



**Клячко Татьяна Львовна,**

доктор экономических наук, директор Центра экономики непрерывного образования Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации



ЭТА СТАТЬЯ ДОСТУПНА  
НА САЙТЕ ЖУРНАЛА

# ТЕНДЕНЦИИ ИЗМЕНЕНИЙ В СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ.

## НПФ, НСОТ И ОПТИМИЗАЦИЯ СЕТИ

*Уважаемые коллеги, мы продолжаем публиковать цикл статей посвящённых анализу тенденций в системе образования РФ, подготовленный Татьяной Львовной. Вторая статья из цикла посвящена проблемам нормативно-подушевого финансирования, новой системы оплаты труда и оптимизации сети основного общего образования в России.*

### ОПТИМИЗАЦИЯ СЕТИ И ДОСТУПНОСТЬ ОБРАЗОВАНИЯ

Общее (школьное) образование является по Конституции Российской Федерации (ст. 43) обязательным, общедоступным и бесплатным (для потребителя).

Считается, что начиная с 2000/01 учебного года в России идёт крупномасштабная реструктуризация школьной сети. Однако на деле она идёт последние 40 лет, что показывают данные о ди-

намике численности образовательных учреждений и учащихся в 1970–2010 годах.

**За последние 40 лет число городских школ в РФ остаётся практически стабильным, а число сельских сократилось почти в 2,6 раза.**

При этом численность учащихся в городских школах на протяжении 40 лет как росла, так и сокращалась, а численность учащихся в сельских школах резко снизилась в 1970–1980 годах, затем 20 лет была практически стабильной и вновь стала падать после 2000 года.

Считается, что доступность школьного образования повсеместно обеспечивается. На деле это не совсем так:

Источник: Российский статистический ежегодник — 2011.  
URL: <http://goo.gl/LjScD>,  
URL: <http://goo.gl/NTp2u>

1. По данным Минобрнауки, в настоящее время 6000 здоровых детей школьного возраста не посещают школу, по данным экспертов, эта цифра значительно выше.

2. Не обеспечивается равенство доступа к качественному образованию. (Уже только наличие до сих пор вторых и даже третьих смен, несмотря на резкое уменьшение школьного контингента, показывает различия в условиях получения образования и в принципе в его качестве.)

3. Существуют достаточно серьезные различия по

финансированию общего образования по регионам Российской Федерации и муниципалитетам. Официально, с учетом бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, указанные различия составляют 2,7 раза, но фактически они могут быть значительно больше, в том числе в пределах одного региона.

## СИСТЕМНЫЕ ЭФФЕКТЫ НОРМАТИВНОГО ПОДУШЕВОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ

Как показывает международный опыт, в частности Великобритании, введение нормативного подушевого финансирования (образовательных ваучеров) приводит к тому, что состоятельные семьи уезжают из мест со средними по качеству школами туда, где школы лучше.

**Происходит резкая дифференциация территорий по доступу к хорошему (качественному) образованию.**

В итоге в системе возникают «образовательные гетто» — школы с высокой концентрацией детей из малообеспеченных и низко(инако)культурных семей, при этом качество получаемого ими образования становится тормозом как для развития самих детей (надо приложить немалые усилия для того, чтобы вырваться из «гетто»), так и для целых регионов.

В России, как отмечается в Стратегии-2020, также «усиливается разрыв между школами по уровню качества образования, а значит, растёт неравенство в доступе к качественному образованию».

**По результатам исследований, все более чётко выделяется сегмент школ (от 4–5 до 25%), где концентрируются учащиеся из групп риска.** Как правило, это выходцы из неблагополучных семей и семей с низким достатком; показывающие крайне низкие образовательные результаты; слабо владеющие русским языком. Происходит маргинализация таких школ и их учеников».

Опыт как Великобритании, так и других стран, включая Россию, показывает, что применение экономических методов в системе образования может оказывать на неё весьма сильное воздействие, которое не всегда оказывается положительным.

**Управленчески простой и прозрачный принцип распределения бюджетных средств («деньги следуют за учеником») оказывается не в состоянии «справиться» с многообразием социально-культурных и экономических ситуаций, в которых он применяется.**

Представляется целесообразным использовать метод нормативного подушевого финансирования как один из важнейших индикаторов в системе управления образованием, показывающий, что в одной школе образуется избыток финансирования (по отношению к нормативной потребности), а в другой — его нехватка для каждодневного функционирования, что ведёт к резкому ухудшению условий получения образования.

