

Школа Бывальского

Пётр БЫВАЛЬСКИЙ, педагог

Неюбилейные заметки

Тихо и незаметно прошёл 10-летний юбилей события, вызвавшего в своё время ажиотаж среди тех, кто так или иначе причастен к делу образования. На протяжении десятилетия это событие неоднократно поминалось тихим незлобивым словом. Как вы уже догадались, речь идёт о приснопамятном Указе № 1 только избранного тогда Президента Российской Федерации Бориса Ельцина. Поскольку утекло много воды с того уже почти былинного времени, то следует напомнить его содержание. Что же так потрясло доверчивых деятелей просвещения?

Сам Указ возник на волне эйфории, накрывшей российское учительство после Всероссийского совещания работников образования. На совещании была принята радикальная по тем временам «Программа стабилизации и развития российского образования в переходный период». Именно её идеи и легли в основу знаменитого Указа № 1 «О первоочередных мерах по развитию образования в РФ». Предполагалось выделить на нужды образования необходимые средства «с учётом повышения заработной платы работникам учреждений образования и дополнительных затрат... в связи с ростом цен». К сожалению, именно рост цен «съел» увеличенный в 1991 году в два раза бюджет российского образования.

Не менее знаменательно и то положение Указа, в котором предполагалось освободить учреждения, предприятия и организации сферы образования от «всех видов налогов, сборов и пошлин с целью направления этих средств на нужды науки и образования». Дальнейшая история использования закреплённого в законодательной базе положения показала, что государственная система постоянно встаёт перед дилеммой, что лучше: отнять и поделить, как хочется государству, или предоставить льготу, а значит, по сути, инвестировать средства в определённую приоритетную область. Оказалось, что льготы — вопрос чисто политический и заодно проверка общества на гражданскую зрелость. Практика показала, что незаконные поборы налоговых органов с учреждений образования очень редко оспариваются в суде. Если же дело доходит до суда, налоговики его проигрывают.

Следующее положение Указа расширяло зону налоговых льгот на все организации «в части средств, направляемых на образование». Возможно, что тогда никто не смог «просчитать», что это положение, действующее во всем цивилизованном мире, окажется прекрасным средством для «отмывания денег» и ухода от налогов. В результате от этого положения пришлось в какой-то период отказаться.

Вряд ли кто-то мог тогда подумать, что нереализованным останется и другое важное положение Указа о разработке и введении «гарантированных нормативов на обучение и содержание одного учащегося». Десять лет спустя это предложение вновь замелькало в программе «модернизации» образования и опять начинает тонуть в болоте согласования методик расчёта этих самых нормативов. На что их должно хватать? На доску и мел в каждом классе или на два компьютера с подключением к Интернету? Споры об этом идут, а в реальных классах по-прежнему не хватает мела и учебников. Что уж тут вспоминать заложенную в Указе приоритетность «государственного обеспечения учреждений образования»...

Но наибольшее раздражение, граничащее с болевым шоком, до сих пор вызывает самое памятное положение Указа — доведение заработной платы учителей до уровня «не ниже средней заработной платы в промышленности РСФСР».

Понятно, что Указ был задуман и подготовлен тогдашним министром образования Э. Днепровым как акция сугубо политическая. Она должна была показать союзному руководству, с которым велась непримиримая борьба, как глубоко понимает президент России ценность образования, как высоко он ценит труд учителя! В общем, вся эта затея изначально

носила в значительной мере конъюнктурно-демагогический характер и не была обеспечена материальными и финансовыми ресурсами.

Конечно, было бы наивно возводить все беды, которые за десятилетие были пережиты образованием, на один, пусть и значимый документ. Но несомненно, что его «популизм» очень сильно обидел, даже оскорбил всё учительство. Получилось, как в одном давнем фильме, где большой сильный дядя протягивает маленькому мальчику конфету, когда же ребёнок, поблагодарив дядю, радостно разворачивает обёртку, предвкушая удовольствие, то фантик оказывается пустым. На что дядя заливается самодовольным густым смехом. Запомнились большие, наполненные слезами глаза мальчика и его детский вопрос: «Дядя, Вы дурак?»

И всё же, несмотря на то что Указ реальной позитивной роли в российском образовании не сыграл, он стал судьбоносным. Указ на долгие годы дал козырную карту всем противникам «антинародного режима», которые никогда не отказывали себе в удовольствии ткнуть президента в нереализованные положения этого документа. В ответ же на их яростные обвинения возразить ему по большому счёту было нечего. Ведь обманутыми и обнищавшими оказались как раз учителя, труд которых власть так «высоко» ценит во все времена!

