

# РЕФОРМА ШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ И РИСКИ



**Татьяна Львовна Клячко,**  
*директор Центра экономики непрерывного образования  
Российской академии народного хозяйства и государственной  
службы при Президенте РФ, доктор экономических наук*

Реформирование системы образования продолжается. Основным его направлением становится повышение эффективности бюджетных расходов в отраслях социальной сферы, в том числе и в школьном образовании. Одновременно с 2012 года основной задачей на всех уровнях образовательной системы стало повышение заработной платы педагогических работников, введение «эффективного контракта».

- нормативное подушевое финансирование • заработная плата • нормативные затраты • государственное (муниципальное) задание • повышение норматива
- наполняемость школ • численность учителей и учащихся • объединение школ

## Зарботная плата

Учительская заработная плата должна быть повышена до средней в экономике соответствующего региона. Это уже привело к перенапряжению региональных бюджетов: доля расходов на образование повысилась в них в среднем до 29%, что при замедлении российской экономики порождает в большинстве российских регионов серьёзные последствия, тем более, что перед ними стоит задача повысить зарплаты по всему бюджетному сектору.

Повышение заработной платы учителей должно решить задачу

привлечения в систему образования молодых специалистов, владеющих современными технологиями обучения, что в сочетании с опытом давно работающих учителей должно повысить качество образования, уберечь систему образования от «кадрового обрыва», когда уходящих из школы на пенсию учителей нечем будет заменить. Старение кадров в бюджетной сфере стало одной из наиболее выраженных тенденций последних лет.

Вместе с тем курс на значительное повышение заработной платы ведёт к тому, что её доля оплаты труда (заработная плата с начислениями) в общем объёме бюджетных средств, поступающих в школу, повышается до 70–75%, а в некоторых случаях и выше. На остальные

нужды, в том числе на повышение квалификации учителей, денег практически не остаётся, как их не остаётся и на внедрение в учебный процесс новых технологий. Таким образом, последствия и риски принимаемых решений далеки от ожидавшихся результатов.

### № 83-ФЗ: финансовое обеспечение

Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (№ 83-ФЗ) был направлен на развитие экономической самостоятельности бюджетного образовательного учреждения. Соответственно, статус бюджетного учреждения был ощутимо приближен к статусу автономного учреждения, его финансирование стало осуществляться по субсидии, т.е. одной суммой. При этом большая свобода экономической деятельности бюджетного учреждения «обменивалась» на ликвидацию субсидиарной ответственности учредителя по его долгам (бюджетное учреждение свободно в принятии экономических решений, но и само отвечает за их последствия).

В основу расчёта выделяемых бюджетному и автономному учреждениям субсидий были положены: государственная (муниципальная) услуга; государственное (муниципальное) задание на реализацию государственной услуги (государственных услуг); нормативные затраты на реализацию государственного (муниципального) задания в расчёте на одного потребителя государственной (муниципальной) услуги.

В случае общего образования государственной (муниципальной) услугой является реализация основных общеобразовательных программ начального общего, основного общего и среднего общего образования, т.е. обеспечение конституционного права граждан на получение (обязательного) общего образования<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Согласно статье 43 Конституции РФ конституционное право распространяется только на получение основного общего образования. Вместе с тем Закон «Об образовании в Российской Федерации» гарантирует ее гражданам получение на бюджетной основе полного среднего общего образования (ранее это право гарантировал Закон «Об образовании»).

Согласно 83-ФЗ бюджетное (автономное) учреждение не может отказаться от реализации государственного задания, установленного ему учредителем. При этом учредитель финансово обеспечивает реализацию государственного задания, исходя из нормативных затрат на оказание государственной услуги в расчёте на одного её потребителя, или на нормативно-подушевой основе. Другими словами, учредитель может устанавливать школе государственное задание на реализацию основных общеобразовательных программ начального, основного, среднего общего образования<sup>2</sup>.

Кроме того, школе могут быть установлены и другие государственные задания в соответствии с перечнем государственных услуг, реестр (регистр) которых формирует Минфин России — министерство, ответственное за осуществление бюджетной реформы (83-ФЗ).

