

# О причинах недостаточного финансирования отрасли

*А.В. Соложнин, М.М. Поташник*

**Авторы рассматривают главные причины недостатка финансовых средств для полноценного функционирования и развития школ: постоянное недофинансирование образования; правовая и финансовая безграмотность руководителей; нежелание директоров создавать внебюджетные источники финансирования и лукавство структур, выделяющих деньги.**

• бюджетное финансирование • правовая и финансовая некомпетентность руководителей школ • нормативно-подушевое финансирование • внебюджетные источники финансирования

## Хроническая нищета отрасли

То, что российское образование живёт в нищете, — аксиома. Уже несколько лет государство и муниципалитеты выделяют деньги школам только на обязательные статьи: зарплата (иначе — социальный взрыв) и оплата коммунальных услуг (иначе (из-за отсутствия условий) остановка образовательного процесса, что тоже чревато).

Назовём нужды, проблемы, на которые деньги требуются постоянно, но не выделяются. Их нужно «выбивать», кланчить, выпрашивать. Когда это не удаётся, директору приходится грубо нарушать финансовую дисциплину:

- *текущие ремонты*: сломали унитаз, разбили стекло, отвалилась штукатурка, ключ застрял в замке, отломалась бородка ключа, вышла из строя задвижка и т.д.;
- *предписания и штрафы* надзорных органов, которые выписываются на юридическое лицо за неисполнение ранее выданных предписаний (они не выполнялись, так как городской Думой не удовлетворялись бюджетные заявки школы). Пример: в ответ на жалобу родителей о въезде автотранспорта на территорию школы ГИБДД выдало предписание установить шлагбаум и посадить дежурного. По самым низким расценкам за шлагбаум придётся выложить 100 тыс. руб. Но если даже сумму удалось «выбить», то где взять после этого деньги на зарплату дежурному? Срок — 1 сентября. Если не будет выполнено, директору грозит штраф;

- *транспортные расходы.* От школ требуют направить детей на соревнования, зрелищные мероприятия и т.д. Расходы — под 100 тыс. руб. в год;
- *командировочные расходы* работников школ. Выехать на конференции, профессиональные форумы можно только за собственные деньги (которые потом надо как-то компенсировать учителю). Даже если и есть командировочные деньги, то размер их ничтожен. Лимит на найм жилья всегда ниже средних цен гостиниц. Учителя вынуждены снимать самые дешёвые номера — те, что без удобств. Ни один из руководителей города или района и даже директор школы такой номер себе не снимет;
- *деньги на олимпиады, конкурсы, фестивали* с участием детей;
- *подписка на периодические издания.* Годами школы не могут оформить подписку. Аргумент финансистов: им платят компенсацию на книгоиздательскую продукцию, вот пусть сами и выписывают (это при том, что совокупная годовая выплата не покрывает даже полугодовой подписки на один журнал);
- *приобретение справочной и художественной литературы* для школьных библиотек. Эта позиция не входит в понятие «учебники, учебная литература», поэтому многие годы школьные библиотеки остаются со старыми фондами;
- *содержание пришкольных участков:* асфальтовое покрытие, ограждения, участки с зелёными насаждениями поддерживаются только руками педагогов и учащихся;
- *обслуживание компьютерной техники, оргтехники, технических средств обучения:* от ремонта самого «железа» до установки программного обеспечения. Всё делается руками учителей, поэтому... (сами понимаете, что);
- *приобретение расходных материалов:* бумага, заправка картриджа, замена вышедших из строя деталей (редко за счёт внебюджетных средств, чаще всего за деньги самих учителей);
- *приобретение, установка, обновление лицензионных программных продуктов.* Реакция правительства: «Переходите все на СПО (свободное программное обеспечение типа Linux)». Пробовали, но это очень неудобно, так как вся страна работает на продуктах Windows. Везде требуют внедрения АСУ в работе руководителей, но денег на это не бывает;
- *содержание программиста.* Грамотный специалист, который мог бы выполнять функции системного администратора, потребует зарплату не менее 40 тысяч рублей. Как без такого специалиста, например, содержать хотя бы сайт школы? А ведь Закон об образовании сегодня предъявляет серьёзные требования к официальному сайту;
- *представительские расходы.* Школам приходится принимать гостей, руководителей города(района), области, представителей тех же государственных надзорных органов. За чей счёт подавать кофе, кормить гостей, многочисленных проверяющих? И попробуйте принять хотя бы без кофе!

