

## НОВЫЙ ЗАКОН, НОРМАТИВНО- подушечное финансирование, учительская нагрузка и качество образования<sup>1</sup>



**Андрей Александрович Остапенко,**  
профессор Кубанского государственного университета,  
доктор педагогических наук

*«Расходы на оплату труда педагогических работников муниципальных общеобразовательных организаций <...> не могут быть ниже уровня, соответствующего средней заработной плате в соответствующем субъекте Российской Федерации, на территории которого расположены такие общеобразовательные организации».*

*Закон об образовании в Российской Федерации, ст. 99, п. 3.*

**Позади августовские конференции и очередные бравые рапорты о повышении заработной платы учителей, о приобретении нового оборудования, о внедрении новых стандартов, учебников и дисциплин, о проведённых ремонтах школ и детсадов. Реальные проблемы школы снова ушли на второй план.**

**• Закон об образовании в Российской Федерации • нормативно-подушечное финансирование • всероссийское социологическое исследование**

<sup>1</sup> Исследование осуществлено при поддержке Совета по грантам при Президенте РФ, проект МД-3625.2012.6.

**Н**е секрет, что из школ уходят учителя (зато у остальных зарплата повышается), классы трещат от перенаполненности (зато стоимость урока в большом классе выше), директора и учителя захлёбываются от бумаг (зато есть чем отчитаться перед начальством). Но главное, мы теперь живём по новому Закону об образовании. Реально закон начал действовать ещё до 1 сентября. Во всяком случае, в части 99-й статьи, вынесенной в эпиграф.

### **Накануне. Реалии августа 2013 года**

Накануне вступления нового закона в действие мы наблюдали следующее.

*Сюжет первый.* Знакомая учительница начальных классов после двух подряд следовавших декретных отпусков решила выйти на работу. До отпуска она не один год с удовольствием трудилась в школе. В близлежащей школе имелось четыре вакансии учителей начального образования. Но на работу она так и не вышла. А причина вот в чём. Директор школы предложил ей взять *два класса в две смены*. Довод руководителя был прост: «Если вы возьмёте один класс, у меня упадут показатели средней зарплаты по школе».

В новый учебный год эта школа вошла с вакансиями.

*Сюжет второй.* В небольшом приморском курортном городе моя бывшая коллега по образовательному цеху несколько лет работает директором школы. В этом уютном городе несколько филиалов крупных вузов. Несколько лет назад, приняв отстающую школу и имея авторитет в вузовской среде, моя знакомая сумела привлечь в школу высококлассных вузовских преподавателей-совместителей, которые за пару лет резко подняли уровень преподавания естественных наук и математики в школе. Но при этом школа имела самый низкий показатель по уровню средней зарплаты в городе из-за наличия учителей-совместителей.

В новый учебный год эта школа вошла с высокими показателями средней зарплаты, но без высококлассных учителей-совместителей.

*Сюжет третий.* Жена моего друга, молодой кандидат наук, успешно преподавала гуманитарные науки в крупном государственном вузе, но работала при этом на полставки и спокойно успевала заниматься с двумя детьми, которые учатся в начальной школе. Известный июньский приказ министра Ливанова о резком сокращении количества вузовских преподавателей, работающих с неполной нагрузкой, поставил её перед выбором: либо брать полную нагрузку и не успевать заниматься с детьми, либо уходить из вуза и сидеть дома, подкладывая под сквородку свеженький кандидатский диплом. Моя знакомая выбрала второй вариант.

В новом учебном году в государственные вузы страны не вышли на работу сотни молодых женщин-преподавателей, которые сделали выбор в пользу воспитания собственных детей. В сентябре из вузовских коридоров почти исчезли многоопытные преподаватели-пенсионеры, которые с неполной нагрузкой блестяще учили студентов.

Подобных сюжетов великое множество.

Надо понимать, что эта проблема возникла не вчера и не позавчера. Нормативно-подушевое финансирование школ начало «душить» школы (а особенно гимназии и лицеи) ещё в 2008 году.