Экономный вы наш

Далёкая ныне перестройка принесла новый идеал — человека не только работающего, но и зарабатывающего. При этом впервые такой человек не был обязан быть высококвалифицированным рабочим или особо нужным стране «работником» науки или культуры. Труд и зарабатываемые деньги, впервые за время советского строя, стали мерилom инициативы и деловой смётки. Сами деньги приобрели новый смысл — символа независимости и влияния.

Прошло ещё несколько лет и споры по поводу того, нужны ли детям карманные деньги и имеет ли право ребёнок их зарабатывать, стали выглядеть не просто архаичными, но и откровенно бессмысленными. Сотни подростков сегодня зарабатывают значительно больше, чем их «предки» или школьные учителя. Правда, в перечне профессий, рекомендованных в положении, принятом в начале восьмидесятых и призванном упорядочить работу детей, самых денежных профессий не найти. Да и сама идея воспитательного значения труда практически вымыта из образовательной сферы. Вернее, в ней появилась новая направляющая и связана она не столько с воспитанием, сколько с физическим выживанием школы. Профессионализация и заработки детей здесь побочный продукт.

В стране, где образование недостаточно финансируется, перед школой встаёт естественный вопрос: «Как выжить?» Что нужно сделать, чтобы не остаться без света и тепла, чтобы не протекала крыша, чтобы в классе появилось что-то кроме доски и мела? Наконец, как хоть немного поднять зарплату учителей, которые из чистого альтруизма всё ещё продолжают работать? И именно этим, а не решением вопросов о совершенствовании учебно-воспитательного процесса вынужден заниматься директор. Более того, именно он, а не бухгалтер несёт полную и исключительную ответственность за все финансовые нарушения и ошибки. С него много спрашивают, но практически не дают ему никаких прав.

Как же разрешить эту непростую коллизию? Сегодня существуют две основные линии в экономике образования. Одна уже давно намечена группой Грефа — Кузьмина. Достаточно конкретная, обоснованная и привлекательная, она отмечена роковой печатью. Как только её идеи переносятся на уровень ведомств, тут же всё в ней начинает выхолащиваться и разрушаться. Складывается впечатление, что экономическая политика правительства не имеет никакого отношения к планам самих «модернизаторов». Естественно, что перед педагогической общественностью встаёт вопрос о «прозрачности» денежных потоков в образовании, о необходимости затянуть и так готовые захватить только пустоту пояса и рационально тратить хотя бы то, что есть.

Будет справедливо, если каждый гражданин, а уж тем более учитель, сможет (если захочет) получить точную и оперативную информацию о том, куда и как тратятся деньги в об-

разовании. Что каждый из нас получает от школы, отдавая туда ребёнка, за счёт государства, а за что он должен платить сам? Как формируется зарплата учителя и на какие средства, выдаваемые на развитие материально-технической базы родной школы и его предметной области, он может рассчитывать в текущем году?

Шаги в этом направлении, казалось бы, делаются, что подтверждает постановление правительства, упорядочивающее оказание платных образовательных услуг. Оно устанавливает некоторые правила игры на этом поле, но так и не решает главной задачи: прояснить, куда и зачем в сфере образования утекают деньги? Согласитесь, странно высчитывать получаемые школой копейки, тратя при этом миллионы на практически никем не контролируемые программы.

Вот задача, которую подкинула сама жизнь. По тому, как ставилось условие задачи и проходило её решение, можно понять, что это повседневная практика.

Условие задачи. Одна из фирм, выигравшая компьютерный тендер, после получения оплаты за свою продукцию без стеснения начала перезванивать в департаменты образования и предлагать получить 10% от заплаченных бюджетных денег в любое время и в любом виде. Один из департаментов предпочёл закупить на эти деньги дополнительные компьютеры. Их хватило на целый класс.

Вопрос. Все ли из получивших такое предложение отказались забрать деньги в конверте наличными? И второй вопрос: а заинтересованы ли те, кто деньги всё-таки взял, в прозрачности бюджета? Что может сделать рядовой директор для исправления этого положения?

Наверное, из-за таких вот задач «модернизаторы» против того, чтобы школы сами зарабатывали и сами распоряжались деньгами. Они-то хорошо знают, как расходуется бюджет, и отлично понимают, что его не хватит на удовлетворение appetитов всё более разрастающейся армии чиновников. А вот в плане того, что выжатые из образования дивиденды надо делить более «справедливо», — «модернизаторы» вполне социалисты, чем так любят при случае и похвастаться.