Особое нищенство, настоящая беда — это сельские школы. Чтобы городской читатель представил себе реальную картину, приведём маленький фрагмент письма директора такой школы (полный вариант вы с интересом прочтёте в «Народном образовании», 2013, № 4, с. 60–61).

*«Бюджет моей школы утверждён. Он настолько издевательский, что на него невозможно смотреть без слёз.*

В абсолютных цифрах он звучит вроде как и прилично — за восемь миллионов. Но если вычесть обязательное: зарплату и начисления на неё, плату за отопление, освещение, водоснабжение, то на содержание двухэтажного здания и школьного имущества, обеспечение всех требований безопасности и охраны труда, функционирования столовой и автобуса остаётся 280 тысяч, из которых больше половины — топливо для подвоза детей из десятка деревень округа к месту учёбы и обратно.

Это ущербный бюджет, значительно урезанный в сравнении с позапрошлым годом думских или прошлым годом президентских выборов. Потому что из оставшихся средств ничего не остаётся на развитие и обновление. Да нам хотя бы ограждение сделать, как этого требуют надзорные органы. Но цена ограждения и есть все наши деньги. Из которых двадцать тысяч — плата за негативное воздействие на окружающую среду и расчёты за неё (сразу вспомнишь петровских «прибыльщиков» и плату за дубовые гробы), шесть — транспортный налог, пятнадцать — обслуживание пожарной сигнализации, а ещё производственный контроль, дератизация, расчистка снега, вывоз мусора и т.п. — всё в неполном объёме. На выживание будут что-то добавлять, особенно по предписаниям надзорных структур, что для меня всегда звучит с налётом грусти, потому что предписание сегодня — это ещё и обязательно штраф. А чем ближе Сочи, тем больше штрафы и тем разнообразнее их основания.

Конечно, сяду писать запросы на дополнительное финансирование, то есть принимать меры к исполнению наших прекрасных законов. Тот же автобус в марте должен проходить техосмотр, а ассигнований на это, как и на техобслуживание, запчасти, проведение медицинских осмотров водителя, полис ОСАГО, даже госпошлину за получение талона (а это 300 рублей) нет ни копейки. Перед формированием бюджета у нас давно перестали интересоваться потребностями. Депутаты мне говорят: «Пишите нам специальное письмо, рассмотрим». И первое из-под пера вышло в первый же день ознакомления с финансированием государственной школы, которую я возглавляю. Мои коллеги по районной думе на подобные сетования с гневом замечают: «58%(!!!) муниципального бюджета — статья «Образование». Вам всё валят и валят, валят и валят, как в бездонную бочку!».

Только этого «валят» столько, что оно никак не сказывается на обеспечении учебного процесса — старый инвентарь, обшарпанное и устаревшее лабораторное оборудование, морально устаревшая литература и т.п. Норматив, выделенный региональной властью на учебные расходы, не позволяет проводить необходимую замену учебного оборудования и наглядных пособий.

Властители нам твердят, что главная фигура в школе — учитель, что его надо постоянно развивать. О финансировании повышения квалификации учителя молчу. Этих денег просто не бывает. Никогда! Их вообще не закладывают даже в проект бюджета.

Когда известные персонажи из телевизора врут нам о всеобщей модернизации и показывают красивые картинки отдельных облагодетельствованных властями школ в богатых городах, то действительно любо-дорого посмотреть. Возможно, это воспитывает в ком-то чувство гордости за свою страну. Мне же в них видится лишь издевательское отношение к нам, как к гражданам второго сорта.