### **Сухой язык социологии и эмоции учителей**

Ниже представлен фрагмент итогов всероссийского социологического исследования<sup>2</sup>,

<sup>2</sup> Полный отчёт опубликован в книге: Хагуров Т.А., Остапенко А.А. Реформа образования глазами учителей и преподавателей: опыт социологического исследования / Ин-т социологии РАН; Рос. акад. социал. наук, Краснодар. регион. отд-ние. М. Краснодар: Парабеллум, 2013. // Адрес доступа: [http://ost101.narod.ru/2013\\_Khagurov\\_Ostapenko\\_Reforma\\_obrazovaniya.pdf](http://ost101.narod.ru/2013_Khagurov_Ostapenko_Reforma_obrazovaniya.pdf)

проведённого учёными Института социологии РАН и Краснодарского регионального отделения Российской академии социальных наук. Он касается *отношения учителей к нормативно-подушевому финансированию*. Респонденты — учителя общеобразовательных учреждений и преподаватели учреждений среднего и высшего профессионального образования страны. Опросом был охвачен 41 регион Российской Федерации. Исследование проводилось методом почтового анкетирования. Всего было собрано 1560 анкет, после выбраковки к анализу были допущены 1106.

Основная часть опрошенных — люди среднего и старшего возраста (20–30 лет — 12,7%; 31–45 лет — 41,8%; 45–60 лет — 37,0%; старше 60 лет — 8,5%), с большим стажем работы в образовании (менее года — 0,6%; 1–5 лет — 11,0%; 6–10 лет — 12,5%; 11–20 лет — 25,2%; свыше 20 лет — 50,7%). Высшее образование имеют 72%, учёную степень — 19%. Большинство респондентов — школьные педагоги (68%), в общем массиве респондентов преобладают женщины — 83%.

Напомним, что большинство тех опросов, которые проводит ВЦИОМ, охватывает 1500–2000 человек в 40–50 регионах страны. Поэтому мы сознательно стремились к сходному числу опрошенных.

Один из вопросов касался влияния нормативно-подушевого финансирования на качество школьного образования («В большинство российских школ введена система нормативно-подушевого финансирования образования. В результате этого качество образования...»). Ответы распределились следующим образом.

В ответах резко возрастает количество крайне негативных оценок (25,5%). Совокупное число сторонников этого нововведения — всего 10% против 37%. Треть респондентов полагает, что новый режим финансирования школы не влияет на качество образования.

Дополним картину ответами учителей на вопрос о нормативно-подушевом финансировании.

*Ответы респондентов (даны в алфавитном порядке):*

- в обычных школах учителя стали меньше получать;
- в сельских школах прошло сокращение учителей, один педагог ведёт несколько предметов, поэтому качество ухудшилось;

Таблица 1

**Влияние нормативно-подушевого финансирования на качество образования (в %)**

Варианты ответов	Всего	Педагоги			
		со средним профобразованием	с высшим образованием	кандидаты наук	доктора наук
Резко улучшилось	1,5	5,0	1,5	1,0	0
Незначительно улучшилось	8,6	13,3	9,1	4,8	9,2
<b>Осталось без изменений</b>	34,6	48,3	35,5	24,2	18,1
Незначительно ухудшилось	12,1	5,0	12,3	13,6	22,7
Резко ухудшилось	25,5	20,1	26,5	26,1	31,8
Затрудняюсь ответить	15,8	8,3	14,0	21,1	18,2
Другое	1,9	0	1,1	9,1	0

- *итоги будут видны позже;*
- *качество образования зависит не только от финансирования, но и от кадрового состава;*
- *пострадал учитель;*
- *появилась конкуренция среди школ;*
- *разницы не заметила;*
- *рано судить о качестве;*
- *то, что творится в маленьких школах глубинки, это произвол на государственном уровне!!!*
- *увеличилось количество детей в классах, что негативно влияет на их образование. Педагоги берут себе как можно больше часов в классах с большим количеством детей;*
- *ухудшились взаимоотношения в коллективе, а это не может положительно влиять на качество.*

Вот как оценивал нововведение известный эксперт в области экономики образования А.Б. Вифлеемский ещё в 2008 году, когда в нескольких регионах проводился эксперимент по его внедрению: «При нормативно-подушевом финансировании переполненные классы выгодны — деньги-то «следуют за учеником». Вот чиновники и «стимулируют» превышение нормативной наполняемости классов, заставляют директоров переполнять классы сверх 25 человек для получения среднего значения «25 уч./класс»<sup>3</sup>.

Сейчас же законодательно определённая предельная наполняемость класса (25 учеников) общеобразовательного учреждения стала *нормативной*. Количество учеников в классах растёт. Затраты оптимизируются, а качество образования неизбежно падает. Так, по данным Института развития образования ГУ-ВШЭ (доклад Т.В. Абанкиной<sup>4</sup>), ещё в 2008 году средняя наполняемость город-

<sup>3</sup> Вифлеемский А.Б. Станет ли нормативно-подушевое финансирование эффективным механизмом? // Первое сентября. 2008. № 5.

