

Дегградация системы управления образованием

А.Б. Вифлеемский

Объявленная модернизация образования приводит во многих регионах к дегградации системы управления образованием. Возможно, что новое поколение «всезнающих менеджеров» и в систему управления образованием внесло вирус дегградации, ведь, как известно, рыба гниёт с головы, причём хвост ещё может «вилять» и даже делать что-то полезное...

Как искоренить коррупцию

Весьма интересно происходит «модернизация образования» в Удмуртии, президент которой может вести свою, отличную от федеральной, политику, в том числе в модернизации образования.

По сообщениям СМИ¹, президент Удмуртии объявил о временном запрете на перевод государственных учреждений республики в автономные. Как объявил глава региона на аппаратном совещании, это связано с бесконтрольностью и коррупцией, которые «расцвели» махровым цветом в бывших казённых структурах.

В частности, президент республики выступил с жёсткой критикой в отношении руководителей автономных образовательных учреждений. По его словам, директора техникумов и другие представители руководства вместе с главными бухгалтерами начали непозволительно повышать себе зарплаты, сохраняя при этом оплату труда своих сотрудников на прежнем уровне.

Сами по себе последствия создания автономных учреждений весьма интересные, однако в причинах происходящего никто не удосужился разобраться. А причины весьма просты — дегградация регионального уровня управления образованием.

Единые рекомендации по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2011 год (утверждены решением Российской трёхсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений от 10 декабря 2010 г., протокол № 10) предусматривают, что системы оплаты труда (в том числе тарифные системы оплаты труда) работников государственных учреждений устанавливаются в государственных учреждениях субъектов РФ коллективными договорами, соглашениями, локальными

¹ <http://susanin.udm.ru/news/2011/03/05/317799>

нормативными актами в соответствии с федеральными законами и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Таким образом, как платить руководителю государственного учреждения Удмуртской Республики (а автономное учреждение остаётся государственным!) — решать, принимая региональный нормативный правовой акт. Такой акт может принять и президент Республики Удмуртия, и подконтрольное ему Правительство Республики Удмуртия. Если же органы власти такого нормативного акта не приняли и не понимают, что должны делать, это деградация системы управления республикой.

Интересно, что президент Республики Удмуртия в своём выступлении не сказал, что означает «непозволительно повышают зарплаты». Непозволительно много — это сколько?

Вопрос далеко не праздный, если посмотреть, какие должностные оклады утвердило для руководителей бюджетных государственных образовательных учреждений Правительство Удмуртии. Положение об оплате труда работников бюджетных учреждений, подведомственных Министерству образования и науки Удмуртской Республики (утверждено постановлением Правительства Удмуртской Республики от 11 октября 2010 г. № 299), предусматривает, что заработная плата руководителя учреждения, его заместителей и главного бухгалтера состоит из должностного оклада, повышающих коэффициентов к должностному окладу за почётное звание, за специфику работы, выплат компенсационного и стимулирующего характера.

Размеры должностных окладов, повышающих коэффициентов к должностным окладам, выплат компенсационного и стимулирующего характера руководителям школ устанавливаются министром образования и науки Удмуртской Республики. При этом в зависимости от группы по оплате труда школы её руководитель при наличии высшей категории устанавливается в размерах от 4477 (4-я группа по оплате труда) до 5573 рублей (первая группа по оплате труда).

Ректору Института повышения квалификации и переподготовки работников щедро определили должностной оклад в размере целых шести тысяч и ещё двух рублей.

Должностной оклад заместителей руководителя школы, а также главного бухгалтера устанавливается руководителем в соответствии с локальным актом школы на 10–30% ниже должностного оклада соответствующего руководителя. Кроме того, руководителю школы устанавливаются следующие выплаты стимулирующего характера: надбавка за интенсивность и высокие результаты работы; премиальные выплаты по итогам работы; иные выплаты, направленные на стимулирование руководителя школы к качественным результатам труда, а также поощрение за выполненную работу.

Размеры этих выплат (включая премии) определяются министром образования и науки Удмуртской Республики (должен издаваться соответствующий приказ). Однако ведь проще обвинить во всем директоров школ и запретить переход в автономные учреждения. Причём обвинения по нынешним временам весьма суровы: «Кому стало лучше от перевода государственных учреждений в автономные, кроме как руководству. Налицо проявление коррупции под флагом этого закона.

За последние два года зарплата рядовых бюджетников не увеличилась. В то же время руководство автономных учреждений вместе с главными бухгалтерами начали непозволительно повышать себе зарплаты, сохраняя при этом оплату труда своих сотрудников на прежнем уровне».

Легальное повышение зарплаты руководителей автономных учреждений с уровня окладов 5–6 тыс. рублей, «дарованных» правительством Удмуртской Республики руководителям бюджетных учреждений, теперь предлагают считать коррупцией. И с нею успешно борются — чтобы не было больших зарплат у руководителей, запрещают создавать автономные учреждения. Всё это напоминает лечение головной боли при помощи гильотины.