А.В. Соложнин, М.М. Поташник

#### О причинах недостаточного финансирования отрасли

*То ли мы местом проживания, то ли рылом для новой России не вышли. Одна горечь в душе, куда бы деться от всего этого».*

И ещё любопытный факт, который в той или иной мере имеет место в каждом регионе страны. На модернизацию школ областного центра в этом году было получено 781,6 миллиона рублей (из доклада мэра города на августовской конференции). По информации КХЛ (континентальная хоккейная лига) за этот же год только на зарплату хоккеистов регионального клуба, финансируемого областной администрацией, потрачено свыше 627 миллионов рублей.

Вот вам и приоритетность образования! На универсиаду, саммит АТЭС, зимнюю олимпиаду в субтропиках, чемпионат мира по футболу деньги нашлись: в стране деньги есть, но не для образования.

Показательны и опубликованные данные о государственных расходах на образование (в % ВВП): Дания — 8,26; Швеция — 7,2; ЮАР — 6,92; Франция — 5,63; Финляндия — 6,1; США — 5,7. Россия — 4,1% (191-е место среди всех стран мира).

#### Правовая и финансовая безграмотность руководителей школ

Нынешнее поколение директоров в большинстве своём испорчено системой, от которой ждали, когда и сколько дадут... Привлекательность для директора этой системы состоит в том, что всегда можно сослаться на власти, которые не дали денег. Однако взглянем на практику. Ситуация не так проста, как покажется на первый взгляд.

Ежегодно в стране не осваиваются бюджетные ассигнования, в том числе и по системе образования. Исполнение может составлять и 90, и даже 80%.

Рассмотрим пример по выполнению поручений Президента РФ от 7 мая 2012 г. Ровно через год на своём совещании В.В. Путин с возмущением говорил, что «...кассовое исполнение расходов явно хромает: из 192 миллиардов рублей дополнительных бюджетных ассигнований на проведение конкретных мероприятий, непосредственно вытекающих из указов, раскассировано по итогам I квартала только 17 миллиардов. Это меньше 10 процентов. <...> Что это за работа такая? Опять мы всё на конец года, что ли, перекажем? Ну и какой результат будет, я уже догадываюсь, да и вы тоже знаете».

Итак, поручения *первого лица* страны выполняются менее чем на 10%. На этом примере видна проблема хронического неосвоения средств на всех уровнях управления. Читатель может здесь усмехнуться и в ответ привести свои аргументы: трудности проведения торгов, забюрократченность финансовых органов, тупость централизованных бухгалтерий, отсутствие опыта работы по управлению финансами и так далее. При этом анализ штатных расписаний школ показывает, что крайне малая часть директоров изменили структуру управления и побеспокоились о наличии в штатном расписании тех же заместителей по экономике и финансам или юрисконсультов. Как раз эти специалисты и должны распутывать бюрократические ребусы.

Директора по-прежнему наивно полагают, что о них позаботятся централизованные бухгалтерии или органы управления образованием. Хорошо известны многочисленные факты, когда руководители образовательных учреждений буквально спохватывались в конце третьего квартала в связи с нехваткой денег на заработную плату или на коммунальные услуги. Анализ ситуации всякий раз показывает одно и то же: директор в течение девяти месяцев активно тратил фонд оплаты труда, выписывая своим работникам приличные премии и доплаты из

стимулирующей части. (Заметим, что директорская зарплата напрямую зависит от средней по основным работникам.) При этом руководитель забыл сделать самое простое — рассчитать помесичные выплаты и убедиться в достаточности средств до конца года. На вопрос «Почему?» лукаво отвечал: «Бухгалтерия ведь пропустила». Бухгалтерия, в свою очередь, парирует тем, что директор является главным распорядителем бюджетных средств и именно он издаёт приказы по начислению заработной платы. Как говорится, круг замкнулся.