В качестве нормативных затрат на реализацию государственного задания в расчёте на одного потребителя государственной (муниципальной) услуги в системе общего образования были приняты нормативы подушевого финансирования, разработанные (определённые) в каждом субъекте РФ.

Конструкция 83-ФЗ устанавливает следующий порядок действий:

- по каждой  $i$ -й государственной (муниципальной) услуге государственному (муниципальному) образовательному учреждению (школе) устанавливается государственное (муниципальное) задание —  $Z_i$ ,  $i = 1, 2, \dots, m$ ;

<sup>2</sup> Может функционировать, например, только начальная школа, которая получает государственное задание на реализацию образовательных программ начального образования. Возможен вариант существования только старшей школы, которая в этом случае получает задание на реализацию программ полного среднего образования.

- финансовое обеспечение реализации государственного (муниципального) задания осуществляется на основе установленных нормативных затрат (в расчёте на одного её потребителя/учащегося) на оказание каждой  $i$ -й государственной (муниципальной) услуги —  $N_i$ ,  $i = 1, 2, \dots, m$ ;
- субсидия на реализацию полного государственного (муниципального) задания (по всей совокупности установленных государственных (муниципальных) заданий (частичных заданий) равняется сумме субсидий, выделяемых на реализацию каждого  $i$ -го государственного (муниципального) задания<sup>3</sup> —  $\sum_i^m N_i \times Z_i$ .

Таким образом, первичным в рамках 83-ФЗ является установление учредителем государственного (муниципального) задания, т.е. объёма оказываемых услуг, понимаемого как численность потребителей данной услуги. После того, как каждой школе задана численность учащихся, эта численность умножается на нормативные затраты оказания каждой услуги её потребителю (норматив подушевого финансирования).

В прежней логике нормативного подушевого финансирования (НПФ) первичным был именно норматив: он задавался учредителем, а численность потребителей услуги определялась в процессе конкуренции школ за учащихся (там, где эта конкуренция была возможна).

Другими словами, в логике 83-ФЗ объём финансового обеспечения бюджетного учреждения (школы) зависит от выбора учредителя (именно он оценивает качество деятельности

<sup>3</sup> В общем образовании подушевой норматив устанавливает субъект Федерации, поэтому вопрос о содержании имущества и соответствующих нормативах, вообще говоря, не ставится. Муниципалитет может финансировать содержание имущества школы по смете. Правда, в этом случае каждая школа фактически начинает финансироваться в конечном итоге по индивидуальному нормативу (но это было, как уже отмечалось, с самого начала введения нормативного подушевого финансирования в общем образовании).

школы), в логике НПФ (до принятия 83-ФЗ) объём бюджетного финансирования школы должен был зависеть от выбора потребителей услуги (в случае общего образования родителей (законных представителей) учащихся), которые и должны были оценивать качество предоставляемой (школой) услуги. Таким образом, в прежней логике НПФ создавался квазирынок в системе общего образования. В логике 83-ФЗ единственным покупателем услуги стал учредитель государственных (муниципальных) бюджетных или автономных учреждений (орган, исполняющий его функции) на основе критериев качества, которые он должен сам установить и объявить. Следовательно, в рамках 83-ФЗ конкуренция школ должна вестись за бюджетные средства, распределяемые их учредителем, т.е. за соответствие их деятельности заданным учредителем критериям.

Этот момент всячески обходят при обсуждении реализации 83-ФЗ в общем образовании. Точнее, говорится, что в общем образовании государственное (муниципальное) задание определяется по фактической численности учащихся в школе, то есть тогда, когда выясняется, сколько учеников зачислено (записалось) в данную школу, это и объявляется выданным ей государственным (муниципальным) заданием. На наш взгляд, здесь происходит подмена понятий 83-ФЗ: задание — то, что задаётся (задано), а не то, что получается, независимо от учредителя.

### Государственное (муниципальное) задание

Другой подход к этой проблеме — увязка идеологии НПФ и идеологии государственного (муниципального) задания — состоит в том, что учредитель выдаёт школе задание по факту прошлого года, возможно, с небольшими изменениями (в большую или меньшую сторону). Таким образом, учредитель оценивает школу по прошлому выбору потребителей её услуг и на основе этого выбора определяет

величину государственного (муниципального) задания. Тем самым качество образования в конкретной школе устанавливает не её учредитель, а потребители, а учредитель его просто фиксирует и действует в соответствии с этой фиксацией или её немного «подправляет» (неясно, впрочем, из каких соображений он должен что-то поправлять).

