

# Образование есть концентрированное выражение политики



На протяжении многих лет российское образование непрерывно лихорадит. Одна реформа сменяет другую, одно лекарство следует за другим. Но улучшения состояния больного не наблюдается. В чем причины?

И что можно сделать для оздоровления отрасли? Об этом размышляет действительный член Академии педагогических и социальных наук, доктор экономических наук **Анатолий Борисович ВИФЛЕЕМСКИЙ**.

## НАДЕЖДА СМЕНИЛАСЬ УСТАЛОСТЬЮ

– Анатолий Борисович, вы более 20 лет занимаетесь проблемами развития образования. Как они изменились за этот период? Что волновало школу и вузы в конце XX века и что является главной проблемой российского образования сейчас?

– Помните знаменитую ленинскую формулу: «Политика есть самое концентрированное выражение экономики»? Развивая эту мысль, можно утверждать, что концентрированным выражением политики является образование. С одной стороны, оно находится под пристальным вниманием власти, с другой – определяет будущее самой власти и всего государства.

Ключевой проблемой страны сегодня можно считать дефицит профессионализма и профессионалов. А ключевая проблема российского образования в том, что оно не способно удовлетворить этот дефицит.

На всех уровнях говорят об избытке выпуска экономистов и юристов при неудовлетворительном качестве их подготовки. Грустно,

но приходится констатировать, что «ржавчина» системы образования уже затронула подготовку и по медицинским специальностям, и по педагогическим, и даже по техническим. О последнем свидетельствуют, например, часто встречающиеся новости о том, что в очередной раз не полетела ракета или произошла очередная техногенная катастрофа.

Другая проблема российского образования, впрочем, тесно связанная с первой, – ужасающее лицемерие. Многие учителя говорят одно, а делают совершенно другое. Произошла утрата воспитательной функции образования. Разве могут учить детей педагоги, совершающие преступления? А ведь вбросы бюллетеней на выборах – самое настоящее преступление против государственного строя. Но даже те учителя, которые на этом попались и осуждены, продолжают работать в школах.

В конце 90-х в обществе существовала надежда на то, что придут лучшие времена, а трудности – лишь временное явление. В первом десятилетии XXI века, с ростом цен на нефть, была возможность эти трудности преодолеть, активизировались реформы в системе образования. К сожалению, они отличались непродуманностью и поспешностью – результатом стал их неизбежный провал. Это касается и ЕГЭ, который резко отличается от того, что было задумано, и нормативного финансирования, которое все больше становится похожим на прежнее финансирование по смете.

Сейчас, когда экономическое положение в стране во многом вернулось к ситуации 20-летней давности, стало очевидным, что опять денег нет, что вновь наступили трудности, однако уже практически нет надежды на то, что они снова будут временными.

#322155\_300\_d#

Так что если попытаться кратко охарактеризовать изменение ситуации в российском образовании за 20 лет, то можно сказать так: надежда на изменения к лучшему при отсутствии средств сменилась усталостью от реформ при том же отсутствии средств.

**– Как продолжающаяся реформа бюджетных учреждений повлияла на экономические основы российского образования? Получили ли школы большую финансовую самостоятельность?**

– В условиях недостатка средств школы вынуждены резко сократить финансирование ремонтных работ, имеют место задержки в оплате коммунальных услуг. При этом за просрочку оплаты идет начисление санкций, пролоббированных, в частности, энергетиками.

Не лучше стала и ситуация с самостоятельным формированием штатных расписаний школ. Казалось бы, эта процедура относится к компетенции самой образовательной организации. Однако даже при наличии законодательного запрета на утверждение штатных расписаний учредителем школы чиновники стали настаивать на обязательности их «согласования».

Возвращается и практика централизации закупок, возможность которой прямо предусмотрена законом о контрактной системе. В результате школа оказалась в намного худшем положении. Она по-прежнему финансово несамостоятельна, но при этом вынуждена зарабатывать деньги на свое существование, оказывая платные услуги.