<sup>4</sup> Абанкина Т.В. Развитие сети общеобразовательных учреждений в регионах: результаты реализации приоритетного национального проекта «Образование» в 2007–2008 гг. // Вопросы образования. 2009. № 2. С. 5–17.

ских школ Краснодарского края и республики Северная Осетия (Алания) превысила 25 человек. То есть это больше предельного показателя (25 учеников в классе), установленного СанПиНами. И ведь наверняка есть классы, где 20 учеников, а есть и такие, где 30, иначе не выйдет средней наполняемости 25 «с хвостиком».

По результатам наших выборочных опросов учеников Краснодара обнаружили классы, в которых 38 учеников. Так недалеко и до китайского норматива в 60 человек. По словам докладчика из ВШЭ, в названных регионах «плановое обязательство выполнено»<sup>5</sup>. Хорошо известно, что нарушение СанПиНа — это административное правонарушение, которое подлежит немедленному исправлению, а допустивший его должен быть наказан. Однако в данном случае оно подаётся как средство достижения эффективности образовательных реформ.

#### **Сухой язык статистики и несложная аналитика**

С 2008 года по Краснодарскому краю картина ухудшалась. Так, согласно статистическим данным краевого органа управления образованием, в 2012 году средняя наполняемость классов городских школ достигла показателя 26,1.

Таблица 2

#### **Средняя наполняемость классов в городских школах Краснодарского края (чел.)**

2009	2010	2011	2012
25,8	26,0	26,0	26,1

Новой административной болезнью сегодняшних школ стала гонка за показателем средней зарплаты учителей. Повышение этого показателя достигается за счёт сокращения количества учителей, сокра-

<sup>5</sup> Там же. С. 12.

Таблица 3

**Количество учеников и учителей в общеобразовательных учреждениях Краснодарского края (тыс. чел.)**

Год	1990	1995	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Количество учеников	642,3	716,9	593,5	551,4	518,2	492,9	483,5	479,6 <i>min</i>	481,2	485,5	490,0
Количество учителей	41,9	53,0	45,5	43,9	42,1	39,3	36,3	34,9	31,3	30,2	29,1
Количество учеников в расчёте на одного учителя	15,3	13,9	13,0	12,6	12,3 <i>min</i>	12,5	13,3	13,7	15,4	16,0	16,6

щения учителей-совместителей и распределения высвободившийся нагрузки между оставшимися. Увы, рядом с показателями роста заработной платы никто не публикует показатели роста часовой нагрузки на учителя.

Приведём и прокомментируем некоторые статистические данные, приведённые региональным органом управления образованием Краснодарского края.

Из таблицы видно, что количество школьников в Краснодарском крае с 1990 по 2009 год уменьшилось ровно на четверть (минус 25,3%), а с 2010 года начало постепенно увеличиваться. Параллельно уменьшению количества детей опережающими темпами уменьшалось и количество учителей, с 1995 по 2009 год — на треть (минус 34,1%). Но, несмотря на то, что количество школьников, начиная с 2010 года, начало расти, учителей продолжают сокращать. Их количество сегодня (29,1 тыс. чел.) почти в два раза меньше, чем в 1997 году (55,5 тыс. человек), хотя за этот же срок количество школьников уменьшилось ровно на треть (минус 33,05%, с 731,9 тыс. в 1997 году до 490,0 тыс.

в 2012 году). Из школ края ушли 24 тысячи учителей, а нехватка кадров только растёт. Таким образом, стремительно увеличивается нагрузка на учителя.

С одной стороны, *увеличивается количество учеников в расчёте на одного учителя*. Так, с 2006 года (год минимума — 12,3 ученика на одного учителя) по 2012 год (16,6 ученика на одного учителя) этот показатель вырос более чем на треть (+34,9%). С другой стороны, *увеличивается часовая нагрузка учителя*, показатели которой не публикуются. При этом мы помним, что *растёт наполняемость классов* (см. табл. 2). И как вы думаете, учитывая рост этих трёх показателей, *будет ли расти качество образования?* Ответ очевиден. Вот вам и дикий капитализм с его эксплуатацией и экономической эффективностью как мерилем качества.

Нет сомнения в том, что требование нового Закона в части уровня зарплаты будет со временем выполнено. Только, боюсь, детей и студентов будет учить некому. **НО**