

БЕЗЫСХОДНОСТЬ: жаловаться некому?!



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

Все знают, что система образования в Москве, Питере, городах-миллионниках и в сибирских нефтегазовых округах нормально финансируется, и все мы рады за учителей и детей, которые там живут, учат и учатся. Но эти города и округа — далеко не вся Россия и даже не большая её часть: есть тысячи малых и средних городов и районов, где руководители органов образования, школ, детсадов страдают и мучаются от бедности, им стыдно перед детьми и родителями, и они не знают, что делать.

• недофинансирование системы образования • местные бюджеты • зарплата педагогов • штатное расписание • штрафы

Нищета отрасли

Перед нами документ — письмо министру образования региона, подписанное председателем общественного совета при Управлении образования и начальником Управления образования небольшого российского города. Председатель общественного совета — заместитель директора градообразующего предприятия, депутат Государственного собрания региона, уважаемый в городе человек и общественный деятель.

Причину, по которой мы убрали название города и фамилии подписантов, объясним читателям ниже. Итак, документ на бланке с печатью и подписями.

Уважаемый господин министр!

К Вам обращаются члены Общественного совета при Управлении образования города N... области. У нас вызывает серьёзные опасения ситуация, сложившаяся в связи с хроническим недофинансированием системы образования нашего города за последние десятилетия, опасения за жизнь и здоровье, нормальное развитие детей нашего города. Мы живём в XXI веке, но в это трудно поверить, зная, в каком бедственном состоянии находятся здания школ и детских садов. Постоянная нехватка бюджетных средств привела к тому, что здания образовательных учреждений с каждым годом всё больше ветшают: в 15 требуется ремонт кровли, в 13 — фасада, в 16 — восстановление ограждений, в 63-х детсадах необходимо установить

теневые навесы, в школе № 1 и в детсаду № 2 — срочно необходим капитальный ремонт системы отопления, иначе случится беда. Потребность в финансировании на решение вышеуказанных проблем по всем образовательным учреждениям города составляет 41 472,9 тысячи рублей. Бюджетом на 2014 год на эти цели предусмотрено 1 300,1 тысяча рублей, что составляет только 3,13% от потребности.

Также в бюджет 2014 г. изначально заложено на 20% меньше от потребности средств на оплату коммунальных услуг, на 5% меньше — на оплату налогов, на 25% меньше — на связь. Кредиторская задолженность по медосмотрам составляет 1 800 тыс. руб. В бюджете на 2014 г. на это и текущие услуги по медосмотрам работников школ и детсадов финансовые средства вообще не предусмотрены. Учителя будут вынуждены проходить медосмотр за свои деньги.

На командировочные расходы и повышение квалификации средств также не предусмотрено. (Как осваивать новый профстандарт без учёбы в ИПК — непонятно.) На организацию спортивных соревнований, городских мероприятий, таких как конкурсы профессионального мастерства «Учитель года», «Воспитатель года», городская олимпиада школьников, фестивали детского творчества, августовская педагогическая конференция, средств не предусмотрено. Даже на канцелярские товары средств не предусмотрено в необходимом объёме. По новому Закону «Об образовании в РФ» школы должны самостоятельно закупать бланки аттестатов о среднем и основном образовании. Средства на эти цели в их бюджетах отсутствуют.

В соответствии с ФЗ № 117 от 10.07.2012 года «О внесении изменений в Федеральный закон «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» и согласно Распоряжению председателя Правительственной комиссии области по предупреждению и ликвидации ЧС и обеспечению пожарной безопасности от 30.09.2013 г. № 102 «О координации мероприятий по оснащению объектов защиты на территории области оборудованием, дублирующим сигнала о возникновении пожара на пульты под-

разделений пожарной охраны» 40 зданий школ и детсадов должны быть оборудованы до 1 июля 2014 г. системой пожарной сигнализации «Стрелец». Для приобретения и обслуживания вышеуказанного оборудования необходимы денежные средства в сумме 2 560,0 тыс. руб. Их в бюджете образования города нет.