Деградация московской системы управления образованием

Мы неспроста процитировали известную поговорку про рыбу, которая, как общеизвестно, гниет с головы. В России традиционно считается, что голова — именно Москва, на которую возлагаются большие надежды. И вот цунами «модернизации», вызванное толчками федерального центра, пройдя через всю страну, вернулось к исходной точке и накрыло, наконец, Москву.

Смена руководства города, включая руководство управления системой образования Москвы, привела к хаотичному реформированию всего и вся. Естественно, что реформаторский зуд не мог не затронуть и систему образования города. Прежде всего, совершенно безграмотно и бездумно стали вводить новую систему оплаты труда, называя это «экспериментом», в который включили 125 школ. Можно не сомневаться в том, что заработная плата учителей понизится, а бюджетные средства «оптимизируются».

Москва на сегодня осталась одним из немногих регионов, в которых сохранена Единая тарифная сетка. На протяжении последних реформаторских лет её успешно называли Новой системой оплаты труда по-московски (дополнив большим количеством обязательных доплат и надбавок, обеспечивающих стимулирование по определённым направлениям). Такая система оплаты труда позволяла достаточно успешно решать кадровые проблемы в московских образовательных учреждениях, привлекая лучшие педагогические кадры из соседних регионов.

Ведь именно московская ЕТС обеспечивала небывалые для России заработные платы педагогам. Сравним: Курганская область — 7486 рублей, Брянская область — 7603 рубля, Курская область — 7834 рубля и город Москва — 40747 рублей². Больше лишь на Чукотке (с учётом различных северных выплат) — 41243 рубля.

Подушевая НСОТ, внедрённая в Сибири, не помогла и близко довести зарплату учителей до московской. И вот именно на неё хотят заменить «устаревшую» систему оплаты труда московских педагогов. Причём хотят исключительно устно, требуя от директоров московских школ самим вводить новую систему оплаты труда, не создав при этом необходимой нормативно-правовой базы.

Напомним ещё раз, что согласно действующему трудовому законодательству, подкреплённому Едиными рекомендациями по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2011 год, системы оплаты труда устанавливаются в государственных учреждениях субъектов РФ — коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами

² Русский репортёр. 2011. № 14. С. 66–67.

в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

В Москве нормативных актов, предусматривающих введение подушевой системы оплаты труда, не принято, поэтому в случае исков в суды педагогов придётся «отдуваться» директорам, самовольно (!) переводящим на НСОТ свои школы. Причём что бы ни делали директора, в любом случае они нарушат московские нормативные акты.

Деградация московской системы управления дошла до такой степени, что принимаются нормативные акты, прямо противоречащие друг другу — их невозможно не нарушить. В нормально функционирующей бюрократической (в хорошем смысле этого слова) системе такое невозможно, в Москве же это стало реальностью.

Процитируем два документа, принятых в 2010 году Правительством Москвы.

Постановление Правительства Москвы от 3 августа 2010 г. № 666-ПП «Об утверждении единых принципов и рекомендаций по разработке и введению новых отраслевых систем оплаты труда работников государственных учреждений города Москвы»: «4.5. Средства на оплату труда, формируемые за счёт средств бюджета города Москвы, могут направляться государственным учреждением на выплаты стимулирующего характера. Объём средств на выплаты стимулирующего характера формируется в размере **до 30 процентов от фонда оплаты труда** государственного учреждения».

Постановление Правительства Москвы от 28 декабря 2010 г. № 1088-ПП «О совершенствовании системы оплаты труда работников государственных учреждений города Москвы» «4. Считать оптимальным, что объём средств на выплаты стимулирующего характера в составе фонда оплаты труда работников государственного учреждения формируется **в размере не менее 30%**».

Итак, формировать объём стимулирующего фонда предписано в объёме до 30% фонда оплаты труда, но при этом оптимальным признано не менее 30%.

Пикантность ситуации придаёт тот факт, что второе постановление вносит ряд изменений в первое, однако вместо того, чтобы изменить редакцию пункта 4.5. первого постановления, что было бы совершенно нормально (поменялась позиция чиновников!), ввели новую норму дополнительно к старой. Как хочешь, так и выполняй эти постановления!

Первое постановление утверждает также Положение об установлении единых принципов введения новых отраслевых систем оплаты труда работников государственных учреждений города Москвы. Причём это положение распространяется на все государственные учреждения города Москвы независимо от их типа и ведомственной принадлежности.

Согласно пункту 1.3. Положения об установлении единых принципов введения новых отраслевых систем оплаты труда работников государственных учреждений города Москвы системы оплаты труда включают базовый оклад (базовый должностной оклад, базовую ставку заработной платы), системы повышающих коэффициентов к базовым окладам (базовым должностным окладам, базовым

ставкам заработной платы), оклады (должностные оклады, ставки заработной платы) работника, выплаты компенсационного и стимулирующего характера.

Базовые оклады (базовые должностные оклады, базовые ставки заработной платы) работников:

- устанавливаются постановлением Правительства Москвы для каждой профессиональной квалификационной группы с учётом требований к профессиональной подготовке и уровню квалификации работников по профессиям (должностям), включённым в данную группу;
- не могут быть ниже минимальной заработной платы в городе Москве, установленной Соглашением о минимальной заработной плате в городе Москве;
- являются минимальной гарантией по оплате труда работников профессий (должностей) данной профессиональной квалификационной группы независимо от отраслевой принадлежности государственного учреждения, где данная профессия (должность) находит применение.