Директора не раз убеждались, что просить у учредителя дополнительные деньги даже на значимые статьи в конце года практически бесполезно. По действующему бюджетному законодательству бремя доказывания потребности в расходах лежит на директоре в период формирования и принятия бюджета. После его принятия ещё возможны поправки, но опять же при условии предъявления расчётных доказательств. С поправками в городскую или районную Думу можно ходить только в первые два квартала, а не в последние. Вывод: не доказал, вовремя не предъявил — живи на те средства, что запланированы.

Массовое явление — некомпетентность в управлении финансами. Есть деньги, но нет договора, нет подрядной организации, не ведутся запланированные работы. Традиционно высказываемые причины: не знали, что есть деньги, не знаем, где найти подрядчика, не можем организовать торги. В итоге после напоминаний и пинков со стороны учредителя всё организуется в сжатые сроки. Времени остаётся крайне мало, работы выполняются аврально, акты подписываются со скрипом, план финансово-хозяйственной деятельности выполняется с трудом.

Нередко заключение договора и начало работ крайне затянуты, после торгов образуются экономия средств, которую «не знаем куда деть». В итоге по муниципалитетам экономятся миллионы рублей, на которые скупается не то, что нужно, а то, что быстро продаётся (а это, как правило, плохого качества). На вопрос «Почему затянули сроки?» ответ типичный, что-то там про бумаги, про недоведение финансов до школы и т.д.

Ещё ситуация. «Деньги дали слишком поздно, не можем освоить, готовы отказаться». Да, бывает такая ситуация, когда из других муниципалитетов или регионов в срочном порядке перебрасываются средства и в выигрыше остаётся тот, кто быстро сможет их освоить. Но немало фактов, когда несколько миллионов рублей не могли освоить за **5–6 месяцев** (!!!). Причина? Со слов директора, он никак не мог составить техническое задание (ТЗ) к контракту, удовлетворяющее требованиям законодательства. Конечно, работа над ТЗ не из легких, и не любят её директора — вчерашние педагоги. Но давайте будем помнить, что администратор обязан позаботиться о наличии квалифицированных кадров, которые могли бы решать текущие задачи. Ведь составление ТЗ, равно как и другой конкурсной документации, это — обычная, штатная задача, которая должна решаться ежедневно. У руководителя должно быть в наличии достаточное количество шаблонов документов, которыми можно было бы воспользоваться и быстро применить в конкретной ситуации.

В среде предпринимателей можно услышать немало историй о том, как они «выбивают» деньги от своего заказчика — директора школы. Договор заключён, работы выполнены, акты подписаны, а деньги не платятся. Самые распространённые причины: не готовы документы, где-то застряли бумаги, нет чьей-то подписи, печати и т.д. Казалось бы, не дело авторов статьи защищать коммерсантов,

*А.В. Соложнин, М.М. Поташник*

**О причинах недостаточного финансирования отрасли**

пусть сами выкручиваются. Да, коммерсанты как-то выйдут из положения. Но школа останется с подпорченной репутацией, не всегда ведая о том, что как раз добрая репутация участника рынка позволяет решать множество вопросов путём переговоров, договорённостей даже при временном отсутствии денег. Но это только для участников с безупречной репутацией.

Любимая тема разговоров руководителей — несовершенство законов. Авторам тоже не все законы нравятся. Но если бы каждый из десятков тысяч директоров страны написал бы о дефектах законов в федеральную, региональную, городскую(районную) Думу, ситуация бы менялась.

Рассмотрим нормативно-подушевое финансирование. Согласны, это не самый удачный принцип, и он не всегда сулит большие выгоды. Но вспомним факты ежегодного неосвоения средств и даже о случаях отказа от дополнительного финансирования. Для тех, кто ещё не ознакомился с новым Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации», советуем внимательно изучить статью 99. При грамотном её использовании вполне возможно получить максимальный норматив, если рационально и своевременно подать отчётные данные в органы государственной статистики (часть 2 статьи 99). Заметим, статистическая отчётность школ нередко не только опаздывает, но и грешит недостоверностью из-за того, что поручается непрофессионалам (секретарям-машинисткам, учителям-предметникам и т.д.).

