

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «Об образовании в РФ» регулирует экономическую деятельность в сфере образования



Ирина Всеволодовна Абанкина,
*директор Института развития образования
Научно-исследовательского университета
«Высшая школа экономики»,
кандидат экономических наук*

Законом «Об образовании в РФ» сохраняются базовые принципы и нормы, закреплённые действующим законодательством об образовании и оправдавшие себя на практике, в том числе государственные гарантии об общедоступном и бесплатном образовании, право выбора образовательной организации и получения образования в соответствии со склонностями и потребностями, обучение на родном языке, государственно-общественный характер управления образованием и т.д.

• перечень прав • государственные гарантии • полномочия • нормативные затраты • расходы на оплату труда • компетенции школы • платное образование

Права и гарантии

Законом устанавливается перечень прав учащихся и воспитанников — право на обучение по индивидуальному учебному плану, на бесплатное пользование библиотечно-информационными ресурсами, на участие в управлении образовательной организацией, предоставляемых им социальных гарантий, в частности, обеспечение стипендиями, питанием, одеждой, обувью и предметами первой необходимости, местами в общежитиях, транспортное обеспечение, а также общий порядок их реализации и защиты, в том числе со-

ответствующие им обязанности других участников образовательных отношений. Впервые на законодательном уровне урегулированы особенности организации и предоставления образования гражданам, проявившим выдающиеся способности, иностранным гражданам и лицам без гражданства, а также лицам, нуждающимся в дополнительной социальной и правовой поддержке. Особое внимание уделено условиям обучения лиц с ограниченными возможностями здоровья в образовательных организациях, обеспечивающих возможность получить инклюзивное образование.

Фактически государственные гарантии закреплены статьёй 5 Закона:

- гарантируются общедоступность и бесплатность в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами дошкольного, начального, основного и среднего общего образования, среднего профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность высшего образования, если образование данного уровня гражданин получает впервые;
- создаются необходимые условия для получения без дискриминации качественного образования лицами с ограниченными возможностями здоровья;
- оказывается содействие лицам, проявившим выдающиеся способности, к которым в соответствии с настоящим федеральным законом относятся учащиеся, показавшие высокий уровень интеллектуального развития и творческих способностей в определённой сфере учебной и научно-исследовательской деятельности, в научно-техническом и художественном творчестве, в физической культуре и спорте;
- осуществляется полностью или частично финансовое обеспечение лиц, нуждающихся в социальной поддержке в соответствии с законодательством России, в период получения ими образования.

Федеральный закон «Об образовании в РФ» содержит целый ряд нововведений, касающихся финансово-экономических отношений в сфере образования. В законе действующие основополагающие принципы, на которых основывается система образования, с учётом мировых тенденций и процессов модернизации образования, дополнены такими принципами, как обеспечение права на образование на протяжении всей жизни в соответствии с образовательными и профессиональными потребностями, признание равенства субъектов, осуществляющих образовательную деятельность (в том числе образовательных организаций различных форм собствен-

ности, индивидуальных предпринимателей), открытость системы образования внешним вызовам. В основу развития системы образования в новом федеральном законе заложены успешно применявшиеся при реализации Приоритетного национального проекта «Образование», комплексных проектов модернизации образования принципы деятельности: конкурсное выявление и поддержка лидеров, адресность инструментов ресурсной поддержки.

Законом предусматривается обеспечение равного доступа государственных, муниципальных и частных организаций, индивидуальных предпринимателей, предоставляющих качественные образовательные услуги общего образования, к образовательной инфраструктуре и государственному (муниципальному) финансированию за счёт средств соответствующих бюджетов.

Полномочия

К полномочиям **органов государственной власти субъектов РФ в сфере образования** относятся:

- обеспечение государственных гарантий прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях;
- общедоступного и бесплатного дошкольного, начального, основного, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях;
- обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях;
- предоставление субвенций местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), в соответствии с нормативами,

определяемыми органами государственной власти субъектов РФ.

Таким образом, в соответствии со статьёй 8 финансовое обеспечение дошкольного и общего образования в **частных** образовательных организациях относится к полномочиям субъектов РФ. Субсидии на возмещение затрат частных организаций регулируются пунктом 5 статьи 99 главы 13 Закона. В ней говорится, что субсидии на реализацию основных общеобразовательных программ, к которым относится и дошкольное образование, рассчитываются с учётом нормативов, определяемых органами государственной власти субъектов РФ.

Нормативные затраты

Нормативные затраты определяются по каждому уровню образования в соответствии с ФГОС, с учётом вида и направленности образовательных программ, формы обучения, типа образовательной организации, категории, сетевых форм организации образовательного процесса, образовательных технологий, специальных условий получения образования учащимися с ограниченными возможностями здоровья, обеспечения дополнительного профессионального образования педагогических работников, безопасных условий обучения и воспитания, охраны здоровья учащихся, а также с учётом иных предусмотренных Федеральным законом «Об образовании в РФ» особенностей образовательной деятельности (для различных категорий учащихся), в расчёте на одного ученика.