Этот подход значительно ближе к идеологии НПФ: государство (муниципалитет) передаёт бюджетные средства (норматив, ваучер, т.е. право на получение услуги) как бы в распоряжение родителей (законных представителей) учащихся, а те «закупают» образовательную услугу у того её поставщика (школы), который, по их мнению, лучший на рынке образовательных услуг.

Мы не обсуждаем здесь (это будет сделано ниже), что произойдёт, если все родители выберут одну и ту же школу, которая не сможет принять всех желающих (т.е. каков должен быть принцип отбора, если все потребители хотят заплатить одну и ту же цену за услугу данного поставщика).

Мы акцентируем внимание лишь на том, что государственное (муниципальное) задание начинает зависеть от предыстории, возникает нечто, что в экономической теории называется «эффектом колеи». Да, государственное (муниципальное) задание может корректироваться, если новый потребитель в новом учебном году вдруг изменит свой выбор относительно прошлого года, но эта корректировка будет крайне незначительной, как правило, не более 1,5–2% в худшем случае (приём в первый класс составляет 10–15% от общей численности учащихся школы, при этом, как правило, не бывает так, чтобы она не набрала ни одного первого класса или чтобы все выпускники, например, девятого класса решили не идти в десятый класс данной школы). Поэтому ситуация может ухудшаться несколько лет до тех пор, пока её «заметит» учредитель.

### Демография расселения

В значительно большей мере на положение школ воздействует демография, а также особенности расселения и мобильность населения.

Так, в спальных районах крупных городов школы могут получать больше учеников, чем в центральных, особенно если в этих спальных районах сконцентрировано малообеспеченное население (например, это могут быть кварталы муниципального (дешёвого) жилья для бедных семей), которое не будет (не сможет) возить детей в школы других районов города. При этом даже получая значительный объём бюджетных средств, такие школы не обеспечивают своим ученикам получение образования более высокого качества: это качество всё больше зависит от культурного и социального капитала семьи. Если в школе собираются ученики из семей с низким культурным и социальным капиталом, уделяющих мало внимания образованию детей, то конечный результат обучения в большинстве случаев будет невысоким.

### Роль учредителя

В сущности, так и не был поставлен вопрос: какова должна быть роль учредителя школы — активной (воздействует на школы, используя механизм государственного (муниципального) задания) или пассивной (фиксирует прошлый выбор потребителей образовательных услуг для установления государственного (муниципального) задания школе на новый учебный год). Отметим ещё одну немаловажную деталь для понимания данного вопроса: в большинстве российских регионов норматив затрат (норматив подушевого финансирования) на реализацию муниципальной услуги (программ общего образования) определяется на уровне субъекта Федерации, а муниципальное задание формируют учредители школ — муниципалитеты, входящие в состав этого субъекта РФ (исключение составляют только Москва и Санкт-Петербург, которые устанавливают и норматив финансирования, и государственное задание). И если на региональном уровне подушевой принцип представляется вполне рациональным

выбором, то на муниципальном (местном) уровне он может не соответствовать критериям качества образования, устанавливаемым учредителем для распределения муниципального задания.

### Нормативы

Вопрос о нормативах подушевого финансирования учащихся школ (классов) с повышенным уровнем программ общего образования (гимназии, лицеи, школы и классы с углублённым изучением предметов) — один из самых дискуссионных в реализации 83-ФЗ.