Если вы хотите поставить директора в трудное положение, спросите, какой у него бюджет, какое соотношение бюджетных и внебюджетных средств в его школе и каков процент исполнения бюджета на данный момент. В большинстве случаев ответы будут неуверенные, приблизительные или ваш вопрос останется без ответа. Сами оцените, о чём это говорит.

Ещё раз обратимся к фактам. Бюджет муниципальной системы образования практически никогда не исполняется на 100%, в лучшем случае — на 98%. Посчитаем: если бюджет системы образования среднего города составляет 2 миллиарда рублей, то каждый процент невыполнения составит 20 миллионов рублей. Стало быть, невыполнение на 2%, что является в нашей стране «нормальным исполнением», составит сумму в 40 миллионов рублей, 3% — 60 миллионов и так далее. Дайте участнику эти деньги на один месяц, и вы увидите, как они будут запущены в дело.

Вот это и есть та ситуация, когда деньги вроде бы есть, но их вечно не хватает (финансы поют романсы). И в конце года нередко слышим: «Уж лучше бы их и не было».

Рассмотрим наиболее часто встречающиеся ситуации некомпетентности руководителей в финансово-экономических и правовых вопросах управления.

*Деньги дали, но нужен проект.* А проект тоже стоит денег, которых либо жалко, либо есть дела поважнее. И так, проекта нет. На этом теряются миллионы, после чего обрушиваются потолки, проваливаются полы, вываливаются оконные блоки.

*Незнание правил оформления документов.* Это довольно распространённая причина как при получении денег, так и при их освоении. Чтобы получить, например, субвенцию из региона в город, нужно соответствующее соглашение между региональными и муниципальными органами власти. Казалось бы, что сложного? Есть общая форма договора, подпишите его и дело сделано, не забывая, что в муниципалитете есть свои особенности с разграничением полномочий, с определением главного распорядителя бюджетных средств, а также лиц, которые будут нести ответственность за целевое расходование средств и за отчётность. Как правило, на процедуру согласования такого договора уходит весь первый и даже часть второго квартала. Затем начинается период «раскассирования», то есть передача денег в обра-

зовательные учреждения. Для этого составляются объёмные планы финансово-хозяйственной деятельности (ПФХД), согласуются с финорганами и доводятся до учреждений. Беда начинается из-за некомпетентности руководителей учреждений, когда приходится тратить эти деньги. Предположим, в ПФХД записан ремонт коридора школы. Но затем вспомнили, что и туалет надо бы отремонтировать. Ремонт туалета включается в смету, но при расчёте начинаются проблемы с отсутствием соответствующей позиции в ПФХД. В итоге подрядчик угрожает директору судом, директор кричит «Будь они прокляты, эти деньги!», а финансовое управление «тупо спрашивает» с директора, почему ремонт туалета не был заложен в ПФХД.

Какой выход? Обучать, нанимать на работу обученных экономистов для грамотного оформления финансово-экономических операций, что и делают опытные руководители. Или учиться самому.

*Неграмотные споры.* Ситуация: заключён муниципальный контракт на ремонт детского сада с предприятием. В ходе работ заведующей показалось, что линолеум плохой и рабочие не те. Действовать начала решительно. Вначале потребовала паспорта от рабочих, с которыми не состояла ни в каких отношениях, чем вызвала саботаж или забастовку. После того, как ей разъяснили суть отношений между руководителями двух организаций, принялась проверять надёжность крепления плинтусов, горючесть линолеума и что-то ещё. Всё кончилось затяжным конфликтом. Заведующая, запутавшись в спорах и получив претензии от подрядчика, крикнула, что снимает с себя полномочия и «передаёт всё наверх» (то есть в Управление образования). В итоге детский сад остался с незавершённым ремонтом на начало учебного года, деньги «зависли», то есть не выплачены, а подрядчик перенёс центр своих усилий в арбитражный суд и требует выплаты неустойки, которая превышает в исковом заявлении сумму контракта. Вывод: нужно учиться спорить и вести переговоры конструктивно!

