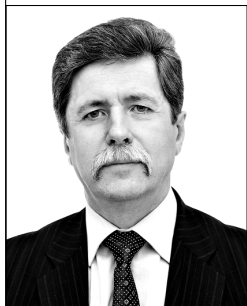


ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН № 83-ФЗ: СОЦИАЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ



Анатолий Валентинович Соложнин,
начальник Управления образования,
кандидат педагогических наук, г. Нижний Тагил

83-й закон поименован как закон о совершенствовании правового положения бюджетных учреждений. Если идти от заголовка, то следует предположить, что в целом в педагогике ничего не меняется, просто правовое положение бюджетных учреждений переводится в более цивилизованную правовую плоскость, и это приведение должно упорядочить положение дел в образовании, культуре, спорте и других бюджетных сферах. Однако среди управленцев возникли, как минимум, три предположения относительно целей этого закона — эти цели, а также другие возникающие проблемы рассматривает автор.

• расходы государства на образование • дополнительные источники финансирования • ответственность руководителей школ • сокращение штатов • стимулирующие выплаты • бюджетирование, ориентированное на результат

Первая цель сводится к тому, чтобы минимизировать расходы государства на социальную сферу, обозначив стандарт, выше которого можно и не шагать: в этом случае каждый гражданин получает условный номинал на образование, которым он может самостоятельно воспользоваться.

Вторая цель сводится к тому, чтобы привлечь средства заинтересованных лиц в финансирование социальной сферы и тем самым обеспечить развитие тех учреждений, которые востребованы потребителем.

Третья цель — повысить ответственность руководителей за финансово-

-хозяйственную деятельность школ: подтверждением становится новация, связанная с упразднением субсидиарной ответственности учредителя и с возможностью уволить директора за превышение обозначенного в контракте порога кредиторской задолженности.

В этом законе не видно педагогики, но достаточно сильны финансово-экономический и правовой аспекты. Означает ли это, что реализованные изменения никак не затронут суть педагогических процессов и в содержании, формах, методах, и, наконец, в качестве образования не произойдёт никаких изменений? Так рассуждать было

А.В. Соложнин. **Федеральный закон № 83-ФЗ: социальные последствия**

бы большой ошибкой. Как известно, любое образовательное учреждение представляет собой систему, элементами которой как раз и являются педагогические, правовые, финансово-экономические, кадровые, научно-методические аспекты. Известно и то, что если хоть в одном из элементов системы произойдут какие-либо изменения, это не может не задеть других элементов, а стало быть, и систему в целом.

Нас интересуют вопросы социальные, суть которых отражается в качестве образования, в социальном самочувствии людей, получающих образование, культурный и духовный уровень населения той территории, где происходят те или иные изменения.

Рассмотрим возможные сценарии — последствия реализации обозначенных целей.

Цель первая: минимизация и фиксация расходов государства на образование

Последствия зависят от того, каким будет минимум в рублёвом эквиваленте на одного учащегося. Судя по отчётам последних лет, в России фиксируется объём неэффективных расходов на образование. По разным территориям суммы неэффективных расходов колеблются от 2% до 15% от общих расходов на школьное образование. Размер неэффективных расходов зависит, как минимум, от трёх показателей: от числа учеников на одного учителя, от наполняемости классов и от числа «прочих» работников: тех, кто не занимается собственно преподавательской деятельностью — это административный, младший обслуживающий персонал, педагоги дополнительного образования, психологи, логопеды, инженеры, другие специалисты, обеспечивающие образовательный процесс. Всех этих «прочих» не должно быть более 35%.

Образовательное учреждение, которое вынуждено будет стать казённым, бюджет-

ным или автономным, встанет перед выбором: или увольнять лишних работников, или зарабатывать деньги самостоятельно, чтобы прокормить прочий персонал и сохранить прежнюю систему. В массовой практике произойдёт и первое и второе, будут и срединные модификации. В тех школах, где не будет возможности зарабатывать деньги самостоятельно, придётся избавиться от части персонала и остаться в минимальном количестве. Очевидно, что по мере сокращения штатов школа какое-то время по традиции будет выполнять привычные и полезные функции (внеклассная работа, праздники, общественно-полезный труд, индивидуальные занятия с отстающими, работа с родителями и т.д.). Однако нетрудно догадаться, что всем этим придётся заняться учителям, ведущим свой предмет, которые будут вынуждены считать свои трудозатраты и заработную плату. Наступит время, когда отпадёт желание работать бесплатно и все формы и содержание труда прошлых времён уйдут именно в прошлое. Разумеется, будут попытки административным путём кого-то ещё заставить поработать благотворительно, но всё это рано или поздно закончится холодным расчётом и ультиматумом «каждый труд должен быть оплачен».