Действительно, государственные услуги должны быть одинаковыми для всех граждан, а следовательно, и финансироваться они должны одинаково (хотя бы в пределах одного субъекта РФ). Исключениями из этого правила могут быть образовательные услуги для детей со специальными нуждами (повышенные нормативы), повышенные нормативы финансирования сельских малокомплектных и малочисленных школ, поскольку государство обязано обеспечить их ученикам осуществление их конституционного (или законодательно установленного) права на получение бесплатного и доступного общего образования. А вот должно ли государство по повышенным нормативам финансировать образование, например, детей с выраженными математическими способностями или более общо — талантливых детей? Разрабатываются концепции поддержки талантливых учащихся, большое значение придаётся победам российских школьников на международных олимпиадах, по результатам международных, всероссийских, областных и республиканских олимпиад выпускники школ могут, минуя ЕГЭ, приниматься в вузы и т.п. Но кто должен финансово обеспечивать эти повышенные, официально признаваемые и одобряемые результаты — государство или население? Кроме того, повышенные нормативы финансирования гимназий, лицеев, школ и классов с углублённым изучением предметов обеспечивают их ученикам не только более высокий уровень знаний по целому ряду

дисциплин, но и (как правило) более высокие баллы при сдаче ЕГЭ, что позволяет им учиться на бюджетной основе в ведущих вузах России<sup>4</sup>.

В то же время нивелирование преимуществ названных образовательных учреждений может привести к тому, что в системе общего образования пропадут стимулы к инновациям в содержании и технологиях обучения, которые и должны обеспечивать гимназии, лицеи и школы с углублённым изучением предметов. Борются за качество только за счёт увеличения количества (численности учащихся), т.е., говоря экономическим языком, за счёт экономии на масштабе, вряд ли оптимальная стратегия развития современной школы.

Таким образом, можно, конечно, пойти по такому пути: все школы финансируются по одним и тем же нормативам, а за более высокий уровень освоения предметов доплачивают родители (как за дополнительные занятия), но тогда нужно решить следующие взаимосвязанные проблемы:

- Кто будет оплачивать обучение в этих школах детей из малообеспеченных семей? Или их не будут в них принимать? Или органы управления образованием будут квотировать для детей из малообеспеченных семей места в элитных школах и платить за них из бюджетных средств?

<sup>4</sup> Правда, как показала кампания по сдаче ЕГЭ 2013 г., найдены более легкие пути получения высоких баллов на Едином экзамене — это перевод в сельские школы, где контроль на ЕГЭ ниже, что позволяет списывать или получать помощь учителей. Тем не менее линия «элитные школы — элитные вузы» достаточно сильно выражена, что позволяет критикам повышенных нормативов говорить о том, что одним детям предоставляются преимущества за счет других. Вместе с тем можно привести и контраргументы: например, те родители, которые стремятся отдать своих детей в продвинутые школы, в старших классах нанимают репетиторов для обеспечения сдачи ЕГЭ их детьми на высокие баллы, т.е. финансово оплачивают поступление своих детей в хорошие вузы и одновременно поддерживают высокий рейтинг указанных школ. Другое дело, как это оценивать — как положительное явление или негативное.

- На основании каких нормативных правовых актов детей из малообеспеченных семей не будут принимать в указанные школы (если не будут), ведь это противоречит Конституции России? А если будут принимать, то будут ли учить по продвинутым программам? По каким критериям будут отбирать детей из малообеспеченных семей в эти школы, если места для них будут квотироваться и оплачиваться из бюджета по повышенным нормативам?

- Какие социальные последствия будет иметь каждое из названных решений?

Эти проблемы серьёзно и последовательно не обсуждаются, разные субъекты РФ решают их по-разному, а информация о нормативах подушевого финансирования становится недоступной даже для экспертного анализа. При этом функционирование системы общего образования возвращается в большинстве регионов на прежние рельсы, т.е. по умолчанию сохраняется статус-кво, а школы продолжают финансироваться по (сильно) индивидуализированным (подушевым) нормативам, что означает: принцип нормативного подушевого финансирования декларируется, но на практике, как правило, не реализуется.

### **Особенности реализации 83-ФЗ и нормативного подушевого финансирования в Москве и Санкт-Петербурге**

В Москве (как, впрочем, и в Санкт-Петербурге) есть особенности реализации и 83-ФЗ, и сопутствующего ему в системе общего образования принципа нормативного подушевого финансирования.

В Москве норматив подушевого финансирования (нормативные затраты в расчёте на одного ученика школы) един — нет деления на обеспечение образовательного процесса по нормативу (субвенция из регионального бюджета в муниципальный) и содержание зданий и сооружений школы по факту затрат на указанные нужды.