Системы повышающих коэффициентов к базовым окладам (базовым должностным окладам, базовым ставкам заработной платы) устанавливаются постановлением Правительства Москвы по представлению органов исполнительной власти города Москвы для подведомственных государственных учреждений по профессиональным квалификационным группам и уровням с учётом сложности, вида и объёма выполняемой работы, отраслевых особенностей, приказов и рекомендаций соответствующих федеральных органов исполнительной власти и являются неотъемлемой частью положений об оплате труда работников государственных учреждений.

Таким образом, единые принципы никоим образом не предусматривают возможности устанавливать оклады педагогов в зависимости от числа учащихся в классе. Более того, для того, чтобы ввести НСОТ в московском государственном образовательном учреждении, директор этого учреждения должен иметь постановление Правительства города Москвы об установлении базовых окладов по профессиональным квалификационным группам. До принятия таких постановлений любая система оплаты труда, вводимая вместо Единой тарифной сетки, будет нелегитимной и любой работник может подать в суд или, ещё проще, обратиться в органы прокуратуры с жалобой на нарушение федерального законодательства и нормативных правовых актов города Москвы, устанавливающих размеры и порядок оплаты его труда.

В ходе эксперимента обещают установить для «обычных» школ повышенные нормативы финансирования, соответственно будет увеличен их фонд оплаты труда и в среднем учителя в «экспериментальных» школах станут получать больше. Однако счастье их продлится лишь один год. Предполагается, что уже через год, когда все будут переведены на НСОТ, норматив финансирования сделают единым для всех школ, независимо от их вида (лицеи и гимназии будут получать столько же в расчёте на ученика, сколько и обычные школы), да и «экспериментальные» школы вернут к «обычному» нормативу. Вот тогда педагоги и будут вспоминать старые добрые времена.

Интересно, что по времени такие реформы как раз произойдут к очередным выборам. Неужели в Москве хотят, чтобы выборы прошли в сопровождении акций протестов московских учителей?

«Светлое пятно» на карте российского образования

Очень печально констатировать деградацию системы управления образованием во многих регионах страны. И тем отраднее видеть отдельные «светлые пятна» на карте российского образования. Часто они располагаются в муниципалитетах, которые не на словах, а на деле занимаются модернизацией образования.

Одно из таких «светлых пятен» — Калининград. Здесь многие школы уже несколько лет функционируют в качестве автономных учреждений и не чувствуют себя ущемлёнными. Ведь администрация города не ставит своей целью сократить их финансирование, а рассматривает новые организационно-экономические механизмы в качестве способа содействия развитию школ.

Для предоставления гарантий поддержки муниципальными властями своих автономных учреждений принимаются нормативные акты. В 2010 году действовал Порядок предоставления средств бюджета городского округа в форме целевых субсидий на компенсацию расходов, связанных с приведением в нормативное состояние особо ценного имущества, переданного муниципальным автономным учреждениям городского округа «Город Калининград» (Постановление администрации этого округа от 7 мая 2010 г. № 823).

Субсидия из бюджета городского округа предоставлялась муниципальным автономным учреждениям для приведения в нормативное состояние особо ценного имущества, переданного муниципальным автономным учреждениям.

В 2011 году субсидии на аналогичные и иные цели предоставляются на основании Порядка предоставления средств бюджета городского округа и вышестоящих бюджетов в форме целевых субсидий автономным учреждениям городского округа «Город Калининград» (Постановление администрации этого округа от 14 октября 2010 г. № 1754). Согласно этому Порядку субсидия из бюджета округа муниципальным автономным учреждениям предоставляется:

- в рамках целевых программ, утверждённых постановлениями администрации округа;
- в соответствии с постановлениями Правительства Калининградской области на цели, указанные в постановлениях.

Учитывая, что администрация города Калининграда занимается не бездумным «реформаторством», а системной поддержкой развития образования, не удивляет то, что на Девятом международном конкурсе им. Макаренко, который журнал «Народное образование» проводил в апреле этого года, победителем единогласно был признан Центр социально-трудовой адаптации и профориентации «МОСТ» для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи г. Калининграда.

Деятельность Центра «МОСТ» — успешное повторение опыта А.С. Макаренко в современных условиях. Центр находится в сельской местности и с помощью сельскохозяйственного труда успешно осуществляет производственное воспитание и личностную реабилитацию воспитанников. Выпускники центра возвращаются к нормальной жизни (в Центр попадают дети с социальной и психологической девиацией), они успешно продолжают обучение или трудоустраиваются по полученной профессии (механизатор, повар, пекарь, кондитер).

Уверен, что администрация города, поддерживая развитие «МОСТа», понимает, что расходование средств на такое учреждение весьма эффективно, ведь город получает полноценных членов общества, квалифицированные трудовые ресурсы.

Анатолий Борисович Вифлеемский,
директор Центра экономики образования, доктор экономической
наук, г. Н. Новгород