Спасти положение могут родительские средства. Но и здесь возникают проблемы. Во-первых, родители, уставшие постоянно платить, научатся требовать отчёт о расходовании их кровных средств и вряд ли захотят содержать сотрудников, от которых они не увидят отдачи «здесь и сейчас». Во-вторых, усиливающийся контроль за поступлением и расходованием внебюджетных средств, регулирование расходов со стороны учредителя в казённых и в бюджетных учреждениях не позволят набрать достаточно средств, чтобы сохранить прежнюю систему всей дополнительной педагогической работы и работы по обеспечению образовательного

процесса. Напрашивается вывод о сокращении количества той педагогической работы с детьми, за счёт которой длительное время строился образовательный процесс. Если сказать проще, то *работы с детьми будет меньше*. Из законов природы известно, что уменьшение работы всегда приводит к уменьшению эффектов от этой работы. Единственный способ повысить эффект работы — повысить коэффициент полезного действия. За счёт чего его поднимать? Это остаётся со знаком вопроса.

Цель вторая: привлечение дополнительных источников финансирования

Если в первом случае мы уже констатировали, что многие родители не захотят платить, это совсем не означает, что платить не будет никто. В любом обществе найдутся люди, которые будут уверены в необходимости качественного образования для своих детей и начнут предпринимать попытки найти ту школу, которая могла бы удовлетворить их образовательные интересы. Разумеется, они будут готовы платить большие деньги за большие гарантии качественного образования. Достаточно взглянуть на тех, кто спохватился за год до ЕГЭ и готов платить любые деньги репетиторам, которые обеспечат им и ЕГЭ, и поступление в престижный вуз. Красноречиво подтверждает эту готовность блеск в глазах тех же родителей, бабушек и дедушек первоклассников, стоящих в очередь со своим чадом для поступления в гимназию — они тоже готовы почти на все. Иными словами, в перспективе следует ожидать выделения группы школ, которые, скорее всего, решатся стать автономными, с большим спектром платных дополнительных услуг. Они и станут тем местом, где будут собираться частные деньги, за которые последует жёсткий отчёт — его будут требовать как сами родители, так и надзорные органы.

В последние годы деятельность надзорных органов заметно активизировалась как минимум по двум причинам. Первая причина связана с поиском взяточников и коррупционеров в образовании, а вторая — с про-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

возглашением принципов социальной справедливости и строительства правового государства. Со временем наступит разумный баланс. Директора научатся аккуратно и без нарушения закона привлекать средства, пройдя через мытарства проверок, а население со временем выработает свои правила и тарифы, по которым будет оплачивать заказываемые услуги. Таких школ не может быть много потому, что доля платёжеспособного населения у нас ограничена.

В самом грубом приближении мы выделили две группы школ (не три, а две, ибо казённые по уровню благосостояния мало чем будут отличаться от новых бюджетных). Если говорить о качественных результатах, то в макропоказателях будет видна существенная разница. В школах с более высокой материальной базой, с более квалифицированными кадрами качество образования по формальным показателям будет выше, чем в первой и массовой группе школ. Конечно, будут отклонения в ту или иную сторону, но это будет случайностью. Важнее другое. Со временем мы воспитаем и обучим два разных «слоя», которые будут отличаться как по образованности, по культурному уровню, так и по способности материально обеспечить в будущем свою семью. Осторожно предположу, что между слоями будут напряжённые отношения — зависть с одной стороны и пренебрежение с другой; обида у одних и упрёки в том, что они не состоялись — с другой. Появится слой детей, которые пройдут школу платного образования со всеми вытекающими последствиями. Будет заметно их стремление занять высокую ступень в социальной иерархии. Это и холодный расчёт при планировании собственных высоких достижений: отрицание традиций, нравственных ценностей, патриотизма. Постепенно будет формироваться «белая кость»,

А.В. Соложнин. **Федеральный закон № 83-ФЗ: социальные последствия**

элиты, на фоне которой нижестоящие слои будут демонстрировать более скромные результаты образованности. Последующие поколения лишь освоят опыт своих родителей и повторят их. Надо ли объяснять, к чему приводят натянутые отношения между группами населения одной страны?

