

# ОБЫКНОВЕННЫЙ ЦИНИЗМ, или Миф о бесплатности российского образования



**Марк Максимович Поташник,**  
*действительный член (академик)  
Российской академии образования,  
профессор, доктор педагогических наук*

Вспомним, что было в стране накануне и после того, как был принят **Федеральный закон № 83-ФЗ от 8 мая 2010 г.**, по которому все образовательные учреждения должны выбрать новую форму своего правового положения и стать либо автономными, либо бюджетными, либо казёнными. В задачу этой статьи не входит исследование этого закона: оставим анализ специалистам по правовым и экономическим вопросам образования и практикам — руководителям школ. Оценим реакцию на этот закон.

- правовое положение
- образовательный стандарт
- госзадание
- подушевое финансирование
- сокращение расходов
- оптимизация
- внебюджетные источники
- платные услуги

**В** прессе, на телевидении и радио шли острые дискуссии о плюсах и минусах нового нормативного акта. Журналисты, директора школ, учителя и родители выражали кто робкую озабоченность, кто тревогу, а кто возмущение тем, что новый закон сделает обучение платным. (*Господи, святая простота! Как будто оно сейчас бесплатное.*) Накал дискуссий дошёл до того, что не только министр образования и науки А.А. Фурсенко и другие руководители Министерства образования, но премьер-министр и даже сам глава государства вынуждены были на публичных мероприятиях убеждать в том,

что в законе нет слов о платности образования, что оно было и остаётся бесплатным.

Слов о платности действительно нет, и в этом руководители были действительно правы. Но, как говорят, гладко было на бумаге, да забыли про овраги. А по ним ходить.

Есть вопросы, которые остались без ответа: «Почему закон готовился втайне от общества? Почему неизвестны авторы

---

Справка: цинизм — бесстыдство, пренебрежительное отношение к нормам нравственности, благопристойности, к чему-либо, пользующемуся всеобщим признанием, уважением (Словарь русского языка. В 4-х т. М., 1984. С. 646).

проекта закона? Почему не было его общественного обсуждения, если он затрагивает интересы миллионов граждан России? Почему его принимали в такой спешке? Почему его введение продлено до 2012 года?».

*И вот что ещё очевидно: чем больше руководители всех рангов убеждают общественность в бесплатности общего образования, тем больше возникает недоверия у родителей, директоров школ, журналистов.*

### Стандарты

Утверждая тезис бесплатности, министерские чиновники излагают его так: «Есть государственные образовательные стандарты. Все услуги, предусмотренные стандартами образования, предоставляются бесплатно». Вот тут и становится понятным, что тревога общества не беспочвенна, поскольку мы знаем, что дьявол кроется в деталях.

Что же такое стандарты? Это некий перечень, утверждаемый федеральным Министерством образования, на реализацию которого государство выделяет деньги (госзадание). И никто не запрещает министерству их уменьшить по какой-то вполне убедительной причине: например, денег в бюджете не хватает, чтобы все стандарты оплачивать, или какая-то область знаний, по мнению опять же чиновников, стала неактуальной, или с целью ликвидации перегрузки детей и т.д. Госзадание — это аналог того, что в здравоохранении называют квотами на оказание высокотехнологичной медицинской помощи (например, стент в коронарные сосуды сердца, кардиостимулятор, лекарство, ликвидирующее раковую опухоль и т.д.) — каждое такое средство стоит от нескольких десятков до сотен тысяч рублей и оплачивается из фонда медицинского страхования. Количество квот, выделяемых в каждый регион, ограничено, их распределение зависит опять же от всеильного чиновничества. Квоты могут закончиться в любое время, и нужно хлопотать о дополнительных квотах (кто прошёл через это, знает, чего это всё стоит). Госстандарт, как нам твёрдо пообещали, был и остаётся бесплатным — это хорошо. Но... объём госзадания (то есть денег на реализацию стандартов образования) зависит

от наличия/отсутствия денег в казне, т.е. определяется всемогущим Министерством финансов.

