ведения и полномочий	проект акта Правительства РФ	IV квартал 2003 г.	Минэкономразвития России, Минфин России, Минимущество России, заинтересованные федеральные органы исполнительной власти
3.	Разработка порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации федеральных государственных учреждений	проект акта Правительства РФ	IV квартал 2003 г.	Минимущество России, Минэкономразвития России, Минфин России
4.	Разработка и использование методов, направленных на повышение результативности расходов федерального бюджета	проект акта Правительства РФ	I квартал 2004 г.	Минфин России, Минэкономразвития России
5.	Разработка изменений, вносимых в федеральные законы в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений, порядка участия органов государственной власти и органов местного самоуправления в учреждении некоммерческих организаций, расширения организационно-правовых форм организаций, предоставляющих государственные и муниципальные услуги	проекты федеральных законов	II квартал 2004 г.	Минэкономразвития России, Минфин России, Минимущество России, заинтересованные федеральные органы исполнительной власти
6.	Законодательное закрепление новых форм финансового обеспечения предоставления государственных и муниципальных услуг	проекты федеральных законов	II квартал 2004 г.	Минфин России, Минэкономразвития России, заинтересованные федеральные органы исполнительной власти
7.	Установление порядка, условий и критериев преобразования государственных и муниципальных учреждений	проект федерального закона	III квартал 2004 г.	Минэкономразвития России, Минфин России, Минимущество России, заинтересованные федеральные органы исполнительной власти
8.	Разработка нормативной правовой базы приватизации государственных и муниципальных учреждений	проект федерального закона	III квартал 2004 г.	Минимущество России, Минэкономразвития России, Минфин России, заинтересованные органы исполнительной власти

¹ См.: Информационный бюллетень «Официальные документы в образовании». 2004. №2. с. 86–88.