Третья цель: повышение ответственности руководителей школ за их финансово-хозяйственную деятельность

Действительно, если ввести в практику увольнение руководителей школ за допущенную кредиторскую задолженность и при этом вывести учредителя из-под субсидиарной ответственности, то руководителю и в самом деле есть что терять и есть за что биться. Эти два приёма направлены на действенное и быстрое объяснение руководителю, что он должен в первую очередь думать о сохранении своей школы: пока во многих случаях директор школы в случае перерасхода средств, скажем, на коммунальные услуги, в лучшем случае попросит учредителя добавить средства. А ведь нередко происходит и так, что директор не в курсе кредиторской задолженности и, в общем-то, не переживает — это, видите ли, не его проблема. То же самое можно отнести к заработной плате персонала.

Случай из практики. В начале финансового года учредитель «довёл» до руководителей школ годовые ассигнования и объяснил, что до конца года денег на зарплату не хватит и надо бы что-то предпринять. В течение года шли напоминания о нехватке средств. Подошёл декабрь и все прогнозы состоялись, т.е. денег не хватило. Вслед за этим последовали жалобы и мольбы об увеличении ассигнований и лимитов на оплату труда, и, разумеется, обвинения наверх. В итоге — проверки прокуратуры и поиск «стрелочников».

А какие, собственно говоря, меры мог предпринять руководитель? Меры эти предусмотрены трудовым законодательством: это и регулирование размеров надбавок и доплат, и иных выплат стимулирующего характера. Это может быть даже изменение организационных условий и, как следствие, сокращение численности штата сотрудников. Эти средства законны, но не всегда популярны и их применение сопряжено с неприятными психологическими последствиями для руководителя. Но не большие ли издержки приходится нести в случае невыплаты или задержки выплаты заработной платы? Пока бремя этих забот несёт учредитель: именно ему адресованы предупреждения и представления прокуратуры, на него коллективы пишут жалобы в вышестоящие инстанции, на него же обрушивается шквал писем от кредиторов и надзорных органов, требующих выделить деньги конкретной школе. Пишущий эти строки, представляя интересы учредителя, вынужден был неоднократно объяснять всем вышестоящим органам, что существует статья 32 Закона РФ «Об образовании», согласно которой образовательное учреждение самостоятельно в осуществлении своей финансовой деятельности. Однако наш менталитет не позволяет эту норму принять даже вышестоящим проверяющим. В этом случае **ФЗ-83** имеет реальные перспективы сделать из директора настоящего хозяйственника.

Надо ли радоваться этому? Вопрос сложный. Есть, конечно, надежды, что со временем в нашей стране будет выращен, выпестован руководитель, который сможет хорошо поставить финансово-экономическую систему управления школой. Это будет экономист, правовец, хозяйственник. Но останется ли он педагогом? Давайте вспомним директоров, которые прославились среди учеников, родителей и педагогов. Перебирая в памяти известные фамилии, приходишь к выводу, что из современников, трудящихся в последние

десятилетия, трудно кого-либо назвать: те, кто слыл хорошим педагогом, как правило, не реализовался в экономике и хозяйстве, а хорошие хозяйственники редко становятся хорошими педагогами — есть такие, но их очень мало.

Вопрос: кто нужен сегодняшнему образованию? Ответ ясный — по закону № 83 нужен хозяйственник.

