

ЭКОНОМИКА И/ИЛИ ОБРАЗОВАНИЕ



Анатолий Борисович Вифлеемский,
директор Центра экономики образования,
доктор экономических наук, г. Нижний Новгород

На страницах журнала было опубликовано несколько интересных статей академика РАО М.М. Поташника, в которых он говорит о педагогических последствиях принятых в последнее время управленческих решений на разных уровнях системы образования. Однако многие из затронутых проблем могут быть решены лишь в экономической плоскости, и без решения ключевых проблем экономики образования ситуация будет лишь усугубляться. Логика решения проблем при этом должна быть: «экономика И образование», но никак не распространённая среди образовательной бюрократии формула «экономика ИЛИ образование» (ИЛИ = ВМЕСТО).

- реформы образования • оплата труда учителя • нарушения законодательства • правовые нормы • трудовые споры • НСОТ
- системные ошибки • гламур в образовании

Об отдельных фактах антиобразовательной политики

Об «отдельных» фактах антиобразовательной политики академик М.М. Поташник написал в № 7 журнала за 2008 год. Учитывая, что в моей книге «От народного образования к платному обучению», вышедшей незадолго до этого в издательстве «Народное образование», есть глава «Антиобразовательная государственная политика», эта статья не могла не привлечь моего особого внимания. К сожалению, этот термин становится распространённой характеристикой проводимой в России политики в сфере образования.

В книге критически оценивались совершаемые в сфере образования

реформы (имеющие преимущественно экономическую подоплёку); речь шла и о том, как директор может использовать новые механизмы, как минимизировать вред от них: ведь даже преобразование в автономное учреждение может быть полезным для школы, и попечительский совет можно создать по-умному, направив его деятельность на реальное совершенствование образовательного процесса.

Точно также, читая «отдельные» проводимые в статье факты, необходимо разобраться, что за ними скрывается, как можно сложившиеся тенденции переломить и исправить непростую ситуацию.

Естественно, что приведённые в статье письма учителей — о самом наболевшем; значительная часть из них — об оплате труда — наиглавнейшей проблеме системы образования сегодня. Экономика образования — это тот базис, без решения проблем которого невозможно решить содержательные проблемы в образовании, но при сохранении существующих тенденций в педагогической среде их скоро просто некому будет решать. Однако вместо решения насущных проблем над экономикой образования производят волюнтаристски бездумные опыты (хотя и называемые для придания флера научности словом «эксперимент»). В частности, учитель в своём письме описывает, что у них в регионе ввели новую систему оплаты труда, в рамках которой установили всем учителям 40-часовую рабочую неделю, зарплату вне зависимости от нагрузки (за 23 часа платят столько же, сколько за 15), обязательную «отсидку» всего рабочего времени в школе.

Письмо показывает полную правовую безграмотность его автора, к сожалению, характерную для подавляющей части педагогов. Также можно констатировать полное отсутствие реальной деятельности профсоюзов в этом регионе и непонимание, что за свои права надо бороться. Учителя (в том числе истории и обществоведения) так и не поняли, что «сверху» манна небесная не падает.

Автору этого письма следовало бы написать не академику в Москву, а хотя бы в прокуратуру своей области или в органы Рострудинспекции. Уверен, что прокуратура отреагировала хотя бы на часть описанных в письме грубейших нарушений законодательства.

Укажу на самые очевидные нарушения. Согласно статье 333 Трудового кодекса РФ для педагогических работников устанавливается сокращённая продолжительность рабочего времени не более 36 часов

в неделю. В зависимости от должности и (или) специальности педагогическим работникам с учётом особенностей их труда продолжительность рабочего времени (нормы часов педагогической работы за ставку заработной платы) определяется Правительством РФ — это было сделано постановлением № 191 от 03.04.2003. И за 18 часов (20 часов для учителей начальных классов) учителя ОБЯЗАНЫ выплатить ставку заработной платы.