## **ЛУЧШЕ МЕНЬШЕ, ДА ЛУЧШЕ**

### **– Насколько эффективно, на ваш взгляд, работает экономическая система российского образования в целом?**

– За последние годы сделано немало попыток реформирования экономической системы российского образования. С трудом, с ошибками, но были введены новые экономические механизмы. В частности, нормативное финансирование, которое при всех недостатках позволяло образовательным учреждениям реализовывать принципы автономии, в том числе иметь определенную финансово-хозяйственную самостоятельность.

Однако последние изменения требований к планам финансово-хозяйственной деятельности государственных и автономных учреждений, произведенные Минфином России, демонстрируют возврат к старым экономическим механизмам: воссозданию централизованных бухгалтерий и централизации бухгалтерского учета, о которых снова ведут речь даже в не имеющей проблем с финансовыми ресурсами Москве.

Что же касается понятия «эффективность», упомянутого вами в вопросе, то сегодня в экономической науке общепринято использовать оценки социально-экономической эффективности, в рамках которых речь идет не только об экономических последствиях, но и о социальных эффектах. Мы также придерживаемся мнения, что эффективность экономической системы российского образования следует рассматривать как комплексную социально-экономическую характеристику, охватывающую производительность, экономичность, результативность, а также целеполагание, качество результатов обучения и социальный эффект.

Реформирование хозяйственного механизма деятельности образовательных организаций России должно определяться не узко понимаемой экономической эффективностью, зачастую подменяемой на практике экономией за счет недофинансирования минимальных потребностей учреждений (включая по-прежнему крайне низкую оплату труда работников, особенно в вузах), а интегральной социально-экономической эффективностью. И в таком понимании мы приходим к выводам о негативных тенденциях в работе экономической системы российского образования, снижении его социально-экономической эффективности. Ведь получаемые результаты (и прежде всего дефицит квалифицированных

специалистов в стране, о котором буквально кричит бизнес) слишком далеки от целевых установок.

Если же смотреть узко и сводить эффективность к экономии бюджетных средств, то оценка будет обратная – ведь расходы бюджета на образование удастся сокращать и не индексировать их с учетом инфляции. Есть люди, которые считают, что большее количество выпускников за меньшие деньги является показателем эффективной работы экономической системы российского образования. На мой взгляд, падение качества их подготовки является фактором, который коренным образом меняет оценку.

На первое место в большинстве вузов выходит не качество образования, а экономия бюджетных средств. Как следствие, сокращается численность профессуры, становятся ненужными доктора наук, которые заменяются нижеоплачиваемым (и менее квалифицированным) персоналом.

Ситуация усугубляется ограничениями на работу преподавателей по совместительству. Вузы, вынужденные обеспечить выполнение показателей средней зарплаты, массово сокращают совместителей, коими часто выступают практики, способные поделиться со студентами крайне ценным опытом работы.

### **– Учителя жалуются на все нарастающую бюрократизацию своей работы. Насколько остра эта проблема и где ее корни?**

– Действительно, эта проблема сегодня не только очень остра, но и, к сожалению, не решается. Нынешний Федеральный закон «Об образовании в РФ» сам по себе предполагает необходимость оформления большего числа бумаг по сравнению с предыдущим. Минобрнауки России рассылает письма о необходимости сокращения отчетности, но одновременно придумывает все новые ее формы. В одном из писем, к примеру, органам управления образованием было рекомендовано «провести совещания о необходимости снижения числа совещаний».

#322156\_300\_d#

Одна из причин проблемы – всеобщая и всепоглощающая стандартизация (которая идет не только в образовании). Она объективно влечет за собой рост отчетности, необходимой для проверки все более усложняющихся стандартов.

Другая причина субъективная. Она заключается в том, что рост отчетности, так сказать, выгоден для чиновников: он влечет за собой необходимость расширения штатов.

Осмелюсь высказать гипотезу о наличии еще и третьей причины: общее снижение профессионализма в стране не обошло стороной и среду чиновников. Казалось бы, управлять образованием должны высокообразованные и высококвалифицированные специалисты. Однако квалификационные требования, размещенные на сайте Рособнадзора ([http://obrnadzor.gov.ru/ru/about/public\\_service/](http://obrnadzor.gov.ru/ru/about/public_service/)),

ничего такого не предполагают. Например, специалистам 1-го и 2-го разряда или старшему специалисту 1-го разряда нет необходимости иметь даже высшее профессиональное образование – достаточно «среднего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности».