### Реальность

Вот уж как выдавали за полезное для школы (то есть для детей и учителей) новшество — подушевое финансирование («деньги идут вслед за ребёнком!»), а на деле оказалось, что норматив на душу — фикция, ибо он исходит не из реально необходимых затрат на хорошее образование, а из того, сколько денег в том или ином регионе есть в наличии. Потому учителя в каждом регионе за одну и ту же работу по одним и тем же программам, работая с одним и тем же числом детей, получают в разы отличающуюся зарплату, независимо от качества работы.

Более того: даже того, что положено при таком подушевом финансировании, школы полностью не получают: только 60–75% от положенного на зарплату и учебное оборудование и на ремонт 5–10% от потребного, а чаще — вообще ничего.

Так что законы законами, а жизнь жизнью. Вот почему, когда министерские чины, не поперхнувшись, упорно твердят нам о бесплатности образования, напрашиваются два вывода: либо они это делают намеренно, понимая и зная, что в жизни школ многое уже давно небесплатно, либо они просто не знают, как и чем живёт школа. И обе эти причины одинаково отвратительны.

Итак, что же делается там, на земле, т.е. в муниципальных образовательных системах и школах?

Министерство финансов ещё год назад дало указание сократить госрасходы. Региональные финансисты стали «выкручивать руки» — требовать сокращения расходов на образование у своих муниципальных подчинённых, а те — у органов

образования. Результатов так называемой оптимизации сети школ (малочисленные сельские школы закрываются) уже стало недостаточно.

### **Как указание федерального Минфина реализуют на местах**

*Способ первый.* От школ требуют сокращения ставок психологов, социальных педагогов, заместителей директоров по воспитательной работе и тех, с чьей помощью школа более или менее обеспечивает своё предназначение. И невдомёк чиновникам, что никакой экономии денег здесь нет, так как государству тут же придётся увеличивать финансирование всей пенитенциарной системы (колоний, тюрем, школ для детей с девиантным поведением, финансирование которых обходится государству в разы дороже, чем содержание ученика в обычной школе). Заметим, последние пятнадцать лет министерства образования всячески способствовали созданию психологической и социально-педагогической служб в школе, выделяли деньги на подготовку кадров и по праву гордились этим.

Руководители школ, естественно, сопротивляются, им говорят: «Хотите сохранить этих людей — уменьшайте зарплату. Или... *содержите их за счёт внебюджетных источников*», т.е. дополнительных платных образовательных услуг (*деньги родителей*) или деньги попечительских советов (*опять-таки деньги родителей*).

*Способ второй.* Финансисты требуют выведения всех непедagogических работников за штат. Для финансистов это означает, что с какого-то момента можно будет сокращать средства, выделяемые на содержание технического персонала (уборщиц, дворников, сантехников, электриков, охранников и т.п.). И тогда директору ничего не останется, как заняться аутсорсингом — обратиться в клининговые фирмы за оказанием услуг по содержанию школы. А за эти услуги нужно платить, что возможно только из внебюд-

жетных средств, т.е. за счёт платных образовательных услуг, денег попечительских советов или за счёт (что чаще всего и бывает) банальных ежеквартальных (а кое-где ежемесячных) поборов, т.е. опять за счёт косвенного или прямого, юридически оформленного или незаконного сбора денег с родителей.

Чиновники отвечают, что за услуги аутсорсинга можно платить из средств местного бюджета. Теоретически это так. Только где руководителям муниципалитетов взять эти средства? Ну, а если бы даже какие-то средства и были, то придётся их перераспределять. Кто из директоров хоть раз через это прошёл, знает, сколько нервов, времени и сил это стоит. Более того, лукавят финансисты, когда предлагают перераспределять деньги, поскольку и другие статьи финансируются не полностью. Так что фактически выход из ситуации тот же — внебюджетка. А это опять платные образовательные услуги и средства попечительских советов, т.е. опять-таки деньги родителей. «Платят же родители охранным предприятиям — заплатят и за содержание детей по другим нуждам» — так про себя рассуждают финансисты.