БОР

Интересное мнение по этому поводу высказала Милена Глигич-Золотарева (Центр экономики федеративных отношений Института экономики РАН). Приведём несколько цитат из её статьи «Деньги экономим — «социалку» потеряем»¹. Систему нормативно-подушевого финансирования она квалифицирует как систему «бюджетирования, ориентированную на результат» (БОР). В теории БОР — это система формирования, исполнения бюджета и бюджетного контроля, прослеживающая связь между бюджетными расходами и достигнутыми результатами. «Данную методику не применяют, когда хотят подстегнуть развитие территорий, она как таковая нацелена на воздействие на субъекты властных отношений, а не на их объект. Бюджетирование, ориентированное на результат, может предоставить органам власти разных уровней дополнительную информацию об их работе, оно может даже сократить бюджетные расходы, но оно не даст толчок социально-экономическому развитию территорий и не повысит качество предоставления государственных услуг населению.

Эти факторы практически не учитывались в процессе внедрения методики БОР в практику отечественного государственного строительства, что отчасти и стало причиной инициации столь угрожающих безопасности страны и благополучию её граждан реформ». По мнению автора, реформирование затронет около 328 тысяч бюджетных учреждений, т.е. практически всё население

¹ Милена Глигич-Золотарева. Деньги экономим — «социалку» потеряем // Панорама. 13.01.11. № 1.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

страны. Это грозит ликвидацией неэффективно работающим учреждениям. Речь, разумеется, идёт об экономической эффективности.

И действительно, здесь практически всё аккуратно просчитано. На самом деле можно сократить расходы на образование и «доступное» образование можно обеспечить в соответствии с теми стандартами, которые прописаны были ранее (хоть и не назывались полноценными стандартами) и пишутся сейчас. Заметим, что законы, направленные на оптимизацию расходов системы образования, пишут не специалисты в области социального управления. Их пишут люди с бухгалтерским образованием, а мировоззрение бухгалтера отличается от мировоззрения педагога и от мировоззрения специалиста по управлению социальной сферой. И это не вина пишущего бухгалтера, а проблема тех, кто заказывает эти законопроекты и обеспечивает их утверждение.

Ни один из последних законов не ориентирован на какие-либо социальные эффекты. В свою очередь подзаконные акты, направленные на улучшение социальной ситуации, чаще всего натываются на неприступные скалы уже принятых ранее законов. Возьмём недавно принятый государственный стандарт по начальному образованию. Разработчики стандарта ввели замечательную компоненту — 10 часов внеурочной деятельности. Да вот незадача: денег-то на эти 10 часов не предусмотрели в государственном бюджете. А ещё не предусмотрели средств на создание условий для этой деятельности. При этом не нашли ничего лучшего, как сослаться на 131-й закон, где создание условий возложено на муниципалитеты. Но муниципалитеты сегодня заняты процессами оптимизации сети учреждений, что направлено на сокращение расходов на ту же материальную базу. Этот пример хорошо

А.В. Соложнин. **Федеральный закон № 83-ФЗ: социальные последствия**

демонстрирует не столько нестыковку и конфликт нормативных документов, сколько превалирование одной группы документов и мыслителей над другими. Пока превалируют мыслители с бухгалтерским менталитетом.

Школа или фабрика?

В перспективе, если продержится этот закон и если государство не позаботится своевременно о достойном финансовом обеспечении учреждений образования, а вместе с ними — культуры, спорта, мы рискуем получить изменённое лицо образовательной системы страны. Это будет стандартизированное учреждение, выдающее точное количество бесплатных порций образования каждому. Это как фабрика. Там, скорее всего, будут выполняться все санитарные и противопожарные нормы, а также будут хорошо работать системы безопасности и многое другое. Но надо понимать, что подобное смещение целей

работы школы должно вызвать другой облик самой школы. Уйдёт в прошлое былая школьная романтика, человеческие переживания учителей и классных руководителей за судьбы учеников. Не будет уже того наставника и лидера, к которому шли ученики и особенно родители. Отношения станут жёстче, прагматичнее. Не будем пугать прогнозами нашего читателя, а дадим возможность каждому порассуждать на тему депрессивных состояний человека. В последнее время специалисты в области психологии всё чаще высказывают мнения о нехватке душевной теплоты — это то, что невозможно выдать по нормативу или прописать в законах, придуманных человеком. Известно лишь, что если в каком-то месте не хватает света и тепла, то там возникает тьма и холод. Равно как если где-то не хватает добра и любви, то возникают зло и ненависть. В заключение к этой статье напомним, что школа для кого-то пока ещё остаётся единственным светлым и тёплым местом, местом добра и любви. **НО**