



---

## РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЦЕНТРА И СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ: СИТУАЦИЯ В РЕГИОНАХ

*На вопросы нашего корреспондента отвечают заместитель главы администрации Калининградской области — начальник Главного управления образования и науки Лазарь Фуксон и министр образования Чувашской республики Галина Чернова.*

**— Новое законодательство сокращает федеральное присутствие в регионах и дает больше самостоятельности властям субъектов Федерации. Насколько, на ваш взгляд, такой подход приемлем для современной России и, в частности, для системы образования?**

*Лазарь Фуксон:*

— Мы часто употребляем словосочетание «необъятная Россия», но не всегда понимаем его смысл. Я много езжу по стране и вижу, что разные регионы — как разные страны. Когда на совещании министр образования Якутии говорит, что проведение ЕГЭ в этой республике осложняется тем, что к началу лета вскрываются реки (то есть навигация еще не открыта, а по льду уже не пройдешь), и детей можно доставить к месту проведения экзамена только на вертолете, для коллег из центральной России это звучит как фантастический роман. Так что движение к регионализации страны — правильный вектор. Прошли времена, когда в одно и то же время во всех школах учебники были открыты на одной и той же странице. Регионы могут успешно решать многие вопросы, которые находились и даже сегодня находятся в федеральном ведении.

**— Как вы относитесь к передаче учреждений НПО и СПО на региональный уровень? В чем здесь «плюсы» и «минусы»? Как проходил процесс передачи учреждений НПО в вашем субъекте Федерации? Каковы перспективы их развития?**



*Л.Ф.:*

— Я вообще не вижу здесь «минусов». Когда управление и финансирование шло из Москвы, это унифицировало систему НПО и СПО, приводило к тому, что она не соответствовала требованиям экономики каждого региона, замыкалась на самое себя. И хотя контрольные цифры приема согласовывались с нами, влияние региона было опосредованным — «кто платит, тот и заказывает музыку». По-настоящему управлять системой НПО мы начинаем только теперь.

Плохо то, что передача техникумов в регионы затягивается. Ведь НПО и СПО — это единая система, и мы пока не можем приступить к ее реформированию. Кардинальный путь развития профессионального образования в Калининградской области мы видим в том, чтобы создавать многоуровневые учебные заведения, где объединялись бы начальное, среднее профессиональное образование и, возможно, даже бакалавриат. В этой ситуации все учащиеся ССУЗов будут получать НПО, улучшится менеджмент и качество подготовки специалистов. Например, в городе Гусеве есть сельскохозяйственный техникум и профессиональное училище сельскохозяйственного профиля. Техникум потерял материальную базу для проведения практики 10 лет назад, а в училище дают слабую теоретическую подготовку. Когда мы их объединим в единый учебный комплекс, эти недостатки компенсируются.

Конечно, передача НПО на баланс регионов была болезненной мерой — наш регион не самый богатый, но мы все заранее просчитали, разобрались в деталях финансирования и убедили руководство области, что это нужно и важно. В результате в областном бюджете предусмотрены средства не только на зарплату работникам системы НПО, но и на стипендию, питание учащимся, есть даже небольшой бюджет развития.

Коль скоро НПО и СПО финансируется областью, мы хотели бы иметь больше возможностей для корректировки стандартов профессиональной подготовки. Действующие стандарты безнадежно устарели, и мы не можем обеспечить то качество подготовки кадров, которое требуют от нас региональные работодатели. Возможно, стандарт должен быть рамочным — обозначать ключевые компетенции, которыми обязаны овладеть выпускники, а детали содержания определял бы каждый регион.

С другой стороны, мы считаем необходимым возрождение федеральной системы подготовки и переподготовки преподавательских кадров для НПО и СПО. Целесообразно создать блочно-модульную систему повышения квалификации — сформировать банк данных образовательных модулей, прошедших экспертизу, на федеральном уровне. Тогда весь образовательный потенциал страны в сфере повышения квалификации преподавателей НПО и СПО станет достоянием каждого региона. К примеру, нам трудно организовать переподготовку преподавателей сельхозтехникумов, поскольку этих людей очень мало, но мы могли бы направить их в другой регион, где такая переподготовка поставлена на поток.