В других субъектах РФ муниципалитеты, конечно, могут стремиться к нормированию указанных расходов, но различия в составе имущественных комплексов школ, а также «воз-

раст» комплексов не позволяют унифицировать затраты на эти цели.

В Москве более ровная ситуация с имущественными комплексами школ, хотя есть и значимые исключения, больше доля типовых зданий, нет сельских школ, но есть окраинные школы, школы спальных районов, а также престижные школы в центре города.

Число государственных школ в Москве в период 1990–2005 гг., менялось значительно сильнее, чем в Санкт-Петербурге, хотя характер изменения численности учащихся этих школ был во многом схож. Вместе с тем в Москве численность учащихся государственных школ в 2011/12 учебном году сократилась относительно её пикового значения в 1995/96 учебном году на 27,0%, а в Санкт-Петербурге — на 35,7%, т.е. относительно сильнее.

Если же сравнивать изменения числа государственных школ в двух российских столицах, то в Москве их число росло вплоть до 2005/06 учебного года, а снижение относительно пикового значения составило 3,5%. В Санкт-Петербурге пик числа государственных школ был пройден в 1995/96 учебном году, а сокращение составило 7,5%. В результате среднее число учащихся в одной государственной школе все эти годы было выше в Санкт-Петербурге.

Если исходить из показателя численности учащихся в школе как показателя эффективности её деятельности (а нормативное подушевое финансирование исходит именно из этой предпосылки), то деятельность системы общего образования в Санкт-Петербурге была более эффективной весь рассматриваемый период по сравнению с московской.

Вместе с тем если сравнивать среднюю наполняемость государственной (муниципальной) школы в городах по федеральным округам, то московские школы

оказываются достаточно эффективными. Наполняемость школ в Москве в 2012 году была выше, чем в среднем по городам Центрального федерального округа в 2011 году (499 человек против 490).

### Число учащихся, приходящихся на одного учителя

По этому показателю государственные школы Санкт-Петербурга превосходили государственные школы Москвы, т.е., по мнению Минфина, были более эффективными, но в 2011 г. они практически сравнялись. Это означает, что эффективность деятельности московских школ росла, а Санкт-петербургских после значительного повышения в 2010 году резко упала в 2011 году. В этом же году численность учителей государственных школ в Санкт-Петербурге возросла на 2,5 тыс. человек по сравнению с 2010 годом при росте численности школьников на 14 тысяч человек.

Москва же продолжала снижать численность учительского корпуса, несмотря на начавшийся рост численности школьников: с 2009 г. по 2011 г. численность учителей сократилась на 1,8 тыс. человек при росте контингента учащихся государственных школ на 31 тыс. человек.

В целом показатели деятельности по реализации 83-ФЗ, нормативному подушевому финансированию и реализации положений Указа Президента РФ В.В. Путина от 7 мая 2012 г. по повышению заработной платы учителей в Москве выполняются.

### Нормативные затраты

В Москве нормативные затраты на (одного учащегося (НПФ) основной и старшей школы составили с 2011 г. 123 тыс. руб. (в начальной школе — 86 тыс. руб.); в 2010 г. они равнялись 63,1 тыс. руб. Таким образом, НПФ с 2010 г. практически

удвоился, но в 2012 и 2013 годах оставался неизменным. Средняя заработная плата учителей, по данным Департамента образования г. Москвы, должна вырасти с 39,2 тыс. руб. в 2010 г. до 64,1 тыс. руб. в 2013 г.

Между тем Росстат даёт следующие данные по Москве по заработной плате педагогических работников общего образования за 1 полугодие 2013 г.: 59,1 тыс. руб., или 103,3% к средней по экономике города<sup>5</sup>. В Санкт-Петербурге, по этому же обследованию Росстата, зарплата учителей за первое полугодие 2013 г. составила 36,3 тыс. руб. (101,8% к средней по экономике города)<sup>6</sup>.

Несмотря на хорошие результаты сами по себе, они во многих случаях сильно уступают результатам других субъектов РФ: если речь идёт о школах, находящихся в ведении регионов, то в среднем по России этот показатель составил 140,9%, по муниципальным школам он, правда, существенно ниже — 92,6%.