Особенности режима рабочего времени и времени отдыха педагогических и других работников образовательных учреждений регламентируются, в том числе, положением, утверждённым Приказом Минобрнауки России от 27 марта 2006 г. № 69. Рабочее время педагогов подразделено на нормируемую и ненормируемую части. Для учителей, преподавателей, тренеров-преподавателей, педагогов дополнительного образования установлены нормы времени только для выполнения педагогической работы, связанной с преподавательской работой. Выполнение другой части педагогической деятельности педагогическими работниками, ведущими преподавательскую работу, осуществляется в течение рабочего времени, которое по количеству часов не конкретизировано.

Тем самым нельзя заставить учителя отсиживать в школе не только 40 часов в неделю, но даже и 36 часов, так как за пределами уроков его деятельность не нормирована и он должен выполнять свои должностные обязанности, предусмотренные уставом школы, правилами внутреннего трудового распорядка, тарифно-квалификационными (квалификационными) характеристиками. Регулируется выполнение должностных обязанностей графиками и планами работы, в том числе личными планами педагогического работника.

Вводя эти незаконные требования, чиновники заставляют директоров школ

принимать различные локальные акты, изменять коллективные договоры, правила внутреннего распорядка. Но ведь эти документы принимаются с обязательным участием педагогических работников, либо вообще они рассматриваются трудовым коллективом. Почему бы в школе не отказаться согласовывать такие изменения? Почему бы, в конце концов, не осознать, что процедура трудовых споров — это то, в чём многим педагогам придётся участвовать в период опытнической деятельности чиновников.

Второе письмо тоже о зарплате: несмотря на звучащие «сверху» бравурные речи о росте оплаты труда учителей, повышении их благосостояния, реальная их зарплата крайне низка. Причём руководство страны это знает: В.В. Путин заработную плату учителей охарактеризовал как «позорно низкую». В условиях финансового кризиса у чиновников будет ещё больше желания сэкономить на зарплате учителей, поэтому бороться надо всеми доступными законными способами. Но для того, чтобы бороться, учителям надо объединяться: только массовые требования смогут заставить власть повернуться лицом к учителю.

Ещё одно письмо — директора, ставшего чиновником и не забывшего, каково было работать директором, — только показывает справедливость сделанных выводов. Действительно, не так много чиновников, которые на самом деле способствуют развитию системы образования. К сожалению, российская бюрократическая система приходит в устойчиво-заболоченное состояние, удаляя из своей среды инородные тела — чиновников, которые помнят, как работали учителями, директорами школ... и не идут на сомнительные эксперименты. Чиновник, необычный для системы, должен иметь поддержку «снизу», для того, чтобы противостоять давлению «сверху». И письмо, приведённое в статье показывает, что это возможно.

Однако гораздо чаще, к сожалению, становясь директорами, учителя перестают делать то, что прежде считали правильным и этичным. Вместо этого они начинают делать то же самое, что делал прежний директор, которого они сами раньше критиковали (про

себя или на «кухне»). Иными словами, многие педагоги как будто перерождаются и становятся своего рода школьными царьками, а далее эта модель ими воспроизводится и на следующем уровне управления. И это очень большая педагогическая проблема, которой, к сожалению, никто не занимается.

Вывод в статье М.М. Поташника совершенно верен: это системные ошибки, ошибки системы образования с существующей системой управления. Поэтому логично сделать ещё и другой вывод: менять надо систему управления и принятия решений. А для этого учителя должны не только хорошо работать, но и бороться за свои права и права своих коллег, не бояться становиться чиновниками, но не «перерождаться», становясь ими.

Делиться надо?

Ситуация, описанная М.М. Поташником в № 9 НО за 2008 год, распространена в нашей системе образования. Напомню, о чём шла речь в публикации под названием «Делиться надо!..». Учительнице присудили в рамках конкурса лучших учителей премию 100 тыс. рублей. Директор сказала, что это премия всем, т.е. предложила поделить с коллективом школы. Учительница пожаловалась руководящим чиновникам в районном и областном органах управления образованием и отказалась получать эту премию.

Позиция автора (только учительница может распоряжаться полученной премией, а все принуждения — безнравственны) не была поддержана педагогами и директорами школ, считавшими, что неправа именно учительница. И этот пример позволяет сделать далеко идущие выводы, над которыми необходимо задуматься управленцам.