**Галина Чернова:**

— Передача НПО и СПО в регионы — правильный шаг. Более 90% учащихся этих учреждений в Чувашской республике живут здесь и остаются работать. Однако механизм передачи НПО не был продуман на федеральном уровне, что вызывает по меньшей мере недоумение. Мы приняли региональный бюджет на 2005 год в ноябре 2004 года, как положено по закону, а постановление Правительства России о передаче учреждений НПО было подписано в декабре. Нам пришлось вносить серьезные изменения в бюджет, чтобы обеспечить работу НПО, их финансирование пришлось сократить по сравнению с предыдущим годом. Отчасти это было компенсировано участием республики в проекте НФПК по реформированию системы образования, в рамках которого создавались ресурсные центры профессионального образования, серьезно укрепив материальную базу 11-ти училищ по 11-ти направлениям. В этих училищах было сконцентрировано лучшее оборудование, и по ним не так сильно ударило сокращение финансирования.

Очень долго и сложно идет передача имущества. В учреждениях НПО, подлежащих передаче, была проведена жесткая инвентаризация, оказавшаяся очень полезной. Выяснилось, что кое-где функционируют ненужные общежития, кое-где есть электросети, с которых кто-то ворует энергию; есть большие учебные хозяйства, пасеки, которые не используются в полной мере в образовательном процессе и не позволяют зарабатывать деньги, но люди там все равно работают. От неэффективного имущества в ходе инвентаризации мы избавлялись. Например, общежития для преподавателей давно надо было передать на баланс муниципалитетов.

В учреждениях НПО и СПО Чувашской республики будет меняться структура специальностей. Недавно мы провели большое исследование рынка труда в рамках республиканской программы «О сбалансированности рынка труда и подготовке рабочих кадров». Выяснилось, что в республике востребованы в основном мужские профессии — токари, слесари, строители и проч.; рынок перенасыщен швеями, кулиарами, работниками торговли. Это вовсе не означает, что подготовку по ряду специальностей нужно прекращать, — все-таки НПО и СПО выполняет социальную функцию, позволяет многим выпускникам основной школы не остаться на улице, — но соотношение необходимо корректировать, увеличивая количество мест в учреждениях, готовящих востребованных специалистов.

Коль скоро мы платим за подготовку бюджетные деньги, то, разумеется, стремимся к их экономии и привлечению внебюджетных средств. В последнее время возросло количество договоров между училищами и работодателями — последние заказывают специалистов и готовы оплачивать их подготовку. Руководство республики это приветствует, проводит целенаправленную работу с руководителями предприятий. Кроме того, мы будем проводить оптимизацию сети учреждений НПО (аналогичную оптимизацию



мы реализуем в системе общего образования в течение пяти последних лет). Например, уже в сентябре 2005 года закрываем два сельских училища, которые были заполнены всего на 30%, — учеников или переведем в училища других населенных пунктов, или откроем в этих селах небольшие филиалы.

От администраций учреждений НПО и СПО, от работодателей все активнее поступают различные инновационные предложения. Теперь не нужно долго добиваться разрешений из Москвы, и всякая полезная инициатива поощряется. Например, есть предложение создать на базе большого тракторного завода трехуровневую систему обучения, включающую в себя НПО, СПО и ВПО. Студенты вуза, который будет участвовать в этом проекте, по желанию смогут получить начальное профобразование, — будущим инженерам, оказывается, нужны рабочие навыки, которые сделают их более конкурентоспособными на рынке труда.

**— До 1 января 2005 года региональные бюджеты были обязаны финансировать по нормативу негосударственные образовательные учреждения. Теперь эта норма отменена. Как это повлияло на развитие частных школ в вашем регионе?**

*Л.Ф.:*

— В Калининградской области 7 частных школ, мы всегда финансировали их по нормативу, но теперь закон запрещает нам это делать. В результате позиции частных школ в области сильно пошатнулись. И хотя ни одна не закрылась, контингент сократился. Отсутствие государственного финансирования привело к росту цен за обучение, и не всем родителям это оказалось по карману.

Мне непонятна логика законодателей. Почему деньги следуют за учеником, если он перешел из 25-й муниципальной школы в 45-ю, и не следуют, если он выбрал частную аккредитованную гимназию? Ведь его родители являются налогоплательщиками! Если мы говорим о вариативности, необходимо для каждого ребенка найти образование, адекватное его личным потребностям и родительским запросам. В этом смысле частные школы гораздо более динамичны и приспособлены к индивидуальным запросам ученика, нежели муниципальные, и государство совершает большую ошибку, отказывая им в финансировании.

