

ЗА ЧТО ПЛАТИТЬ ШКОЛЕ?

Заметки на полях директивных документов

Виктор Михайлович Кругляков,
*председатель Комиссии по образованию и молодёжной политике
 Московской городской Думы, кандидат исторических наук*

Ефим Лазаревич Рачевский,
директор Центра образования «Царицино», Москва

Алексей Львович Семёнов,
*ректор Московского института открытого образования,
 член-корреспондент РАН и РАО*

Завершающий раздел Национальной образовательной инициативы «Наша новая школа» назван «Расширение самостоятельности школ». Его первая фраза: «Школа должна стать более самостоятельной как в составлении индивидуальных образовательных программ, так и...». Это действительно важно: сначала самостоятельность проявят считанное число, а может быть, и считанные единицы школ в каждом регионе, но именно от них во многом зависит развитие образования. Далее в разделе говорится о больших возможностях для семьи в выборе школы, о дистанционном образовании, особенно для малокомплектных и удалённых школ. Это всё важно, однако для многих руководителей школ и учителей всё же ключевым моментом стало завершение оборванной фразы: «...так и в расходовании финансовых средств». Дальнейшее уточняет организационные вопросы: «С 2010 года самостоятельность получают школы, ставшие победителями конкурсов приоритетного национального проекта «Образование», и школы, преобразованные в автономные учреждения. Требуемая отчётность таких школ будет резко сокращена в обмен на открытость информации о результатах работы. С их директорами будут заключены контракты, предусматривающие особые условия труда с учётом качества работы».

Механизмы финансирования школы

Постараемся кратко описать ряд тенденций, отчасти определяемых условиями жизни школ, отчасти внедряемых сверху.

Администрация школы получает больше возможностей самостоятельно распоряжаться средствами,

выделяемыми для школы (предоставляя школам статус юридического лица, «автономизацию»). Школы получили право быть полноценными юридическими лицами в 1992 году, но не все воспользовались этой возможностью, потому что получение статуса «юрлица» мало что меняло: школа не имела возможности самостоятельно распоряжаться своими ресурсами. Да и ресурсы (финансовые, материальные, информационные) до настоящего времени распределялись сверху

по старинному госплановскому принципу. После того, как был принят Федеральный закон № 83-ФЗ, после множественных практик по нормативно-подушевому финансированию, школы получили больше экономической, а следовательно, содержательной и организационной свободы: теперь они могут планировать свои средства, экономить ресурсы становится выгодно, оптимизация расходов приобретает смысл.

Назовём очевидные последствия новой системы финансирования:

- Запланированные и «сэкономленные» средства остаются в школе и могут быть потрачены на различные цели.
- Школа будет стараться сокращать затраты на деятельность, которую учредитель не включает в задание школе. В этом есть и положительные, и отрицательные стороны: учредитель, например, может решить сэкономить на «продлёнке» или на количестве элективных курсов и т.п. С другой стороны, если школа найдёт возможность сократить одну ставку завуча или вместо постоянного системного администратора заключить договор с компанией с функциями системного администратора, то это может оказаться приемлемо (иной раз — и хорошо) и для школы, и для бюджета учредителя. В то же время такая система финансирования — за заказанную и выполненную работу, а не по «штатному расписанию» и тарификации — постепенно приведёт к тому, что школа будет меньше подвергаться администрированию, не будет дублировать функции социальных служб муниципалитета, органов правопорядка, учреждений статистики, не будет выполнять не свойственные образованию функции.
- Система надбавок и доплат учителям — внутреннее дело школы (администрации, управляющего совета, педагогического коллектива и всего коллектива) в рамках действующего законодательства, любые органы управления образованием могут лишь «высказывать соображения» (выпускать методические рекомендации) о том, как это может происходить. В этом смысле формулировку «учёт качества работы» можно считать идеологической ориентацией, а не алгоритмом вычисления. Качество

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

образования в конкретной школе зависит от ряда очень специфических и присущих данной школе обстоятельств: например, каков контингент учеников, родной ли для них русский язык, каковы их социально-бытовые условия и т.п. Интерпретация «качества» как результатов ЕГЭ может быть просто вредной и привести к потере качества.

- В силу очевидных причин снижение размера выплат работникам школы затруднено, свободно распределяться фактически будет только дополнительное (по сравнению с существующим уровнем) или высвобождающееся финансирование, т.е. речь идёт об оптимизации расходования фонда оплаты труда. В школах есть ряд позиций в штатных расписаниях, которые устарели (например, ставки классных руководителей в старшей школе, где действует индивидуальная программа обучения), или ряд служб, которые целесообразно реализовать в форме аутсорсинга. В Великобритании весьма востребованная пятнадцать лет назад должность координатора ИКТ повсеместно трансформировалась в жёстко регламентированную внешнюю службу, в Финляндии нет школьных психологов, но группы школ обслуживаются едиными психолого-педагогическими межшкольными центрами, расходы на содержание которых несёт муниципальная власть.
- Так же, *постепенно* перераспределяется финансирование между отдельными школами. Финансирование отдельной школы будет изменяться медленнее, чем при формальном использовании выстраиваемой системы.
- Таким образом, *постепенно* будет формироваться рынок педагогической рабочей силы, и даже начальная зарплата молодых учителей в разных школах может оказаться весьма различной.
- Родители учащихся также *постепенно* получают больше возможностей влиять

В.М. Кругляков, Е.Л. Рачевский, А.Л. Семёнов. **За что платить школе?**

на администрацию в расходовании средств (через механизм управляющего совета, за счёт большей прозрачности и подотчётности).