С 1 января 2014 года вступает в силу ФЗ № 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», в соответствии с которым образовательные учреждения должны будут проводить торги при организации закупок для нужд учреждения. По этому закону в штатное расписание Централизованной бухгалтерии Отдела образования нужно ввести ставку конкурсного управляющего, на что необходимо дополнительно 263 тыс. рублей в год. Также на основании части 5 статьи 39 ФЗ № 44 всем школам и садам необходимо обучить по три человека для создания комиссий по закупкам (всего 36 учреждений по три человека — 108 человек), на обучение необходимо выделить по 12 тыс. рублей на каждого члена комиссии; таким образом, всего на обучение потребуется 1 296 тыс. рублей. Если комиссии по закупкам не будут созданы, то в первую очередь это негативно отразится на организации питания детей.

Всё это функции, напрямую не связанные с образовательной деятельностью. Представительная власть в лице депутатов должна осознавать ответственность за законы, принимаемые без должного финансового обеспечения, а также такие по своей сложности, что для их применения необходимо проходить специальное платное обучение. Если без этого обучения не обойтись, то обучение по применению федеральных законов должно быть для специалистов бюджетных сфер бесплатным.

Просим выйти с таким предложением на более высокий уровень власти, от которого зависит возможность учесть предложение и внести поправки в закон.

Средства на реализацию вышеуказанных федеральных законов в муниципальном бюджете не предусмотрены по причине его дефицита. Других источников нет. В чём виноваты руководители образовательных учреждений, которые после проверок надзорных органов подвергаются штрафам за необеспечение исполнения законов и как должностные, и как юридические лица? Почему бюджетное учреждение, и без того недофинансируемое, должно из бюджетных же средств за это недофинансирование платить штрафы?

В связи с вышесказанным просим ввести мораторий на все проверки надзорных органов в отношении школ и садов по финансово необеспеченным направлениям деятельности в течение как минимум трёх лет или до тех пор, пока не будет принято соответствующее финансирование, обеспечивающее исполнение федеральных законов. Предлагаем главному надзорному органу — прокуратуре — провести проверку законности принятия такого бюджета, который обрекает федеральное законодательство на неисполнение. Принятие такого бюджета незаконно, так как влечёт за собой массовое нарушение гражданских прав детей, родителей, педагогов и руководителей образовательных учреждений. Бюджет должен иметь некую инвариантную часть, необходимую и достаточную для нормального исполнения полномочий, возложенных на руководителей школ и детских садов законодательством. Для чего мы перешли от сметного финансирования к финансированию по планам финансово-хозяйственной деятельности и муниципальным заданиям? Фактически остались те же сметы, только ещё более урезанные под новыми вывесками названий. Просим рассмотреть также уже высказанное ранее наше предложение о предварительной защите проекта бюджета города в Министерстве образования области на 2015 год.

Проведённый анализ потребности в кадрах на ближайшие пять лет показывает, что наибольшая нехватка педагогов в городе существует по следующим специальностям:

Специальность	Потребность до 2018 г.
Дошкольная педагогика и психология	70
Физическая культура	46
Педагогическое образование	27
Педагогика и методика начального образования	17
Специальное (дефектологическое) образование	12
Математика	11
Психолого-педагогическое образование	11
Русский язык и литература	10
Социальная педагогика	10
Физика	9

В связи с этим Общественный совет Управления образования города N просит рассмотреть возможность закрепить нормативно-правовыми актами на уровне области отработку выпускниками бюджетных отделений педагогических специальностей вузов в течение трёх-пяти лет после окончания вуза.

Обращаем также Ваше внимание на следующее: повышение заработной платы работникам образования происходит за счёт перераспределения финансовых средств с других статей расходов бюджета по отрасли «Образование» (снимаются ранее запланированные в бюджете средства на организацию питания детей, на коммунальные услуги, на ремонты и др.), то есть с тех статей, которые и без этого финансово не обеспечены. Повышение зарплаты, безусловно, должно быть, но не такой ценой. Если так будет продолжаться, людям с повышенной

зарплатой вскоре негде будет работать, функционирование зданий образовательных учреждений будет остановлено надзорными органами по причине несоответствия их требованиям законодательства.