В Москве, кстати, по муниципальным школам<sup>7</sup> заработная плата учителей составила всего 81% от средней по экономике — 46,3 тыс. руб.

Вместе с тем во многих субъектах Федерации учительская зарплата была выше средней по экономике региона или муниципалитета на 10% и даже 20% (например, Ростовская область — 114,5% и 111,1%, Псковская область — 121,8% и 117,5% и ряд других).

Поскольку норматив подушевого финансирования в Москве не меняется последние три года, а заработная плата учителей растёт, то доля оплаты учительского труда в нормативе повышается, что постепенно

<sup>5</sup> [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/PublishOTKR\\_2/index.html#table](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/PublishOTKR_2/index.html#table)

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> Муниципальные школы расположены на территориях новой Москвы.

будет сужать возможности обновления материально-технической базы московских школ.

### Объединение школ

Основной мерой по оптимизации школьной сети в Москве стало укрупнение школ. Здесь возможны следующие варианты действий: объединение двух и более школ; создание комплексов в составе дошкольного (дошкольных) образовательного учреждения (ДОУ) и школы (школ)<sup>8</sup>; создание комплексов в составе ДОУ, школы (школ) и учреждения (учреждений) среднего профессионального образования<sup>9</sup>.

Рассмотрим первый вариант — объединение двух и более школ. Оно, в свою очередь, может происходить несколькими путями:

- при объединении школ одно школьное здание (или более в зависимости от числа объединяемых школ) освобождается и может быть использовано учреждением на другие цели;
- все школьные здания продолжают функционировать в системе общего образования, но из нескольких юридических лиц образуется одно юридическое лицо.

В первом случае экономия будет достигаться за счёт сокращения бюджетных расходов в системе общего образования на содержание нескольких зданий; сокращения управленческих издержек; повышения эффективности использования имеющихся в системе ресурсов (НПФ в одной школе распространяется на большее число учащихся). В результате полученной экономии в системе общего образования может быть повышена, в частности, заработная плата учителей. Во втором случае основная экономия будет достигаться только за счёт сокращения управленческих издержек.

<sup>8</sup> Может показаться, что это действие не является укрупнением собственно школ, однако, по сути, это присоединение к школе дополнительного контингента детей, чья подготовка к школе также финансируется на основе НПФ.

<sup>9</sup> Аргументация та же, что и в случае образования комплексов ДОУ — школа: создается единая образовательная линия от дошкольного учреждения через школу к учреждению профессионального образования. Вместе с тем линию с вузами мы не рассматриваем, так как большинство вузов находится в федеральном ведении, и такой комплекс будет находиться в федеральном ведении.

## ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Теперь рассмотрим последствия выбора каждого из указанных вариантов.

В первом случае физически сокращается число школ в определённых микрорайонах<sup>10</sup> (или районах) города. Это означает, что увеличивается расстояние для учащихся до школ, что серьёзно затрудняет для семей «доставку» детей, особенно 6(7)–10 лет, в школу. Соответственно, встаёт вопрос об организации подвоза детей к школам, т.е. уже на новом этапе речь идёт о реализации в крупных городах (но теперь в пределах небольших территориальных образований) программы «школьный автобус». Отметим, что все рассматриваемые решения во многом оправдывают (организационно-экономически, а не содержательно) сокращение выбора родителями школы до трёх, находящихся на определённом расстоянии (радиусе) от места проживания (регистрации) ребёнка, но одновременно сокращение числа школ предполагает увеличение указанного расстояния (микрорайона, района). В результате сокращается выбор и урезается сама идея нормативного подушевого финансирования. Другими словами, НПФ требует увеличения числа учащихся в школе, при этом сокращается число школ, что в конечном итоге делает бессмысленной саму идею нормативного подушевого финансирования. В итоге может оказаться, что и содержание трёх школ в данном микрорайоне (районе, управе) экономически неэффективно, надо ещё больше сокращать сеть, выходить за сложившиеся границы административного деления города, увеличивать расстояние и время подвоза учащихся к школам, что в крупных городах может стать серьёзной проблемой.