## ПОЛУЧАЕТСЯ КАК ВСЕГДА

**– Какие из законодательных новаций наиболее благотворно могут повлиять на экономическое положение системы образования?**

– На сегодня новации, способные благотворно влиять на экономическое положение системы образования, отсутствуют. За пределами Москвы идет масштабное сокращение льгот и преференций системе образования. Особенно ярко это проявляется в налогообложении.

В большинстве регионов образовательные организации лишены ранее имевшихся льгот по оплате налога на имущество и земельного налога. Кадастровая оценка земельных участков влечет за собой дальнейший рост налоговых платежей не только граждан, но и образовательных учреждений. Впрочем, это логично: если отрасль не является приоритетной для руководства страны, то о каких налоговых преференциях может идти речь?

При изменении законодательства мало кто задумывается о последствиях для системы образования. Введение новых специальных оценок условий труда, ужесточение санитарных требований только ухудшают экономическое положение образовательных организаций, которым требуется все больше средств на удовлетворение предъявляемых к ним требований.

Вот, например, как было произведено изменение СанПиН 2.4.2.2821-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям и организации обучения в общеобразовательных учреждениях». Введение нормативного финансирования в школах повлекло за собой признание в качестве нормативной наполняемости классов в 25 человек, которая и была установлена СанПиН. Другими словами, для того чтобы школе хватало денег на выплату зарплаты учителям, необходимо было иметь в классе в среднем 25 учащихся. Учитывая, что в каком-то классе их могло быть, по естественным причинам, чуть меньше, в другом могло быть чуть больше.

Однако органы Роспотребнадзора при проверках справедливо рассматривали превышение наполняемости классов как нарушение санитарных норм – и привлекали учреждения к ответственности. В связи с этим было решено увеличить наполняемость – для чего отменили ограничение СанПиН и заменили его нормативом в 2,5 квадратных метра на учащегося.

Когда же начались проверки общеобразовательных учреждений на соответствие новым санитарным нормам, оказалось, что исходя

из площади класса его наполняемость должна быть значительно... уменьшена – до 20–22 человек (с учетом среднего размера классов в 50–55 квадратных метров). При этом нормативная наполняемость при расчете финансирования по-прежнему остается 25 человек.

В результате, не имея средств для оплаты труда учителей при меньшей наполняемости классов, руководители школ стали получать еще и административные штрафы за невыполнение норматива 2,5 квадратных метра на ученика. Более того, известны уже и случаи подачи исковых заявлений в суд – для понуждения образовательных организаций к выполнению новых требований СанПиН.

Вот так изменение санитарных норм с целью предоставления возможности увеличить наполняемость классов повлекло за собой необходимость ее уменьшения – «хотели как лучше, а получилось как всегда».

### **– Три года в стране действует режим санкций. Отразился ли он на образовании России?**

– На сферу образования санкции повлияли лишь косвенно, вследствие общего экономического кризиса в стране, прекращения роста ВВП, проблем наполнения бюджета. Ведь образовательные услуги в нашей стране мало интегрированы в мировое образовательное пространство (особенно на уровне общего образования). Лишь небольшое число вузов может похвастаться признанием на мировом образовательном рынке, в связи с чем Президент России **В. В. Путин** и ставил задачу повысить престижность российского высшего образования и вывести не менее пяти университетов в сотню лучших вузов трех мировых рейтингов: Quacquarelli Symonds, Times Higher Education и Academic Ranking of World Universities.

Соответствующая госпрограмма, получившая название «Проект 5-100», была запущена Министерством образования и науки России в 2013 году. К сожалению, санкции и общее ухудшение отношения к России в мире не способствуют решению поставленных президентом задач.

### **– Являются ли экономические проблемы образования следствием тех проблем, которые свойственны российской экономике в целом?**

– Не только являются, но и усугубляются – отношением к образованию не как к ведущей отрасли экономики страны, а как к части социальной сферы, как к крупнейшему потребителю бюджетных ресурсов.

Понимание того, что от образования наибольшим образом зависит жизнедеятельность государства в перспективе, отсутствует. Классическая дилемма выбора между пушками и маслом разрешена сегодня российскими политиками в пользу пушек.

Подготовила В. И. Маанди