*Г.Ч.:*

— К сожалению, частные школы и детские сады в Чувашской республике традиционно развивались очень плохо. У нас всего 2 частных школы, расположенные в Чебоксарах. Даже те, кто способен оплачивать учебу в частных школах, считают государственные учебные заведения более надежными и предпочитают отдавать своих детей туда. В последнее время мы настойчиво искали людей, которые взялись бы за создание частных школ и детских садов. Но сейчас эта задача практически не выполнима, поскольку цены на обучение в негосударственных образовательных учреждениях будут слишком высокими. С 1 января, в соответствии с новым зако-



нодательством, существующие школы перестали получать из бюджета нормативные средства и вынуждены были повысить плату за обучение.

**— На федеральном уровне упразднена ЕТС, и субъекты Федерации имеют возможность создавать региональные системы оплаты труда в образовании. Как сегодня оплачивается труд работников образования в вашем регионе и каковы перспективы?**

*Л.Ф.:*

— Разработать отраслевую систему оплаты труда в регионе очень сложно — это не удалось даже на федеральном уровне, где возможностей гораздо больше. Плохо то, что мы находимся в условиях неопределенности — неясно, предложит ли федеральный центр модели оплаты, которые мы сможем использовать, или мы должны рассчитывать только на себя. На мой взгляд, до принятия закона необходимо было провести эксперимент в ряде субъектов Федерации по разработке и применению региональных систем оплаты труда.

Сегодня зарплата работников образования в Калининградской области базируется на ЕТС. Конечно, есть региональные надбавки. Кроме того, нормативное финансирование позволяет руководителям образовательных учреждений направлять дополнительные средства на доплаты учителям за конкретные достижения. Но, к сожалению, в целом оплата труда и учителей, и руководителей школ слабо соотносится с результатами их деятельности. Мы предполагали, что зарплата учителей будет зависеть, в частности, от результатов ЕГЭ, которые демонстрируют их ученики. Но в проекте закона, предложенного федеральным министерством, предусматривается две формы итоговой аттестации — и ЕГЭ, и традиционная, — что не дает возможности обязать всех выпускников школы сдавать ЕГЭ и соответственно объективно оценить результаты труда учителя.

Создавая региональную отраслевую систему оплаты труда, мы хотим взять за основу среднюю зарплату в области. Сегодня она составляет 6600 рублей, а средняя зарплата наших учителей — 4400 рублей, то есть речь идет о 50-процентном увеличении. С учетом надбавок за результаты труда (участие в экспериментальной работе, применение новых технологий и проч.) доход учителя может даже превысить среднюю зарплату по промышленности в области (около 8 тыс. рублей).

Очень важно менять систему пенсионного обеспечения педагогических кадров. Сегодня она не позволяет обеспечить вливание новых сил в систему образования и ротацию кадров — учителя и директора школ работают до предела, нередко для молодых просто нет мест. Кадровые процессы не прогнозируемы, поскольку неизвестно, когда человек уйдет на пенсию. Мы хотим установить пенсионерам региональные надбавки, чтобы пенсия частично компенсировала заработок, и людям было бы выгоднее уйти на пенсию, чем работать.

**Г.Ч.:**

— Зарплата педагогов и не была единой по всей стране — помимо ЕТС, существовали различные региональные доплаты (которые, разумеется, в Москве были выше, чем в обычном дотационном регионе). Как основа оплаты труда ЕТС имела столько же «плюсов», сколько «минусов». В дотационных регионах учителя, как правило, высказываются за сохранение ЕТС — для них это гарантия, что меньше определенного минимума им не заплатят. Людям кажется, что если федеральный центр берет на себя эти обязательства, это надежнее, чем если бы их брал на себя отдельный регион.

В Чувашской республике ЕТС сегодня сохранена как основа оплаты труда в системе образования — принят соответствующий закон, который вступил в силу с начала этого года. Одновременно ведется разработка всевозможных коэффициентов, которые позволили бы перейти на отраслевую систему оплаты труда. Все-таки отказ от ЕТС вполне обоснован. Если региональное законодательство сможет гарантировать, что учителям не будут платить меньше, чем платят сегодня, социальной напряженности удастся избежать. Хотя, конечно, обида на федеральную власть у людей все равно останется.