Прежде всего, описанный конфликт наглядно демонстрирует, что с нацпроектом получилось по ставшему уже традиционным принципу «Хотели как лучше, а получилось, как всегда». Причём описанная ситуация — далеко не самый плохой вариант; намного хуже, но более распространена ситуация, когда «в благодарность» за выдвижение и хорошие характеристики, подготовку документов, часть премии учитель отдаёт директору. Тем самым «откаты», ставшие неотъемлемым атрибутом российского чиновника, возвращают уже и российское учительство.

В то же время, зная, как сложно готовить документы на конкурсы в рамках нацпроекта, могу утверждать, что их правильная самостоятельная подготовка доступна немногим. Эффективно организовать этот процесс в состоянии только администрация школы и отдельные учителя, оперативно сориентировавшиеся и поставившие своей целью заработать на конкурсах деньги. В результате такие педагоги повысили своё благосостояние, но при этом всё реже стали появляться в школе, постоянно участвуя в различных мероприятиях. А в школе за них должны были работать другие педагоги, у которых могло просто не оставаться времени и сил на конкурсную деятельность.

Кроме того, подавляющее большинство учителей очень скромны и не могут представить: как это можно самому себя выдвинуть?! Поэтому они и остались бы без наград, если бы не администрации школ, которые, нередко насильно, выдвигали давно заслуживших поощрение педагогов.

Настоящие Учителя в учительской среде известны и пользуются большим неформальным авторитетом. К сожалению, практика конкурса показала, что в большинстве случаев формально подтвердить такой статус многие из них не смогли: ведь эти педагоги ещё и предельно честны, а при подготовке документов следовало, мягко

говоря, себя немного приукрасить, причём представленные на конкурс данные практически не проверяли.

В результате те учителя, кто это быстро понял, вошли в число победителей и получили средства, которые в виде зарплаты они должны получать постоянно: ведь это менее, чем 10 тыс. в месяц, то есть меньше, чем дали в рамках нацпроекта участковым врачам (причём всем, а не только победителям конкурса!).

Мы можем также говорить об имманентных недостатках данного конкурса — по-другому с такой системой оценивания и не могло быть. Альтернатива, на мой взгляд, могла быть одна — воспользоваться методикой конкурса «Соросовский учитель»: от учителей не требовалось готовить никаких хвalebных документов, их оценивали и фактически выдвигали на премии выпускники. Поэтому неформальным званием «Соросовский учитель» гордятся, а конкурс в рамках нацпроекта воспринят лишь как получение 87 тыс. рублей (13% налогов).

Ещё один вывод, который можно сделать из этой ситуации, связан с введением новых систем оплаты труда. Уверен в том, что и здесь введение иных принципов материального стимулирования закончится крахом, и не только потому, что в условиях финансово-экономического кризиса финансовые чиновники неизбежно сократят весь стимулирующий фонд. При отсутствии достойных базовых окладов все меры материального стимулирования учителя неизбежно будут воспринимать именно как обязательную оплату труда, а не как стимулирующие выплаты лучшим.

С этим будет связано множество конфликтов и в большинстве случаев надбавки и премии будут делиться примерно поровну, доводя заработную плату до прожиточного минимума. (Точно так же, как и в рамках нацпроекта

100 тыс. рублей понимались не как награда, а как восполнение невыплаченной зарплаты (и отдельному педагогу, и педколлективу в целом.)

Дети учителей не должны ходить в обносках, а компьютер и принтер — это не роскошь для учителя, который должен иметь возможность купить всё это на свою зарплату. Только тогда можно говорить о премиях, действительно стимулирующих и выплачиваемых лучшим учителям за экстраординарные результаты. Заработная плата учителя должна обеспечить не выживание, а достойную жизнь, только в этом случае становится возможным премирование учителей за достижения в рамках новой системы оплаты труда (НСОТ). Введение любых систем материального стимулирования в то время, когда базовая оплата труда находится даже не на уровне прожиточного минимума, а на уровне минимального размера оплаты труда, обречено на провал: стимулирование превращается в небольшое дополнительное пособие, помогающее учителю выжить.