Принятая в области статистика роста увеличения зарплаты педагогов некорректна, так как при этом не учитывается рост учебной нагрузки педагогов. Большинство учителей теперь имеет педагогическую нагрузку, значительно превышающую ставку, что приводит к хронической усталости педагогов, раннему эмоциональному выгоранию и, как следствие, снижению качества образования. От измотанного учителя страдают дети. Поэтому просим Вас выйти с предложением и рассмотреть возможность приведения к средней зарплате по региону не средней зарплаты педагогов, а именно оплаты за ставку учебной нагрузки педагога (18 часов в неделю), законодательно запретить превышение данной нагрузки.

Повышение с 1 января 2014 г. МРОТ, повышение окладов всех работников на 5,5% без увеличения фонда оплаты труда приводит к уменьшению, а во многих школах и детсадах и к отсутствию части фонда, направляемой на стимулирование педагогических и других работников. Это крайне отрицательно сказывается на психологическом климате в коллективах, влечёт за собой нарушение локальных актов школ, снижает мотивацию к повышению качества труда работников.

Уважаемый господин министр, просим рассмотреть обозначенные в обращении проблемы и оказать содействие в их плановом решении. Ответ просим направить на адрес Отдела образования города.

С уважением,
председатель Общественного совета города N
начальник Управления образования города N.

Чтобы понять, насколько типична описанная ситуация, мы отправили это письмо в полтора десятка регионов и отовсюду получили одни и те же по сути ответы: «Готовы подписаться под каждой строчкой», «У нас ситуация ещё хуже» и т.п.

Спустя месяц после отправки этого письма я поинтересовался, была ли какая-то реакция региональных и высших властей.

Первое письмо пришло из регионального министерства. В нём говорилось, что в области на зарплату не хватает 450 млн рублей и предложено сократить ещё на 5% штатное расписание во всех образовательных учреждениях, то есть привести его к штатам 1987(!) года, и представить свои предложения по дальнейшей оптимизации расходов на 2015 год.

Когда председатель Общественного совета и начальник Управления образования повторно попросили ответить по существу своего письма и конкретно по всем предложениям, то пришёл второй ответ из трёх позиций:

- 1) разберитесь в полномочиях муниципалитета и региона, обратитесь к мэру и депутатам;
- 2) выходите на автономку, применяйте аутсорсинг, то есть передайте ряд обеспечивающих функций специализированным компаниям (будто этим компаниям не нужно платить);
- 3) в город будет направлена комиссия, которая изучит ситуацию на месте и проведёт совещание, где укажет, за счёт чего можно ещё оптимизировать бюджет.

Всё это можно расценить только как издевательство.

«Не будучи удовлетворённым, Управление образования обратилось к главному федеральному инспектору по нашей области из аппарата полпреда Президента РФ. Он приехал, но не по проблемам, поставленным в нашем письме региональному министру, а для проведения совещания с активом по предстоящим выборам. Представитель полпреда Президента признал, что указанные в письме проблемы действительно существуют, и удалился».

Ну, какая модернизация, какое развитие, какие ФГОС и профстандарты, если нет денег, чтобы обеспечить хотя бы простое функционирование?» — это из нового письма начальника Управления образования.

Куда ведёт дорога, вымощенная благими намерениями, или без вины виноватые

Если читатель думает, что на этом исчерпываются муки муниципальных управленцев и руководителей школ, то сильно заблуждается.

Последнее время стало модным штрафовать школы за невыполнение предписаний надзорных органов — прокуратуры; Роспотребнадзора (бывшей СЭС и др.); Ростехнадзора; Роспотребнадзора; Роскомнадзора; Инспекции по труду и т.д.

Если бы на реализацию требований надзорных органов выделялись необходимые бюджетные средства, то кто бы возражал. Но руководители школ и органов образования получают нереальные требования, по которым в кратчайший срок нужно, например, проделать ещё один запасной выход в детском саду с обустройством лестницы определённого угла наклона либо пристроить спортивный зал, расширить столовую, заменить оконные блоки, отремонтировать пищеблок, заменить систему отопления и т.п. В противном случае применяются предусмотренные законом меры (прежде всего, штрафы) вплоть до запрета на деятельность образовательного учреждения, хотя выполнить предписание в указанные в акте сроки невозможно, ибо денег на устранение дефектов не заложено в бюджете.