Ещё факт. В суд вызван директор в качестве ответчика по делу о неуплате долга. Директор бодро отрапортовал, что он, де, руководит бюджетной организацией и сделал всё возможное, чтобы отдать долг: написал письма, разослал, получил ответ, что денег нет и не будет. Судья открыл Устав школы и зачитал несколько положений о самостоятельности школы в финансово-хозяйственной деятельности, затем спросил о том, как директор воспользовался правом вести приносящую доход деятельность. Оказалось, что такой деятельностью школа не занималась и внебюджетных средств у неё нет. В итоге суд принял решение не в пользу школы, так как школа не сделала всего возможного. Возмущению директора не было предела: «Государство грабит, а суд поддерживает!». Когда-то и мы были в положении возмущённого директора, но жизнь научила умению вести переговоры, участвовать в спорах, прогнозировать развитие и финал спорных коллизий.

Рассмотрим последнюю ситуацию. Министерство образования региона предлагает директору школы открыть на своей базе уникальный образовательный центр с одновременным вложением десяти миллионов рублей. Это около 30% дополнительных средств для обновления учебно-материальной базы школы. Условие одно: разработать концепцию центра и составить подробный перечень покупаемого оборудования. После месячного раздумья директор долго объясняла своему руководству, что она не хочет получать эти деньги. Её длинную речь один из экономистов выразил в простой и ёмкой формуле: «Надо делать бума-

*А.В. Соложнин, М.М. Поташник*

#### **О причинах недостаточного финансирования отрасли**

ги, но неохота, поскольку не знаю, как, а научиться не хочу». Через квартал тот же директор требовала добавить денег на заработную плату педагогам, которой якобы не хватало до конца года, хотя в начале года всё было согласовано и перемен в школе за полугодие не произошло. Нам заметят, что это разные статьи бюджетной классификации. Да знаем мы, что статьи разные! Только вот «статья» нам видится единой: нежелание учиться. Ну, как тут финансы запоят?

Напоследок предлагаем вспомнить знаменитый диалог персонажей из деревни «Простоквашино»:

- А у нас в доме одна пара валенок на двоих. Ну, как при царе Горохе.
- Да.
- А почему так вышло-то? **Что, у вас средство в нету? То есть денег у вас не хватает?**
- **Средства у нас есть, у нас ума не хватает.**

Наверняка кто-то прочтёт этот диалог с чувством обиды и скажет: «Я же, прежде всего, педагог, руководитель, думающий о детях, знающий детей, образовательный процесс».

Цель этого раздела мы видим в том, чтобы читатель-управленец перестал приговаривать, что современному руководителю школы, кроме педагогики, нужно иметь финансово-экономическое и правовое образование, быть компетентным в правовых и финансовых делах школы и принял решение пойти на серьёзную учёбу как менеджер образования. Эта компетентность, в конечном счёте, нужна именно для детей. Тем же, кому эти знания претят, то есть не по душе, стоит уйти с должности руководителя. Другого варианта здесь нет.

#### **Нежелание руководителей создавать внебюджетные источники финансирования**

К финансово-хозяйственной деятельности школы, которая может приносить доход, относятся, прежде всего, платные образовательные услуги. Наиболее распространённая среди них — дошкольная подготовка будущих первоклассников, консультации для экстернов.

Если школа ресурсная, имеет значимый для других учреждений прогрессивный опыт в какой-то области, может вести с педагогами занятия по инновационным технологиям, использует другие формы методической работы для повышения квалификации учителей разных школ, то при наличии лицензии на право образовательной деятельности по отношению к взрослым, аккредитации и права выдачи документа, подтверждающего результаты учёбы педагогов, такая деятельность может быть платной.

Доход может давать и продажа учебно-методической продукции, подготовленной лучшими учителями школы. Это могут быть поурочные разработки, сценарии мероприятий, задачки, методические рекомендации и т.д.