В обоих случаях должны приниматься управленческие решения. Рост числа учащихся в одной из школ может оказаться столь же непродуктивным для её развития, как и сокращение этого числа в другой: и в первой, и во второй школах по-разному, но будет страдать качество образования. При увеличении численности уча-



Образование в Российской Федерации 2012. Статистический сборник. М.: НИУ ВШЭ, 2012, А.Л. Арефьев. Беспризорные дети России. URL: <http://goo.gl/T5FWG>; Государственный доклад «О положении детей в Российской Федерации». М., 2001 и др.



Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года «Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика», глава 11. Новая школа. URL: <http://goo.gl/3mtRv>

щихся должны расти учительские коллективы, что таит в себе значительные риски в силу того, что творческие (профессиональные) коллективы (к ним можно отнести и учительские) не тиражируются (или плохо тиражируются).

Вместе с тем наличие относительно больших объёмов финансовых средств будет маскировать (скрывать) нарастание негативных явлений, снижение эффективности использования ресурсов.

**Во многих регионах введение НПФ спровоцировало кампании по укрупнению школ.**

Между тем соединение сильной и слабой школ далеко не всегда приводит к ожидаемому улучшению ситуации и повышению качества образования: как ни парадоксально, но слабые школы обладают значительно более сильной корпоративной культурой по сравнению с сильными.

Поэтому интеграция указанных образовательных учреждений может привести к снижению показателей деятельности при общем увеличении бюджетного финансирования «выросшей» школы.

Следует отметить, что знаменитый Федеральный закон 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», борьба с которым шла и идёт исключительно с позиций роста платности образовательных услуг (хотя он к этому имеет косвенное отношение), серьёзно противоречит сложившейся практике нормативного подушевого финансирования.

И это несмотря на то, что указанный закон делает обязательным переход на финансовое обеспечение деятельности бюджетных и автономных учреждений на основе нормативных затрат в расчёте на одного потребителя государственной услуги.

**83-ФЗ предполагает, что «деньги следуют за государственным заданием», которое учреждению устанавливает его учредитель.**

Напомним, принцип нормативного подушевого финансирования «деньги следуют за учащимся» состоит в том, что бюджетные средства в образовательное учреждение «приносит» тот, кто хочет в нём учиться. Правда, в настоящее время произошла фактическая подстройка норм закона под практику.

В этих условиях, скорее всего, произойдёт постепенный переход к установлению государственного задания школе её учредителем (органом, исполняющим его функции) со ссылкой на выявленные тенденции поведения населения (семей, имеющих детей соответствующего возраста).

При этом возможна реализация мер, существенно ограничивающих выбор родителями школы. **Формально проблема решена, фактически идёт закрепление школьного контингента по месту жительства.** Дети окраин будут учиться с детьми окраин, а дети центра с детьми центра — по сути дела, начинается (или активно закрепляется) сегрегация школ и детей.

Выравнивания на уровне школы возможностей детей по дальнейшему обучению не происходит. Образование всё больше перестаёт играть роль активного «перемешивателя» детей из разных социальных слоев, создающего ресурсы социальной мобильности для учащихся из малообеспеченных семей.

Это проблема далеко не только России, но от этого она не становится менее острой. Образование перестаёт быть механизмом преодоления социальных барьеров, а становится одним из них. При этом вопрос о том, сколько человеческого капитала не досчитывается общество, даже не возникает, ведь формально дети получают бесплатное и общедоступное образование.

*Государственное задание школе будет устанавливаться по численности учащихся прошлого года с небольшой корректировкой, а затем уточняться по факту произошедших изменений.*

Таким образом, инструменты (механизмы) бюджетного финансирования не могут заменить политику в сфере образования, особенно когда речь идёт о цели(ях) развития общего образования, его содержании и качестве.

## НОВАЯ СИСТЕМА ОПЛАТЫ ТРУДА И ЕЁ ВЛИЯНИЕ НА ОБРАЗОВАНИЕ

Второй финансовый инструмент, который в настоящее время стал активно внедряться в системе образования, это новая система оплаты труда (НСОТ). В оплату труда учительского коллектива вводится стимулирующий механизм. **Несколько огрубляя: все учителя получают 70% оклада за количество труда, а 30% перераспределяется между ними в зависимости от его качества.**

***В замкнутых небольших коллективах это мгновенно приводит к расколу, конфликтным ситуациям и, что вполне вероятно, к снижению качества обучения.***

До экономического кризиса риски данного механизма во многом нивелировались ростом учительских зарплат. Однако и тогда пришлось скрывать величину заработной платы каждого учителя от его коллег, что немедленно привело к серьёзным проблемам: подозрениям в нечестности или предвзятости руководства школ, а также резко снизило стимулирующие эффекты. При стабилизации бюджетного финансирования в системе общего образования, учителя, которые будут терять в заработной плате, вряд ли будут лучше учить детей.