Гламурная экономика образования

«Гламурненько» — это слово уже давно распространено среди «золотой молодёжи» и стало распространяться в педагогической среде. Различные конкурсы (в том числе и в рамках нацпроекта «Образование») этому немало способствуют. И совершенно верно даёт определение М.М. Поташник в названии статьи «Педагогический гламур как способ ухода от реальных проблем» в № 8 за 2008 год журнала «Народное образование». Только вот гламур в системе образования может быть также и экономическим, и организационным.

На всех уровнях системы образования становится обычным делом проведение гламурных экспериментов. На федеральном уровне самый яркий пример гламурного эксперимента — введение НСОТ. Почему гламурное? Потому что слова настолько расходятся с делами, что иное мягкое определение подобрать трудно.

Теоретически эксперимент проводится для того, чтобы доказать что-то, причём отрицательный результат (опровержение исходной гипотезы) — тоже очень важный результат. Но при введении, например, НСОТ никто даже и не задумывается о возможности такого результата, как никто из федеральных чиновников не осмеливается заговорить о том, что уже получаемые от введения ЕГЭ результаты весьма далеки от ожиданий и деклараций, что валидность результатов ЕГЭ невелика, а его продолжение приведёт к снижению доступности образования и серьёзным социальным проблемам в обществе.

Самые ярко гламурные эксперименты в сфере экономики образования демонстрирует Самарская область, чиновники органов управления которой крепко вцепились в титул «пионер реформ». Не прекращаются безрезультатные эксперименты по введению нормативного финансирования, только вот чётких формул как не было, так и нет, как нет и проработанных нормативных актов, которые могли бы использоваться другими регионами.

Ещё гламурнее эксперимент по введению НСОТ в Самарской области. Отдельно утверждаются нормативы бюджетного финансирования для учреждений, участвующих в эксперименте по апробации новых механизмов оплаты труда, и для учреждений, не участвующих в таком эксперименте. Естественно, что для участников эксперимента нормативы значительно (на четверть, и даже в полтора раза для отдельных типов учреждений) выше. При этом в учреждениях — участниках «эксперимента» просто невозможно получить иной результат, чем рост средней зарплаты работников. Разумеется, это никакой не эксперимент, и введение НСОТ по-самарски никаких проблем не может решить по определению.

«Гламуризует» экономику образования страны и нацпроект «Образование». Ведь по сути, что представляет собой 100 тыс. для победителя — учителя или 1 млн — для школы? Для учителя — это недоданная зарплата, а для школы — невыделенные на протяжении многих лет средства на обновление учебно-материальной базы. Но платить нормальную зарплату надо всем учителям. То же самое и с учебно-материальной базой системы образования: советский запас прочности проеден, требуется её коренное обновление.

В обоснование низкой оплаты труда в России любят говорить о низкой производительности труда. Но ведь производительность труда российского учителя отнюдь не в разы отличается от производительности труда американского коллеги, тогда как оплата труда отличается в десятки раз. Вообще-то сравнивать производительность труда учителей весьма не просто, поэтому пытаются использовать примитивные сопоставления — число учащихся на одного учителя. Но даже здесь разница России и США весьма невелика, в отличие от кардинальных различий в уровне оплаты труда.

Нет денег, но вводится новая система оплаты труда. «Гламурненько» отчитываются, как хорошо всё в экономике образования: нормативы растут, зарплата растёт — денег всё больше выделяется, только вот профессия учителя становится всё менее престижной...

Ещё один новый организационно-экономический механизм — переход к статусу автономного учреждения также в отдельных муниципальных образованиях стремительно «гламуризуется». Задумайтесь: на федеральном уровне ещё ни одно образовательное учреждение не перешло в этот статус, а уже появились города, где все учреждения образования разом стали автономными, но ничего, кроме устава, при этом в их деятельности не изменилось: всё то же

казначейство, всё тот же бюджетный учёт, всё та же лишь декларативная самостоятельность при полном подчинении экономической деятельности всё большему числу чиновников.

Яркий пример — Тюменская область. На страницах педагогической прессы несколько лет назад размещались бравурные статьи руководителей системы образования из этого региона, где красочно описывалось, насколько прогрессивно закрыть все муниципальные дошкольные учреждения и создать автономные некоммерческие организации. Не прошло и пары лет, как все эти АНО сделали АУ. А что изменилось в их деятельности? Почему опять всё надо менять?! Единственное логичное объяснение — чтобы чиновникам можно было отчитаться о своей масштабной инновационной деятельности, учреждениям же это совсем ни к чему.