Во втором варианте, когда сеть школ сокращается по числу юридических лиц,

<sup>10</sup> Понятие «микрорайон» хотя и из прежней советской школьной жизни, но для понимания последствий принимаемых в настоящее время решений оно очень полезно.

но физически сохраняется (например, когда к сильной школе присоединяется слабая, и сильная школа получает дополнительное школьное здание), возникает свой круг проблем.

Сегодня, в век информационных технологий, казалось бы, можно присоединять к школе, расположенной в одном конце города, школу, находящуюся от неё за много километров. Можно также составить расписание таким образом, чтобы сделать работу учителей вполне удобной. Кроме того, такое пространственное «распределение» школы в городской среде позволило бы ей, если она пользуется хорошей репутацией, привлечь в неё больший заинтересованный контингент, улучшить качество образования в разных районах города. Но одновременно такое организационно-экономическое решение порождает и значительные экономические проблемы. Так, оно не позволяет использовать для физкультурных занятий школьников один и тот же физкультурный зал или бассейн, обеспечить оптимальное расположение предметных кабинетов, что можно сделать при близком расположении школ. Далее, это также противоречит той схеме управления школами, которая сложилась в Москве. Соответственно, объединение школ в разных районах повлекло бы и значительные управленческие издержки.

Поэтому в данном случае объединять предпочтительнее школы (школьные здания и инфраструктуру) территориально близкие (опять возникает пресловутый микрорайон): это позволяет сократить издержки, эффективно использовать не только школьные помещения, но и учительские кадры.

Вместе с тем, когда школы объединяются юридически, но остаются в разных зданиях в одном или близких микрорайонах, то объединение на базе сильной школы потенциально может улучшить обучение школьников на данной территории. Но объединение сильной и слабой школ может приводить (и часто приводит) к падению качества, поскольку

корпоративная культура слабой школы, как ни парадоксально, достаточно сильна: здесь не только слабые ученики, но и слабые учителя, слабые управленцы, и сильной школе сложно избавиться от слабых учеников — их надо доучивать; слабых учителей не так просто уволить, поэтому сильная школа становится заложницей школы слабой. В конечном итоге страдает репутация сильной школы, она начинает терять потенциальных учеников. Если в новую школу объединены несколько близко расположенных школ, возникает «локальная» школьная монополия. В результате родителям из данного микрорайона (микрорайонов) трудно выбраться в школы, расположенные значительно дальше от места их проживания по сравнению с этой единой в нескольких зданиях школы рядом с их домом. Более состоятельные родители через некоторое время начинают всё-таки забирать своих детей из школы, качество обучения в которой падает.

Таким образом, объединение школ представляет собой крайне сложный управленческий процесс, который может быть успешным только при «ювелирном» просчёте последствий. Экономическая ситуация, когда школа не получает по НПО достаточно средств для нормального существования, — это сигнал бедствия, но он неоднозначен. Терять учеников могут и сильные школы (например, в центре города), и слабые, куда школьники не идут из-за плохой репутации. Кстати, объединение нескольких слабых школ хотя и даст экономический эффект, вряд ли даст эффект в виде повышения качества образования.

Для сильных школ в центре Москвы решение может состоять в том, чтобы превращать их преимущественно в школы старшей ступени, куда будут поступать выпускники девятых классов из других школ, которые уже могут самостоятельно добираться до школы на общественном транспорте. Для школ, расположенных в других частях города (на окраине,

в центрах административных округов), для других уровней общего образования — начального и основного, столь однозначных решений принять нельзя.

Это означает, что НПФ позволяет выявлять проблемы, но решать их на основе нормативного подушевого финансирования удаётся далеко не всегда.

### Подведём итоги

В России, как отмечается в Стратегии-2020, «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%, в зависимости от региона), где концентрируются учащиеся из групп риска: 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»<sup>11</sup>.

Эта же опасность подстерегает Москву и крупные города (международный опыт в данном случае показывает, что в окраинных районах крупных городов концентрируются школы с большим числом учащихся, но с низкими показателями их успеваемости). Переломить ситуацию в лучшую сторону только экономическими методами явно не удаётся и, как представляется, не может удасться.