*Способ третий.* Устранение замечаний (выполнение предписаний) надзорных органов и, прежде всего, Роспотребнадзора за счёт средств родителей. Сбор денег с родителей на оплату «тревожных» кнопок — это мелочи. Но что делать, если предписание обязывает директора в установленные сроки увеличить площадь пищеблока или установить антитеррористическое или новое противопожарное оборудование, которое стоит миллионы рублей? Опять за счёт родителей, хотя требуют всё это государственные органы, зная, что денег на это школе не дадут. А случись что — директора или уволят, или отдадут под суд. И что остаётся делать бедному директору?

Всё это не «отдельные факты», как лукаво говорят министерские чиновники,

а происходит повсеместно, и даже Москва с её финансовыми возможностями вынуждена сокращать бюджетные расходы на образование вышеперечисленными способами. Цинизм чиновников во власти стал оголтелым до такой степени, что губернаторы стали принимать по описанным способам увеличения платной составляющей школьного образования, обязывающие документы. Так, губернатор Нижегородской области подписал распоряжение № 3261-р от 31 декабря 2009 г. «О плане мероприятий по сокращению неэффективных бюджетных расходов в сфере общего образования Нижегородской области». А теперь, уважаемый читатель, обратите внимание на первую часть распоряжения, где даётся его обоснование:

«В целях реализации Указа Президента РФ от 28 июня 2007 года № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», постановления Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 года № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и Распоряжения Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 года № 1313-р, пункта 7 протокола заседания Правительственной комиссии по вопросам регионального развития от 19 июня 2009 года № 3:

1. Утвердить план мероприятий по сокращению неэффективных бюджетных расходов в сфере общего образования Нижегородской области согласно приложению 1.

2. Утвердить целевые значения соотношения численности прочего персонала работающих общеобразовательных школ Нижегородской области к оптимальной численности учителей к концу 2011 года:

- в дневных общеобразовательных школах, расположенных в городской местности, — 61%;

- в дневных общеобразовательных школах, расположенных в сельской местности, — 125%.

3. Рекомендовать органам местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Нижегородской области:

<...>

- провести сокращение и выведение за штат численности прочего персонала общеобразовательных школ муниципальных районов и городских округов Нижегородской области в объёме, необходимом для достижения целевых значений, указанных в пункте 2 настоящего распоряжения;

- в срок до 1 ноября 2010 года и 1 ноября 2011 года представить в Министерство образования Нижегородской области отчёт о выполнении мероприятий по достижению целевых значений соотношения численности прочего персонала работающих общеобразовательных школ Нижегородской области к оптимальной численности учителей по утверждённой министерством образования Нижегородской области форме». <...>

Губернатор

В.П. Шанцев

Дело дошло до того, что родители (и не только они) обратились к областному прокурору с официальной жалобой на распоряжение губернатора как незаконное, нарушающее конституционное право граждан на получение общедоступного и бесплатного образования.

Ну, а что же прокуроры — те, кто обязан от имени государства осуществлять надзор за исполнением законов? Они ответили, что распоряжение губернатора имеет не нормативный, а рекомендательный характер, исполнение его не обязательно, и потому нет оснований для принятия мер прокурорского реагирования.

Что же это как не цинизм?

Вы где-нибудь видели, уважаемый читатель, чтобы распоряжения правительства региона, подписанные самим губернатором, были всего лишь рекомендациями, которые можно не исполнять, если в них оговорены контроль за исполнением, срок исполнения, даты предоставления «отчётов об управлении кадровыми ресурсами» и даже ответственность за неисполнение?

А ответственность, как мы помним, подкреплена пресловутой статьёй 278 Трудового кодекса РФ, разрешающей учредителю расторгнуть трудовой договор в любой момент, т.е. уволить непокорного директора школы даже без объяснения причин.