Комплексные проекты модернизации образования — это сплошной гламур. Достаточно посмотреть на сайт КГМО и немного проанализировать многочисленные цифры на этом сайте. Оператор КГМО — Институт проблем образовательной политики «Эврика», видимо, просто не понимает, что стоит на самом деле за этими цифрами. Например, некоторые города уже довели среднюю численность учащихся в классах своих школ до 26 и даже 28 человек. Но ведь получается, что все эти школы должны быть закрыты органами Роспотребнадзора за нарушение санитарных норм, а директора школ привлечены к административной (для начала) ответственности! Об этом, естественно, ни слова.

Качественно проводимый эксперимент, реализуемый проект обязательно требуют качественной системы мониторинга. Необходимо отслеживать динамику различных показателей, соотносить воздействия на педагогическую систему с получаемыми результатами.

Реализуемая в настоящее время система мониторинга КПМО имеет исключительно формальный характер, содержит массу ошибок и не позволяет оценить реальное состояние региона в процессе преобразований.

Чтобы не быть голословными, укажем, в частности, что, по данным сайта kpmo.ru, «фактическая доля учебных расходов в общем объёме бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений на зарплату учителей и учебные расходы в среднем по региону во многих регионах (Астраханская область, Воронежская область, Ивановская область, Калининградская область, Краснодарский край и многие другие) составляла 94–100%», что совершенно абсурдно. Но проценты исчислялись с точностью до сотых — очевидно, для придания приводимой на сайте информации видимости достоверности.

Число учащихся в регионе посреди учебного года на этом сайте может резко измениться (на несколько тысяч человек): представить обоснование для такой резкой миграции в регионе невозможно, разве что война началась. Зато доля выпускников общеобразовательных учреждений, проходящих государственную (итоговую) аттестацию по русскому языку и математике по новой форме в ряде регионов волшебным образом превысила 100%: выпускники, видимо, клонируются. Зато показатель перевыполнен.

Фантастические кульбиты показывал Красноярский край, известный своей «инновационностью». До начала КПМО учителей в этом регионе, судя по представленным данным, было больше, чем работников в образовательных учреждениях. Но с началом КПМО число учителей вдруг убавилось в полтора раза, зато работников в учреждениях стало почти в два раза больше. Не КПМО, а волшебство какое-то! Причём за один отчётный месяц 55 учреждений образования вышли из участия в этом волшебстве...

Средняя зарплата учителей в отдельных регионах (по отчётам и выступлениям) и за месяц может резко вырасти (даже в два раза), а затем упасть ещё больше: наверное, какому-то чиновнику надо было выступить с браваурными речами об успехах КПМО. Ещё интереснее сравнить данные КПМО с официальной статистикой: в статистике средняя зарплата учителей оказывается значительно ниже декларируемой в отчётности по КПМО.

Над приведёнными «ляпами» КПМО можно было бы просто посмеяться, если бы всё не было столь печально: ведь руководство Минобрнауки России считает эти данные достоверными и опирается на них, размышляя над своими управленческими решениями. А ведь, исходя из этого безобразия, никакое качественное управленческое решение просто невозможно. К сожалению, весь этот гламур, «успешно» реализованный «Эврикой» в рамках КПМО, начинает заражать само содержание образования. Уже звучат от «инновационных» деятелей предложения по столь же гламурной оценке качества образования (в том числе в пределах установления стимулирующих выплат в рамках НСОТ). Чтобы оценить работу школы, учителя, пытаются также найти различные примитивные показатели. Возрождается процентомания — результаты ЕГЭ, процент успевающих на «4» и «5», количество «медалистов» и т.д.

Совершенно верно было написано М.М. Поташником о том, кому выгоден гламур, в том числе в управлении образованием. Хотя страшно становится, когда понимаешь, насколько широк строй использующих «гламур» чиновников и насколько далеко управление системой образования России от инновационности. **НО**