Другая тактика финансирования в значительной степени отражена в материалах Госсовета. Здесь обращает на себя внимание гремучая смесь бесспорного и неясного. Бесспорно, радует увеличение бюджетных ассигнований на образование в целом. Но неясно, что же будет с развитием материально-технической базы школы, если произойдёт запланированное повышение зарплаты? Не сократятся ли эти ассигнования, утонув в «зарплатных» деньгах? Неясно также, почему считается, что на уровне субъектов Федерации деньги, направленные на образование, будут разворовываться меньше, чем в муниципальных бюджетах? Неясно и то, как реализовать, а главное, согласовать с позицией «модернизаторов» заклинания всемерно расширять и усиливать возможности внебюджетного самофинансирования, обращённые к образовательным учреждениям. О чём здесь идёт речь? Ведь по статистике доходы от дополнительных образовательных услуг составляют не более 7% в бюджетах образовательных учреждений, а недофинансирование, по уже признанным государством статьям расходов, — 60%. За счёт чего же покрывать дефицит? Некоторые образовательные учреждения нашли ответ на этот вопрос, открыв при себе настоящие предприятия, замаскированные под учебное производство. Но как только они набирают силу и пробуют легализоваться, на них со всех сторон налетают всевозможные проверяющие — от контролёров из управления образования до налоговых органов. Уже ведётся несколько долгих и нудных судебных процессов по этому поводу.

Противоречие предлагаемых тактик в том, что одни хотят всё контролировать, но при этом ничего за это не платят, а другие — любыми путями увеличивать финансовые потоки в образовании, но при этом ничего или почти ничего не дают контролировать. Обе тактики оборачиваются только борьбой отдельных групп государственных чиновников за средства, которые «крутятся» в образовании, и за своё политическое влияние. Эта борьба не имеет никакого отношения к желанию спасти или развить отрасль (образование воспринимается не как элемент политики, культуры и фундамент для будущего, а именно как отрасль). Сама экономическая реальность с очевидностью доказывает, что государство не в силах (да и не

имеет желания) полностью финансировать систему образования на достойном уровне. Оно ведёт себя как средневековый феодал, стремящийся не отпускать от себя своего вассала, пока он ещё жив, а с другой стороны — нещадно экономя на нём. Логика проста и понятна: если образование недофинансируется на 60% и живёт, то не попробовать ли недофинансировать его на все 70%?

Не можешь прокормить — дай волю

Так получилось, что за 90-е годы две насущные проблемы образования так и остались неразрешёнными. Одна из них — содержание образования, другая — финансирование и материальное обеспечение образовательных учреждений, то есть школьная экономика. С давних времён запомнился известный призыв: «Экономика — должна быть экономной». Но прежде чем этот призыв воплощать, школьная экономика должна как минимум существовать.

По действующему гражданскому законодательству государственные и муниципальные некоммерческие организации могут создаваться только в форме учреждения. В этой организационно-правовой форме весьма ограничена хозяйственная самостоятельность учреждения. Проблему пытались решить в Законе РФ, «Об образовании», предусмотрев для образовательного учреждения значительно большую степень свободы. Ситуация усугубилась с введением в силу Бюджетного кодекса РФ.

На практике законодательная несогласованность ведёт к тому, что финансовые органы предпочитают действовать по более приемлемой схеме, предусмотренной ГК РФ и БК РФ. В результате то, что заработано образовательным учреждением, включается в бюджетные доходы и может вернуться в конкретное учреждение только при обосновании сметы расходов. Это самое вопиющее из возникших противоречий. Чем оно грозит образовательным учреждениям, объяснил мне директор одной из московских школ. Он представил смету на канцтовары, в которой предписывается покупать простые карандаши не дороже 1 рубля 25 копеек, а недостаток ластиков запрещается покрывать за счёт другой строчки сметы. Как в подобный документ уместить живую школьную жизнь?

Можно констатировать своего рода «наступление федерального казначейства на расчётные счета школ». По сути, получается, что государство, с одной стороны, не может полностью финансировать образование, а с другой — вытряхивает из него те средства, которыми конкретной школе, проявившей инициативу, удаётся пополнить свой нищенский бюджет. О необходимости расширения экономической свободы образовательных учреждений свидетельствует и то, что на их руководителей заводились уголовные дела. В одном случае за то, что плата, взимаемая со студентов, оказалась, по мнению прокуратуры выше, чем расходы на обучение, заложенные государством. Во втором — за то, что директор техникума, спасая учебную ферму, израсходовал стипендиальный фонд на восстановление артезианского колодца. Наверное, это не очень хорошо, но он же не украл. Самое неприятное заключается в том, что расплачиваться за такую несогласованность в законодательстве будет и рядовой учитель. Ведь сегодня до сорока процентов от дополнительных доходов образовательных учреждений может быть использовано на поощрение педагогов. Разрешит ли их так «баловать» федеральное казначейство?