На мой взгляд, отсутствие единых принципов оплаты труда работников образования по всей стране негативно сказывается на развитии образования. Коль скоро в образовании по всей стране действуют единые требования, то и платить людям надо одинаково. БУПы, федеральный образовательный стандарт и максимальная учебная нагрузка ребенка едины для всех регионов, но финансирование учебного процесса, зарплата учителей в каждом регионе своя. Это разрушает единое образовательное пространство. Недавно на заседании РОСРО в ГУ-ВШЭ были приведены данные, что с учетом северных и других коэффициентов финансирование в расчете на одного учащегося в разных регионах России отличается в 4,4 раза. И если раньше базовая зарплата во всех регионах была единой, то теперь и она будет отличаться.

В то же время нужно быть реалистом и понимать, что федеральных стандартов оплаты труда в ближайшие годы точно не будет. И, честно говоря, пока я не вижу реальных механизмов ее выравнивания по регионам.

**— Упразднены многие нормы, которые де факто не выполнялись. Например, понятие федерального норматива финансирования для региональных и муниципальных учреждений образования. У государства нет больше обязательства платить работникам образования зарплату не ниже средней по промышленности. Как вы к этому относитесь?**

**Л.Ф.:**

— По большому счету, федеральный норматив нам не нужен. Каждый субъект Федерации исходит из собственных возможностей, формируя региональный норматив. Определяется сумма, которую региональный бюджет может выделить на образование; она



делится на количество учащихся. Получившийся средний норматив дифференцируется в зависимости от разновидности школы — городская или сельская, малокомплектная или полнокомплектная, отдаленная или приближенная и т.д.

Что же касается обязательств федеральной власти, которые никогда не выполнялись, то я не вижу смысла в том, чтобы сохранять их в законе. Нельзя жить, как в том анекдоте, когда человек приходит к врачу и жалуется, что думает одно, говорит другое, делает третье, а получается четвертое. Врач ему говорит: «От социализма не лечим». Так что давайте называть вещи своими именами. Чем больше правды мы услышим от Президента и Правительства, тем легче будет двигаться вперед. Упраздняя невыполнимые нормы законов, действующая власть признает свои ошибки и ошибки своих предшественников.

Все это, однако, не означает, что в развитие образования не надо вкладывать деньги. Сегодня, когда снижается рождаемость, и на рынок труда выходит все меньше выпускников образовательных учреждений, роль каждого выпускника в развитии экономики возрастает. В условиях сокращения контингента мы должны умело распорядиться высвобождающимися средствами — не просто увеличивать зарплаты учителям, а стимулировать улучшение результатов труда и делать так, чтобы работа в школе стала привлекательной для молодежи.

*Г.Ч.:*

— Мы давно понимали, что федеральный норматив будет вычеркнут из закона, вопрос был только в сроках. Многие другие нормы, также прописанные в законодательстве, в самом деле были лишь декларацией. Если они не действуют, можно только приветствовать, что их наконец-то убрали, но необходимо постоянно доказывать значимость увеличения вложений в образование. А для этого нужно делать образование таким, чтобы оно соответствовало запросам налогоплательщиков. В то же время, если бы федеральный норматив существовал бы не только в законе, но и в реальной жизни, то это была бы хорошая основа для единого образовательного пространства нашей страны.

— **Какие проблемы разграничения полномочий остались за рамками действующего законодательства? Какие наиболее существенные недостатки есть в новом образовательном законодательстве?**

*Л.Ф.:*

— Действующее законодательство оставляет исключительно в компетенции муниципалитетов дошкольное образование. Мы считаем, что в его развитии должны участвовать и региональные власти — необходимость предшкольной подготовки обозначена в «Приоритетных направлениях», да и здравый смысл подсказывает, что педагогическое влияние необходимо каждому ребенку дошкольного возраста. Сейчас в Калининградской области только 60% детей



охвачено дошкольным образованием, и это один из самых низких показателей на Северо-Западе. Мы пытаемся воздействовать на муниципалитеты, чтобы они охватывали дошкольным образованием как можно больше детей, но для этого нет серьезных экономических рычагов. Федеральный закон 131-ФЗ ввел субвенционное нормативное финансирование общего образования с регионального уровня. Если бы эта норма была распространена и на дошкольное образование, нам было бы проще влиять на ситуацию.