Стратегия-2020 бьёт тревогу по поводу ситуации с учительскими кадрами, при этом сделанные выводы крайне серьёзны: «Падает качество педагогического корпуса. Доля учителей пенсионного возраста за 2002–2010 гг. выросла с 11% до 18%. Поскольку уровень пенсий крайне низок, педагоги стремятся работать в школе до “последнего дня”».

Механическое повышение уровня оплаты труда

только дополнительно подстёгивает эту тенденцию. В результате доля педагогов младше 30 лет составляет всего 13%, значительная часть молодых учителей не закрепляются в системе образования. При этом даже эти молодые учителя рекрутируются через двойной негативный отбор (педагогические вузы привлекают в целом слабых абитуриентов, и лишь самые слабые из них идут работать в школу)».

Можно, конечно, указать на некоторые преувеличения: возраст выхода учителей на пенсию в России низкий, поэтому в увеличении доли учителей пенсионного возраста основой проблемы пока нет, но тем не менее есть проблема омоложения учительского корпуса и нарастания опасности «кадрового обрыва», когда численность учащихся начнёт расти, а учителей — резко сокращаться.

*Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года «Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика», глава 11. Новая школа. URL: <http://goo.gl/YUTy>*

В настоящее же время учительской молодёжи просто некуда приходить, в школах практически отсутствуют вакансии, а через 7–10 лет школа может остаться без кадров: компенсировать «естественную убыль» будет крайне сложно. При этом механическое повышение заработной платы, как считают авторы Стратегии-2020, скорее, законсервирует неблагоприятную ситуацию, нежели позволит её решить.

***Взяв курс на механическое повышение заработной платы до средней по экономике региона.***

Да, предполагается, что внутри системы общего образования будет происходить дифференциация по количеству и качеству педагогического труда, однако на деле это приведёт лишь к закреплению всех тех негативных тенденций, которые уже сложились: рост заработной платы «зрелых» учителей, её низкий уровень у молодых специалистов, неверие в них родителей, потеря стимулов — моральных и материальных — к работе в школе, ещё большее ухудшение возрастной структуры кадров.

В период работы над новым Законом «Об образовании в Российской Федерации» очень часто звучало предложение установить, что средней заработной плате по экономике соответствующего региона должна равняться не средняя заработная плата учителя, а его зарплата на ставку (18 часов в неделю). Аргументы были весьма простые.

Сейчас учитель может получить среднюю заработную плату по экономике региона только работая на 1,5 или 2 ставки, что мешает его профессиональному росту, а следовательно, негативно отражается на качестве образования.

Это предложение постоянно всплывает при обсуждении как указанного закона, так и других мер по реформированию школьного образования. Однако никто из предлагающих не задумывается о последствиях принятия данного решения. А вопросов оно порождает очень много. Остановимся лишь на самых очевидных.

**1. Если средняя заработная плата на учительскую ставку составит среднюю по экономике региона, то будет ли это означать, что учителю будет запрещено работать на 1,5–2 ставки?** При этом в учительских контрактах (которые придётся ввести), видимо, должно оговариваться, что столько-

то часов в неделю учитель должен повышать свой учительский уровень. После этого возникнет вопрос о проверке выполнения данного требования.

**2. Если работа на 1,5–2 ставки будет запрещена, то школе разом потребуется резко увеличить численность учителей.** Проблема омоложения школьного учительства станет решаться ускоренными темпами, но одновременно, портя благостную картину, встанет вопрос о числе учеников, приходящихся на одного учителя.

В России этот показатель никак не дотянет до требуемых 13–15 учащихся на одного учителя (в настоящее время достигли 12,4:1, что значительно лучше предшествующих лет, когда он был ниже 10:1). Бюджетные расходы на общее образование должны будут резко возрасти или, чтобы этого не допустить, начнётся повышение числа часов, приходящихся на одну ставку.

В этом случае учительский корпус опять почувствует себя обманутым со всеми вытекающими отсюда последствиями. Так что проблематика «эффективного контракта», о которой речь идёт все последние годы, отнюдь не столь проста в реализации, как кажется.