Интересно, знают ли в федеральном Министерстве образования, в скольких ещё регионах губернаторы, руководители финансовых министерств и департаментов издали подобные распоряжения? А в каких регионах письменных распоряжений хотя и не было, но удушение школ в вопросах штатного расписания, повлёкшее за собой платность образования, уже давно состоялось?

Обязывающие документы, аналогичные приведённому в этой статье (в том числе и на уровне законов, принятых региональными законодательными собраниями), читатели, а также заинтересованные в установлении истины руководители министерства найдут в Интернете на сайтах областных администраций.

Смелость (а точнее — наглость) и цинизм власти возникают не вдруг, не сразу. Они — результат накопления этого богатого опыта. Вспомним ситуацию с детским дошкольным образованием, то есть с детскими садами.

Статья 43 Конституции РФ гарантирует гражданам России общедоступность и *бесплатность* не только школьного, но и *дошкольного образования*, хотя каждый родитель знает, что ежемесячно необходимо

вносить родительскую плату, и не такую уж малую для многих молодых семей.

И вносит её, иначе...

### **Бесплатное стало платным**

В интереснейшей статье доктора экономических наук А.Б. Вифлеемского<sup>1</sup> даётся скрупулёзный юридический анализ вышеназванного противоречия между провозглашённым в Основном законе страны правом на бесплатность и реальной платностью того, что провозглашено бесплатным. Я очень советую всем эту статью прочитать. Вас ожидает увлекательное чтение и постижение иезуитских, казуистических способов (изворотливости в доказательстве), когда госорганы объясняют нам, что *внесение платы... не противоречит конституционному праву бесплатности*. Вы узнаете, сколько людей и организаций обращались в госорганы вплоть до Верховного и даже Конституционного судов РФ по поводу этого противоречия, и как правоохранители им объясняли, что вышеназванного противоречия не было и нет, поскольку собственно образование малышей (то, что их учат петь, рисовать, лепить, делают с ними зарядку, им читают, с ними играют и т.д.) является бесплатным, а плата взимается лишь за... содержание детей в детских учреждениях.

Ну, а дальше всё пойдёт по этой же схеме: почему бы в школах не отделить бесплатность минимума собственно образовательных услуг (т.е. того, что даётся детям на уроках) от содержания детей (уборка туалетов и дворов, охрана, техобслуживание здания, оплата электроэнергии, теплоснабжения и т.д.) в пространстве, где бесплатные услуги оказываются?

<sup>1</sup> Вифлеемский А.Б. Проблемы реализации конституционных норм общедоступности и бесплатности дошкольного и общего среднего образования в России // Экономика образования. 2010. № 2. С. 5–22.

## Ответов нет

Казалось бы, властям нужно не хитрить, а обратиться к народу и честно сказать, что денег в госказне не хватает, что бюджет свёрстан с дефицитом, что время профицитных бюджетов прошло, что нефть дешевеет, а запасы бюджета кончились, что... И что власти вынужденно просят «потуже затянуть пояса», т.е. с пониманием отнестись к непопулярным мерам, пока ситуация в экономике не улучшится...

Почему же такое честное и откровенное обращение не делается? Почему провозглашается одно (бесплатность), а делается другое?

Среди разных ответов на этот правомерный вопрос возникает и такое предположение: потому что тогда придётся объяснять родителям и учителям (а они в определённые моменты называются электоратом), зачем нужно было строить лыжню, дорожную бобслейную трассу и т.п. в... субтропиках, зачем в июле отмечать тридцатилетие московской олимпиады, а поскольку большинство столичных школьников будут в это время в отъезде, собирать тысячи детей, одевать и кормить их, чтобы они своим количеством создали атмосферу праздника (вспомним, однако, тем более что большинство стран мира бойкотировали ту Олимпиаду в знак протеста против того, за что нам сейчас стыдно, — против ввода советских войск в Афганистан, где непонятно за что только с нашей стороны погибло более 15 тысяч чих-то сыновей, отцов, братьев, мужей — молодых людей, недоживших, недолюбивших...). Так что летний юбилей московской Олимпиады с горечью можно назвать праздником со слезами на глазах.