Существенный недостаток новых законов в том, что они запрещают двойное учредительство со стороны муниципальной и региональной власти. Например, учреждения для детей-сирот сегодня могут находиться только в муниципальной или региональной компетенции. Функция социальной поддержки детей-сирот — региональная, в то время как их выявление, учет и устройство — муниципальная. На мой взгляд, передача этих учреждений на региональный уровень снизит уровень социальной защиты детей, ведь работой с детьми-сиротами должны заниматься не только региональные органы управления образованием, но и муниципалитеты, где эти дети живут. С другой стороны, муниципальное учредительство не соответствует надмуниципальному характеру учреждений. То же самое касается коррекционного образования — например, школы-интернаты для слабослышащих, слабослышащих детей являются, по сути, межмуниципальными. С другой стороны, они относятся к сфере общего образования, то есть к компетенции муниципалитета. Раньше эти учебные заведения были государственно-муниципальными, их комплектование велось на региональном уровне. А теперь за них отвечают только муниципалитеты.

И еще один момент. Успешная реализация федеральной и региональной образовательной политики во многом зависит от руководителей муниципальных органов управления образованием. До принятия Федерального закона 122-ФЗ в нашем региональном законодательстве была подробно прописана процедура согласования кандидатуры руководителя муниципального органа управления образованием с органом управления образованием Калининградской области. Муниципалитет представлял кандидатуру на заседание областной коллегии; если коллегия дважды отказывала, он предлагал другого человека. Таким образом, мы имели важный рычаг влияния на ситуацию в муниципалитетах. Теперь же орган управления образованием субъекта Федерации не может влиять на назначение муниципальных руководителей. Если приходит новый глава местной администрации, он может заменить начальника РОНО без нашего согласия, руководствуясь своими местечковыми соображениями. Так и происходит — в области за прошедшие полгода вместе с новыми главами муниципалитетов пришли пять новых начальников РОНО. А ведь отставленных руководителей мы выращивали в течение нескольких лет, отправляли на стажировки и тренинги, вообще учили работать. Их преемники будут два-три





года «входить в тему», и это время может стать потерянным для развития муниципального образования.

*Г.Ч.:*

— У нас возникли трудности в повседневной работе в связи с тем, что теперь запрещено передавать оборудование с одного уровня на другой. Мы не можем согласовать совместные программы федерации и региона, региона и муниципалитетов, которые проводятся на условиях софинансирования. А ведь не так давно были реализованы большие совместные поставки в школы компьютерного и спортивного оборудования. Очевидно, что законодательство в этом вопросе нуждается в изменениях, и это проблема федерального уровня. Я думаю, процесс корректировки неизбежен — Минобрнауки России уже инициировало ряд поправок в федеральное законодательство, корректирующие Федеральный закон 122-ФЗ. Соответствующие изменения будут вноситься и в региональные законодательные акты.

На мой взгляд, передача учебных расходов школы на уровень региона в соответствии с Федеральным законом 131-ФЗ, — это шаг назад. Ведь каждая школа отражает развитие своего муниципалитета, и его жители должны работать лучше, чтобы налогов было больше и чтобы школа получала больше средств. По большому счету, региональные субвенции на общее образование способствуют формированию иждивенческой психологии на местах. Зачем главе муниципалитета создавать рабочие места и увеличивать налогооблагаемую базу, если его школы и без того получают средства по нормативу? На мой взгляд, местное сообщество должно в большей степени отвечать за социальную сферу своего муниципалитета. 131-й закон был принят из-за того, что на местах не платили зарплату, но в Чувашской республике такой проблемы не было.

Меня очень беспокоит ситуация с дополнительным образованием. По закону за его финансирование отвечают муниципалитеты, но деньги на учебные расходы школ они получают только в субвенциях. Нет гарантии, что часть этих денег будет истрачена на дополнительное образование. Мы думаем над тем, как ввести обязательные нормативы для всех муниципалитетов по дошкольному и по дополнительному образованию. Возможный выход из ситуации — увеличить норматив на одного ребенка, в который бы включались расходы на дополнительное образование в общеобразовательных школах. Ведь детей становится все меньше, и оптимальный вариант, если после уроков они будут заняты в своих школах. Подобные примеры в Чувашской республике уже есть, очевиден эффект — снижается детская преступность, увеличивается нагрузка, а значит и зарплата учителей. Если уроки распределяются на весь день, решается проблема перегрузки детей. Другой вопрос, что сегодня мы не имеем финансовых возможностей для создания школ полного дня по всей республике.

*Материал подготовил Борис Старцев*