При всей естественности требований надзорных органов уточним: финансирование в стране происходит по строго определённым правилам, предусмотренным Бюджетным кодексом РФ. И при всей своей формальной правоте представители надзорных органов обязаны это знать, но тут все происходит по известной басне «У сильного всегда бессильный

виноват», и потому школы и сады, и так нищие, как церковные крысы, нищают ещё больше, поскольку главы городов и районов вынуждены выделять хоть какие-то деньги на погашение штрафов.

Но здесь всё не так просто. Директоров унижает не столько сам факт штрафа школы (как юридического лица) или директора (как физического лица), сколько азарт, с которым в последнее время взыскиваются штрафы мытарей: дело в том, что качество их надзорной работы стали определять по количеству оштрафованных учреждений. Так что у надзорников ведущим оказывается личный интерес. Но если вы спросите, почему они так свирепствуют, зная нищенское положение школ и садов, вам лицемерно ответят: «Так ведь всё это ради безопасности жизни и здоровья детей», зная, что директор располагает только тем, что ему дали свыше.

Самая безнравственная тут позиция главного надзорного органа — прокуратуры («государева ока»). Рассмотрим типичный, до боли знакомый всем начальникам управлений образования пример диалога помощника прокурора района с руководителем местного Управления образования (у прокурора был перелом ноги, и он два месяца не работал):

— Николай Степанович, помогите мне и прокуратуре в моём лице.

— ???

— За два месяца я потерял много времени и теперь получаю нагоняй за малое количество составленных и, естественно, удовлетворённых надзорных требований.

— Сотрудничать с прокуратурой всегда одно удовольствие. Чем можем быть полезны?

— Мне надо, чтобы срочно были наказаны директора школ и детсадов: кто предупреждением, кто выговором, кто штрафом.

— За что же их наказывать?

— Ну, найдите за что, а я напишу представление об устранении нарушения. Ну, например, якобы я не вижу в детских садах трафарета установленного законом образца о запрещении курения.

— Вы опоздали, у нас во всех детских садах и школах такие трафареты есть.

«Не получилось у меня прожить эти минуты как старик Сантьяго Хемингуэя, к которому смирение пришло, не принеся с собой ни позора, ни утраты человеческого достоинства. Мы разошлись пока ни с чем», — пишет начальник Управления. Так что и без того нищие школы обирают ещё и надзорники. А вспомним, какой формально благородный и лукавый, по сути, мотив своей усердности выдвигают все надзорные органы.

Враньё властей

Я уже не знаю, что ещё должно сделать государство с образованием, чтобы учителя и родители поняли, как их обманывают.

Ложь первая. Каждый год *Высокие лица*, а за ними и губернаторы, мэры говорят, сколько денег выделено на образование, не называя ту ничтожную долю, которую составляет эта сумма от потребного.

Ложь вторая. Зарплату учителей в стране якобы довели до уровня средней по региону, не называя, каким лукавым мошенническим способом это сделано: ведь фонды заработной платы не только не увеличены, но и сокращают каждый год.

Ложь третья. Власти заявляют, что в стране якобы достаточно кадров учителей, но при этом умалчивают, ценой каких жертв эта достаточность достигается.

Ложь четвёртая. Образование в детсадах и школах объявлено бесплатным, но деньги взыскиваются с родителей за содержание ребёнка в дошкольном учреждении, а в школах, с одной стороны, запрещены сборы с родителей, но негласно поощряется создание попечительских советов и других форм, позволяющих

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

сбирать деньги с родителей легально и «добровольно».

В интернет-издании «Ежедневный журнал», а затем и в «Новой газете» авторитетнейшая журналистка Ю. Латынина пишет по поводу сочинской Олимпиады: «Власть «нагибает» крупный бизнес, чтобы он строил одноразовые спортивные объекты, но никак не поощряет его, чтобы он спонсировал науку и образование».