Какие же видятся пути разрешения назревшего противоречия? Самый дешёвый и быстрый — ничего не менять в корне, а внести изменения и дополнения в соответствующие статьи ГК РФ и БК РФ. Второй подход предполагает полное преобразование государственных и муниципальных учреждений в обычные некоммерческие организации (частные по форме собственности). При этом имущество учреждений не приватизируется, а сдаётся в аренду. И, наконец, третий возможный подход (правительственный) предлагает ввести в законодательство новую форму государственной (муниципальной) некоммерческой организации со значительно большей, чем у учреждений, самостоятельностью в использовании и распоряжении имуществом и заработанными деньгами. В этом случае придётся все образовательные учреждения разделить на две категории. Те, у кого дополнительные доходы низки, могут остаться

в прежнем статусе, но условия их существования ужесточатся и они подпадут под действие бюджетного кодекса, передавая свои дополнительные доходы в сметы соответствующих бюджетов. Для того чтобы такое «зарабатывание» денег не потеряло смысл, можно создать некий премиальный фонд, из которого будут поощряться лучшие. Второй категории образовательных учреждений, в бюджетах которых государственное финансирование занимает незначительное место, будет предложено перейти со сметного финансирования на договорное. В этом случае государство является заказчиком на определённые образовательные услуги, за которые оно и расплачивается.

Принципиально важно, что **ни в одном из предложенных подходов речь не идёт о приватизации образования.** Государство не снимает с себя ответственности за образование, но вместе с тем не хочет, чтобы на него списывалось откровенное головоунытие.

Казалось бы, как всё хорошо! Но если внимательно взглядеться, изменение статуса не только потребует серьёзной правки законодательства, но и сразу поднимет ряд новых проблем. Это прежде всего неизбежные социальные последствия и, в частности, потеря налоговых, пенсионных и других льгот, предусмотренных именно для образовательных учреждений. Исправление законодательства должно будет проходить одновременно и даже желательно единым пакетом документов, что мало реально. Да и предлагаемый отказ от субсидиарной ответственности государства, может быть, и допустимый, когда речь идёт о вузах, совершенно неприемлем для малокомплектной сельской школы.

Размышляя над этими вариантами, нельзя не заметить, что обе высказанные и обоснованные позиции (не менять ничего и вводить «разнообразие») полны лукавства. Оппоненты правительственной позиции говорят о возможной «коммерциализации» школы, но ведь она уже произошла, даже если формально образовательная деятельность не является коммерческой. В Москве есть школы, живущие за счёт внебюджетных средств, которых у них в 2–3 раза больше, чем бюджетных. На практике школы давно уже разделились по уровню своей предприимчивости на процветающие (отнюдь не за счёт бюджетных средств) и погибающие, то есть пытающиеся выжить только на бюджетные деньги. Конечно, «пряников сладких всегда не хватает на всех» и многое зависит не только от деловой сметки руководителя, но и от конкретных социально-экономических условий, в которых существует школа. Тем не менее модные и ещё недавно работающие только в производственной сфере и сфере услуг понятия «менеджмент» и «маркетинг» начинают работать и на образовательном поле. Так школа отреагировала на произошедший в 90-е годы частичный уход государства из образования и на сокращение финансирования. Фактически в сложившемся статус-кво действует своеобразный пакт о ненападении. Мы, работники образования, готовы не очень часто напоминать государству о его конституционной обязанности обеспечить своим гражданам получение (читай — процесс) образования, а государство — не мешать изыскивать «внебюджетные» деньги, чтобы этот самый процесс финансировать.

Правительство утверждает, что хочет навести порядок среди бюджетополучателей. Первый шаг сделан. Счета школ переведены в казначейство. Почему-то теперь считается, что государство сумеет более эффективно, чем сами школы, распорядиться их деньгами. А ведь уже раздаются первые тревожные звоночки! Некоторые московские школы получили предупреждение о выключении света в связи с неуплатой. То ли казначейство забыло уплатить, то ли эти расходы оказались не учтёнными в смете, составленной государственными чиновниками. Что же будет, если и средства за дополнительные услуги будут перечисляться в казначейство, и каждая школа будет зависеть от произвола государственного чиновника? Наконец, именно чиновник будет теперь решать, в какое государственное учреждение прежде всего направить деньги. А вот что он выберет: почту, отделение милиции или школу — известно только ему. Не лучше ли сохранить сложившееся равновесие и не допустить очередного произвола, который больно ударит по всей школе и по учительству в первую очередь.