- В информационной среде школы каждый педагог и каждый ученик будут фиксировать своё участие на каждом отдельном занятии. Школа будет *постепенно* становиться «прозрачной».

Принципы финансирования

Попробуем выстроить логику формирующейся системы финансирования школ, частично описанной в нормативных и методических документах федерального уровня. Эта система пытается реализовать принцип равенства возможностей получения детьми образования. Сам этот принцип не так прост: он не означает, что все дети получают образование в одном и том же объёме, скорее этот принцип можно понимать как равенство в возможностях удовлетворять образовательные потребности за счёт государства, а потребности у детей — различные. Обдумывая экономические последствия этого принципа, мы приходим к следующей интерпретации предлагаемых методик финансирования.

Базовое финансирование

Базовое финансирование школы определяется её детализированным учебным планированием, в котором на учебный год указывается численность и продолжительность работы педагога (или нескольких педагогов) с каждой из формируемых групп учащихся. В простейшем случае эти группы просто совпадают с классами (7А, 7Б, 7В), однако ясно, что в седьмом классе школа может хотеть формировать из класса различные группы на физкультуре, на языковых занятиях и т.д., а в старшей школе группы формируются по элективам. Школа строит это планирование исходя из индивидуальных образовательных траекторий учащихся, при этом она берёт за основу примерные

основные образовательные программы. Учебный план включает урочный и внеурочный (10 часов в неделю по новым стандартам для начальной школы) компоненты: урочный компонент ограничен СанПиН или их аналогом, внеурочный компонент ограничен 10 часами для каждого ученика. Финансирование на внеурочный компонент может выделяться в соответствии с различными стратегиями. Вот несколько вариантов:

- специальное финансирование на 10 часов в явном виде не выделяется, но внеурочная деятельность учащихся обеспечивается поддержкой учителей исходя из того, что нормативный объём работы учителя в школе в 36 (астрономических) часов складывается из 18 (астрономических) часов (18 академических часов плюс перерывы) аудиторной нагрузки и 18 часов других видов деятельности, к которой может относиться и педагогическая работа в рамках внеурочной деятельности учащихся;

- выделяется финансирование, соответствующее 10 часам на каждые 25 учащихся (такую арифметику обосновать трудно, но на первый взгляд она выглядит убедительной);

- выделяется финансирование на 10 часов на каждого ученика (можно считать, что это вытекает из логики стандартов, но результат получается абсурдный: для класса из 25 человек надо профинансировать, например, 40 часов урочных занятий и 250 часов внеурочных).

При «обсчёте» детализированного учебного планирования есть следующие возможности:

- *каждый ребёнок-час финансируется одинаково.* Это соответствует общей демократической идее;
- *каждый учитель-час финансируется одинаково,* при утверждённой численности групп; если численность группы уменьшается, то пропорционально снижается

финансирование. Это — компромисс между традицией и идеей подушевого финансирования;

- *каждый ребёнок финансируется одинаково* — это в чистом виде идея (уравнительного) подушевого финансирования.

Последствия этих вариантов ясны.

Как школа может обосновать перед учредителем своё планирование? Это можно сделать ссылкой на какую-либо примерную программу, получившую одобрение (или регистрацию) Министерства. В примерной основной образовательной программе могут быть представлены принципы деления на подгруппы, число элективов по каждому профилю и численность учащихся в них, другие уточнения.

Школа отчитывается в расходовании выделенного финансирования на запланированные цели, вычитая из запланированного отменённые уроки, прогульщики и больных, если их не было на уроке, с помощью дистанционных образовательных технологий, сохраняя эти суммы и учитывая их вместе с учредителем, как финансирование, уже полученное на следующий период.

Учредитель может заранее фиксировать объём дополнительного финансирования, которое он обязуется выделить на реализацию тех или иных функций в тех или иных объёмах для тех или иных категорий учащихся, например, для ребёнка с ДЦП он может гарантировать выделение финансирования в фиксированном объёме, которое можно потратить на сопровождение ребёнка в школе или на проект с победителями конкурса проектных работ.

Школа самостоятельно решает вопрос о принципах распределения полученного финансирования в рамках выполнения задания. В частности, она может принять решение о равной оплате учителей, которые ведут занятия одного и того же качества, но в двух классах параллели, в одном из которых 20 учеников, а в другом — 27. Она может принять решение о делении класса на три

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

подгруппы на уроке иностранного языка, получив финансирование, исходя из деления на две подгруппы; при этом выплачивать учителям трёх подгрупп полную заработную плату или, напротив, в полтора раза меньшую. При этом она не может, например, отменить деление на подгруппы, если оно включено в задание.

Дополнительное финансирование

Дополнительное финансирование может быть выделено учредителем школе на психологическую помощь учащимся, тьюторскую деятельность с учащимися работу школьной библиотеки и т.д. Эти виды деятельности школы необходимы для выполнения её основной миссии и упоминаются в нормативных и методических документах, однако при этом их объём не нормирован или при этом исходят из идеологии «штатных расписаний», а не «услуг».

Дополнительные образовательные программы

Общие принципы финансирования дополнительных образовательных программ аналогичны; при формировании задания школа указывает список дополнительных образовательных программ, предлагаемых к бюджетному финансированию. Различие может состоять в базовом показателе наполняемости, который даёт ту же оплату, что и основное образование. Одна из существующих традиций состоит в том, что этот показатель не превосходит 12 учащихся. Школа самостоятельно распределяет средства на реализацию дополнительных программ и отчитывается перед учредителем при формировании задания на новый учебный год.