Действительно, предположим крайний случай — есть одна хорошая школа и все родители стремятся отдать своих детей именно в неё. Принять всех эта школа не может. Значит, надо либо вводить критерии отбора детей в эту школу (если в порядке живой очереди, то неизбежен резкий рост коррупции или других нарушений, костры перед школами, как это было в Москве, в ночь (или за несколько ночей) до начала записи детей в первый класс), либо объединять её со всеми остальными

<sup>11</sup> См. 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. <http://2020strategy.ru/documents/32710234.html>

ми школами города, т.е. создавать школу-монополию. В итоге конкуренция, на развитие которой направлено НПФ, прекращается, а качество образования начинает постепенно снижаться. Появляется необходимость распространять антимонопольное законодательство на школьное образование, дробить школу-монополию на несколько более мелких школ и возрождать между ними конкуренцию.

Если отбросить предельные варианты, то возможно, как было показано, появление локальных школ-монополий: использование ресурсов улучшается (например, что очень важно в свете Указа Президента РФ № 597, растёт учительская зарплата или обеспечивается информатизация учебного процесса), но качество образования не повышается или даже падает (когда, скажем, слабая школа, которую присоединяют к сильной, её поглощает). Это подводит нас к выводу, что эффективность деятельности школ и системы общего образования в целом не определена: если принимать за её проявление баллы сдачи ЕГЭ выпускниками школ, то возникает большой искус либо занизить требования к Единому экзамену, что происходит на федеральном уровне, либо зависить его результаты на региональном и муниципальном уровнях, либо сделать и то, и другое. Соответственно, можно получить эскалацию нарушений и вызвать негативную реакцию общества на ЕГЭ (что и наблюдается).

Кроме того, родители перестают доверять школе в деле подготовки старшеклассников (включая и девятые классы с введением ГИА<sup>12</sup>), что приводит к резкому росту роли репетиторов. Поэтому становится крайне сложно отделить успех школы в обучении от успеха родителей в выборе репетиторов. Те семьи, которые не в состоянии

<sup>12</sup> См. исследование ИГРМ московских школ в октябре 2012 г.

нанять репетиторов, проигрывают, в том числе, и в допуске в хорошие школы: они ведь не смогут (материально, путём найма репетиторов) поддержать её высокие результаты. Между тем высокие результаты ГИА и ЕГЭ входят в рейтинги школ, по которым школы, например, в Москве, получают дополнительное (премиальное) бюджетное финансирование (помимо субсидий на выполнение госзадания, которые рассчитываются на основе подушевых нормативов).

Таким образом, начинается «подправление» НПФ с тем, чтобы простимулировать рост качества, который первоначально предполагалось отслеживать и поощрять именно путём установления подушевых нормативов, ибо «деньги должны были следовать за учеником» (но стали следовать и непосредственно за результатами сдачи ГИА и ЕГЭ). Точнее, начинается двойное стимулирование. Сначала результаты ГИА и ЕГЭ должны дать информацию родителям, какую школу выбирать; в эту школу должно прийти больше учащихся и это даст школе большее бюджетное финансирование, что позволит ещё повысить качество, улучшить результаты ГИА и ЕГЭ, получить ещё больше бюджетных средств, и так далее. А за высокие результаты ГИА и ЕГЭ дают место в рейтин-

ге и ещё добавляют премиальное финансирование. В конечном итоге дифференциация школ по качеству должна всё больше увеличиваться.

В то же время объединение школ (присоединение слабых к сильным) даёт разные результаты в зависимости от конкретных условий, но в большинстве случаев качество образования в объединённых школах снижается, что может несколько (локально) снизить уровень расслоения школ.

В целом же НПФ, как любой экономический регулятор, оказывает достаточно сильное воздействие на систему, поэтому начинают работать во многом противоречивые социальные стабилизаторы (муниципалитеты стремятся ослабить действие нормативов, не доводя их в полной мере до школ, требование повысить заработную плату учителей, которое должно, по идее, повысить качество образования, в среднесрочной перспективе ведёт к укрупнению школ (эффект масштаба и рост бюджетного финансирования по нормативам) с возможным его понижением в ближайшем будущем и т.п.). Именно поэтому применение НПФ требует существенного повышения качества управления в системе общего образования и проведения целого ряда институциональных преобразований. **НО**