Губернатору Санкт-Петербурга, например, придётся объяснять учителям города, как им понимать госзакупки чиновников (данные о которых сейчас размещаются на сайте в Интернете и в прессе). Вот, в частности, что закупили петербургские чиновники для ремонта кабинетов в Смольном (резиденции губернатора некогда революционного города): дозатор для жидкого мыла (13 618 руб.); держатель для туалетной бумаги (7495 руб.); сиденье для унитаза (10 260 руб.); ёршик для него же (12 974 руб.).

## ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Оказывается, всё это первоочередные государственные нужды. Действительно, как можно управлять регионом, если нет позолоченного (судя по цене) ёршика для унитаза?

Придётся сравнить эти расходы с зарплатой педагогов, и станет видно, что учитель за месяц работы сможет заработать (в среднем по стране) разве что на держатель для туалетной бумаги. На ёршик для губернаторского унитаза его зарплаты не хватит.

Руководителям высшего представительного органа власти — Госдумы — придётся объяснять работникам образования (а это несколько миллионов избирателей), почему сотни законодателей месяцами могут не бывать даже на пленарных заседаниях (на своих рабочих местах), продолжая получать при этом зарплату федерального министра. И даже публично высказанное им замечание Президента страны (который, кстати, при желании может и распустить Думу) ничего не изменило.

Все — губернаторы, МВД, суды, прокуратура и т.д. покупают множество дорогостоящих машин по цене от 1,5 до 3–4 миллионов рублей: именно во время кризиса надо обновить машину, естественно, что не отечественную. И это придётся объяснять.

## Оптимизация

Теперь покажем, как наш Минфин, а за ним и Минобрнауки используют термин «оптимизация». Вместо честного «с целью сокращения бюджетных расходов» они провозглашают не всем понятное «в интересах оптимизации» — т.е. для совершенствования, улучшения, как считают многие. И опять тут управленческая безграмотность позволяет начальникам спекулировать этим словом.

Термин «оптимизация», как обосновал возможность его применения в системе образования академик Ю.К. Бабанский ещё в 70-х годах XX века, означает использование мер, позволяющих получать наивысшие возможные для конкретных условий результаты *не при минимальных, а при минимально необходимых затратах*, ниже которых какие-либо положительные результаты вообще не могут быть достигнуты. Потеря такого условия, как «минимально необходимые», и замена его на «минимальные» обрекают систему образования на разрушение, что мы и наблюдаем в последние годы. Так, оптимизация сети школ привела к тому, что закрыты тысячи малочисленных школ в сельской местности, и десятки тысяч детей вообще потеряли возможность посещать школу. Разговоры о школьных автобусах, отвозящих их в райцентры, во многих случаях оказались не более, чем демагогией, поскольку даже если бы автобусы везде были и бензина хватало бы, то вот незадача — весной и осенью эти автобусы не могут доехать до

деревень, где живут дети, поскольку с асфальтированными дорогами у нас сами знаете как (одна из двух бед России по меткому замечанию классика).

\* \* \*

Таким образом школьное образование уже давно стало в стране бесплатным. Ну, а что принесёт школам реализация 83-го закона: уменьшит эту самую платность или увеличит — это, как говорят, поживём — увидим. Правда, уже сейчас возникает недоверие к утверждению чиновников о том, что школьное образование не будет платным, если они же публично произносят: «Став автономным учреждением, школа сама сможет распоряжаться заработанными средствами». Тут удивление вызывает ключевое слово «заработанные». Из каких источников будет оплачиваться это новое «заработанное»? Из государственных, бюджетных или опять из средств родителей?

И после всего этого у кого-то «язык поворачивается» продолжать называть образование приоритетным нацпроектом. **НО**