Наконец, сдача каких-то помещений школы в аренду.

Важным источником внебюджетных средств может служить организованный родителями, представителями общественности Попечительский совет в форме общественной организации, некоммерческого партнёрства, предполагающий и добровольные пожертвования родителей, бизнесменов на нужды школы<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> *Вифлеемский А.Б.* Как создать Попечительский совет школы и организовать его деятельность. М., 2011.



Создание Попечительского совета — дело длительное, серьёзные деньги (миллионы и даже десятки миллионов рублей) на развитие школы появятся только через несколько лет кропотливой, мотивационной работы с родителями, бизнесменами, общественниками, бывшими выпускниками.

Главная причина того, что названные источники создания внебюджетных средств во многих школах не используются, в том, что руководители хотят иметь любые деньги только быстро и без надлежащего их оформления и потому не желают преодолевать свою некомпетентность в технологии создания этих источников. Поэтому директора образовательных учреждений идут на очевидные риски, создавая в своих сейфах так называемые чёрные кассы для решения неотложных хозяйственных проблем школы.

Необходимо помнить: отказываясь от долгого пути приобретения необходимой компетентности в создании внебюджетных источников финансирования и заводя черную кассу, руководитель рискует своим добрым именем, здоровьем, а то и свободой.

И тут проблема — в нежелании заочно (дистантно) или путём самостоятельной работы (самообразование) приобретать ставшее совершенно необходимым не только хорошее педагогическое, но и хорошее менеджерское (включающее юридическую и финансово-экономическую компетентность) образование.

### Лукавая щедрость властей

В публичных выступлениях властей всех уровней вы не найдёте случая, когда бы кто-либо признал нищету образовательной отрасли. Все (мы подчёркиваем — все! без исключения) выступления начальников имеют одну и ту же направленность: государство и муниципалитеты постоянно и много финансовых средств выделяют на развитие образования в стране, регионе, городе(районе). Иначе говоря: к образовательной отрасли власти очень щедры. Но все знают, что это не так. Рассмотрим на фактах причину этого противоречия.

Руководители государства, регионов, муниципалитетов обязательно называют объём средств, выделенных на образование, в миллионах, миллиардах рублей. Людям, не искущённым в макроэкономике, естественно, эти суммы кажутся огромными, и создаётся иллюзия заботы о школах, щедрости властей. Лукавство в том, что при этом никогда не говорится, сколько денег нужно, чтобы обеспечить необходимые условия для функционирования и развития образовательной отрасли. Если бы это сравнение было, все бы увидели, что выделенное — жалкие крохи, мизерная часть того, в чём остро нуждается школа.

Приведём точку зрения человека, весьма приближенного к высшей власти, вхожего в правительственные кабинеты, — ректора Высшей школы экономики Я. Кузьмина: «...несмотря на любые бюджетные ограничения, России в текущем десятилетии **нельзя экономить на образовании** (выделено нами, — М.П.). <...> Бюджетные расходы на них должны вырасти на 1–1,5% ВВП. <...> В ближайшие 10 лет ключевой вызов для России — образовательная революция». Кроме того, Я. Кузьмин называет высшей власти источник, откуда могли быть получены эти средства — сокращение чиновничьего аппарата на

*А.В. Соложнин, М.М. Поташник*

**О причинах недостаточного финансирования отрасли**

всех уровнях, что приведёт, по мнению авторитетного эксперта, к ликвидации бесчисленных контролей и надзоров, которые никого ни от чего не защищают («например, чиновники МЧС в погонах — не те, кто тушит и спасает». Подробнее см.: «Известия», 17 июня 2011 года, стр. 4).

Напомним, Я. Кузьминов — руководитель экспертной группы, работающей над заданием Правительства по подготовке проекта развития страны «Стратегия-2020».