Что делать?

Если сказать кратко, то ответ такой: «Стать гражданами». Поясним.

Специалисты по истории и языкам знают, что понимание термина «демократия» как власть народа — это упрощённое, вульгаризованное, а строго говоря, неверное. Специалисты разъясняют: «Демократия — это власть народа, осознающего себя гражданами, то есть власть граждан, осознающих не только свои обязанности, но и полномочия (права), а потому везде и всегда отстаивающие их». Ближайшая возможность у учителей сделать это — ежегодные августовские конференции педагогических работников.

Если и в этом году на августовских конференциях штатные выступающие возьмут инициативу и будут, поддакивая властям, говорить не о проблемах, не о своей реальной тяжёлой жизни, а хвастаться числом проведённых «круглых столов», конференций, конкурсов, открытых уроков и т.п., то ничего в образовании не изменится, и учителя так и останутся бесправной и безгласной толпой, так и не став гражданами, осознающими свои права.

* * *

P.S. На лекциях в регионах ко мне почти всегда обращаются с предложением: «Вот Вы там в Москве, рядом с Министерством образования. Так расскажите им, как мы мучаемся».

Вооружившись приведёнными в статье письмами и фактами, захватив и другие аналогичные письма, я пришёл в федеральное министерство. Меня вежливо принимали, выслушивали, прочитывали представленные мною документы (письма из городов и районов России) и... отправляли в другие кабинеты, якобы по профилю, где мне должны помочь. После посещения третьего кабинета я понял, что меня просто «футболят». Стало окончательно ясно, что у школы, учителей — одна жизнь, а у чиновников министерства — совершенно другая. У тех и других разные заботы, интересы, и понимания тут быть не может. Стою в коридоре и думаю, стоит ли идти по кабинетам дальше.

Вдруг меня окликнули. Это чиновник, который когда-то был моим аспирантом и потому знал меня. Выслушав, он спросил: «Хотите правду?». Мы зашли в его кабинет, на двери которого была указана его должность, начинавшаяся со слова «начальник».

Он доверительно объяснил мне: «Сейчас всем не до Вас, ибо все заняты разработкой пакета стандартов (воспитателя, педагога, руководителя...), согласованием их с Минтруда, Минюстом. Если Вы даже добьётесь приёма у министра, то он поручит кому-то подготовить ответ в виде письма региональному министру, где попросит разобраться, принять меры, помочь. А региональные министерства пришлют в город или район (откуда эти письма) комиссию, которая в лучшем случае порекомендует, как оптимизировать (то есть ещё больше сократить) бюджет. А возможно, и пригрозят: «И нечего писать в Москву — позорить нас», за которой могут последовать реальные действия (от тех, кто жалуется, часто избавляются). Поймите: мы все здесь, включая министра, нанятые менеджеры — исполнители, не более чем офисный планктон. Мы сами не можем изменить финансирование системы образования, тем бо-

лее что это предмет ведения Госдумы и регионов, финансы идут из их бюджетов».

«Ну почему тогда министр Д.В. Ливанов не обратится с трибуны Государственной Думы, которая снова уменьшила бюджет системы образования, с гневной речью о бедственном положении школ? Почему на заседании Правительства страны не обратиться к министру финансов...?», — не успокаивался я.

И услышал в ответ: «Наивный Вы человек. Если он всё это произнесёт, он в тот же день перестанет быть министром, и на его место поставят более осмотрительного чиновника».

Попрощавшись и выйдя из кабинета своего в прошлом ученика, я сам ощутил то самое, о чём говорится в названии статьи, — отчаяние и безысходность:

«Никто не даст нам избавленья,
Ни Бог, ни царь и ни герой...». **НО**

Выходит в свет новая книга

М.М. Поташник, М.В. Левит

«КАК ПОМОЧЬ УЧИТЕЛЮ В ОСВОЕНИИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ»

*Пособие для учителей, руководителей
школ и органов образования*

Справки: тел. (495) 953-21-70
Заказ книг: e-mail: pedobsh@mail.ru