Вспомним Приоритетный национальный проект «Образование» (2006–2008 гг.), когда избранным школам с помпой и шумом выдавались аж миллионные гранты, а лучшим из учителей — стотысячные премии. Оставим без комментария безграмотные механизмы отбора школ, в результате чего обеспеченные школы стали ещё богаче, а бедные — ещё беднее.

Лукавство властей в том, что проект назывался приоритетным, хотя в каждом из трёх лет, когда выдавались миллионные гранты, их получили только... 1,6% школ страны. А ведь слово «приоритет» означает «преобладание».

Люди, которые пользуются этим приёмом (называя абсолютные цифры вне их сравнения с потребностями), лукавят, зная самодовлеющее влияние упоминаний миллионов, миллиардов рублей на сознание людей, которые не могут оценить весомость выделенных средств.

Комплексный проект модернизации образования (КПМО). Лукавство состояло в том, что выделенные деньги должны были расходоваться на то остро необходимое, на что государство и без треска и звона, сопровождавших КПМО, обязано было их выделить (на ремонт, мебель, учебное оборудование и т.д.).

Частой становятся практика такого лукавства: деньги предлагают, но ассортимент необходимого ограничивают и даже навязывают то, что конкретной школе не нужно, но что посчитали нужным чиновники, работники централизованных бухгалтерий. И кто знает, нет ли здесь интереса каких-то фирм и их покровителей в структурах органов образования. Разумеется, небескорыстного.

Увеличение зарплат учителей до уровня средней по региону. Казалось бы, это благо по сравнению с тем, что было. Лукавство же состоит в том, что рост зарплат повсеместно достигается за счёт настойчивых рекомендаций власти (а в ряде территорий и за счёт нормативных актов) по сокращению так называемых непедagogических работников (психологов, социальных педагогов, заместителей директора, инженеров, сторожей и др.), а также за счёт увеличения учебной нагрузки и других факторов, ухудшающих условия работы школ и качество образовательного процесса.

А разве не скрытое лукавство почти повсеместное предложение школам неизвестно откуда взявшихся денег в середине декабря, когда их просто физически невозможно реализовать?

Какой же вывод и что тут нового? Новыми можно назвать только конкретные сюжеты, хитрости и уловки власть предержащих. А вывод каждый пусть сделает для себя сам. При известных правилах игры, даже с правилами не всегда честными, опытный игрок тем и отличается от вечно проигрывающего, что заранее просчитывает свои действия и их последствия. Иначе никак, потому что «финансы в образовании поют романсы»... со времён оных и поныне.

\* \* \*

Рецензенты статьи упрекнули нас в том, что общий объём разделов, где вина за нехватку денег возлагается на руководителей школ, значительно превышает объём текста, где вина возлагается на государство. Это, де, несправедливо.

Не спорим. Возможно, так получилось. Но всем, кто соглашается работать директором школы, пора перестать пребывать в иллюзиях и верить лживым утверждениям властей, что школьное образование у нас бесплатное.

Разработка программ, подготовка учебников, собственно уроки и т.д. — это государство, где лучше, где хуже, но обеспечивает финансами. А вот содержание школьного здания, обеспечение его электроэнергией, теплом, водой, уборка помещений, обеспечение питания, медобслуживания, охраны и пр. — всё это не есть образовательный процесс в точном значении слова. Это условия, обеспечение пребывания и про это государство ничего не обещало.

Наконец, обратимся к исходному документу, которым руководствуется Правительство, «Повышение эффективности бюджетного финансирования государственных учреждений...», разработанному Институтом проблем переходного периода. Читаем: «Реалистичный подход к решению проблемы исключает рассмотрение возможности увеличения бюджетного финансирования социальной сферы в абсолютных величинах. Иными словами, придётся привести законодательство в этой области в соответствие с фактическим положением вещей. <...> Если не хватает денег для нормального финансирования школьного образования, следует сокращать...».

Надеемся, теперь, как говорят, с глаз спала пелена.

---

**Анатолий Валентинович Соложнин,**  
кандидат педагогических наук;

**Марк Максимович Поташник,**  
профессор, доктор педагогических наук