Нормативные затраты на оказание государственных или муниципальных услуг в сфере образования включают затраты на оплату труда педагогических работников с учётом уровня средней заработной платы педагогических работников за выполняемую ими учебную (преподавательскую) и другую работу, определяемого в соответствии с решениями Президента РФ, Правительства РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления. Эти положения регулируются пунктом 2 статьи 99 главы 13 Закона.

Расходы на оплату труда педагогических работников муниципальных общеобразовательных

организаций, включаемые органами государственной власти субъектов РФ в нормативы, определяемые в соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 8 настоящего Федерального закона, не могут быть ниже уровня, соответствующего средней заработной плате в соответствующем субъекте РФ, на территории которого расположены такие общеобразовательные организации.

Педагогические работники, проживающие и работающие в сельских населённых пунктах, рабочих посёлках (посёлках городского типа), имеют право на компенсацию расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения. Размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением этих мер социальной поддержки педагогическим работникам федеральных государственных образовательных организаций, устанавливаются Правительством РФ и обеспечиваются за счёт бюджетных ассигнований федерального бюджета, а педагогическим работникам образовательных организаций субъектов РФ, муниципальных образовательных организаций устанавливаются законодательством субъектов РФ и обеспечиваются за счёт бюджетных ассигнований бюджетов субъектов РФ.

Для малокомплектных образовательных организаций и образовательных организаций в сельских населённых пунктах, реализующих основные общеобразовательные программы, нормативные затраты должны учитывать затраты, не зависящие от числа учащихся.

Органы государственной власти субъектов РФ имеют право на уровне общего и дополнительного образования на дополнительное финансовое обеспечение питания учащихся в муниципальных и частных общеобразовательных организациях; на предоставление государственной поддержки дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях.

Иные услуги, оказываемые за счёт соответствующих бюджетов на уровне общего образования:

- бесплатное прохождение итоговой и промежуточной аттестации в случае обучения вне образовательной организации (если выбрана семейная форма обучения);
- бесплатная перевозка между поселениями¹;
- психолого-педагогическая, медицинская и социальная помощь в центрах помощи и в образовательных организациях детям, испытывающим трудности в освоении основных общеобразовательных программ, развитии и социальной адаптации.

Субсидии

Финансовое обеспечение государственного (муниципального) задания государственными (муниципальными) бюджетными и автономными образовательными учреждениями, а также частными образовательными организациями осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации.

Для повышения конкурентоспособности государственных (муниципальных) образовательных учреждений, модернизации материально-технической базы, развития кадрового потенциала, обновления содержания образовательных программ, развития научных исследований и для решения других задач, обеспечивающих существенное повышение качества образования, учредитель может предоставлять находящимся в его ведении государственным (муниципальным) бюджетным и автономным

¹ Статья 40. Транспортное обеспечение:

1. Транспортное обеспечение учащихся включает организацию их бесплатной перевозки до образовательных организаций и обратно в случаях, установленных частью 2 настоящей статьи, а также предоставление в соответствии с законодательством Российской Федерации мер социальной поддержки при проезде на общественном транспорте.
2. Организация бесплатной перевозки учащихся в государственных и муниципальных образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы, между поселениями осуществляется учредителями соответствующих образовательных организаций.

образовательным учреждениям субсидию на финансирование программы развития.

Финансирование программ развития государственных (муниципальных) автономных и бюджетных образовательных учреждений предусматривается соответствующим бюджетом бюджетной системы России. Предоставляемая субсидия может покрывать затраты на реализацию программы развития подведомственных учредителю образовательных учреждений как в полном объёме, так и предусматривать софинансирование из других источников.

Выбор школы

Сегодня выбор школы для семьи становится ключевым моментом для будущего успеха, с таким выбором связывают и развитие способностей детей, и возможности в дальнейшем продолжать образование в вузе. Поэтому семьи заинтересованы в том, чтобы деньги были направлены в нужную им школу и чтобы школа была экономически заинтересована принять к себе ребёнка. Какой выход может быть из этой ситуации? Какие юридические нормы записаны в законе «Об образовании», чтобы решить эти проблемы?

Во-первых, реализация принципа «Деньги следуют за учеником». Это позволит поддержать выбор семей со стороны бюджета, направить норматив подушевого финансирования в школу, которую выбрала семья. В этом случае школа будет экономически заинтересована в учениках, поскольку от этого зависит объём получаемых бюджетных средств и соответственно её финансовая стабильность.

Во-вторых, если семья в силу обстоятельств выбрала негосударственную школу, то субсидия из бюджета может быть направлена и в негосударственное учреждение вслед за учеником. В каком размере? В размере компенсации расходов (возмещения затрат семьи) на обучение и воспитание. Конечно, финансировать содержание

частной собственности государство не может, но субсидировать реализацию основной общеобразовательной программы в соответствии с ФГОС вполне возможно: это ведь обязательства по общедоступному и бесплатному школьному образованию, которые гарантируются государством.

В-третьих, для того, чтобы повысить качество образования, у школ должны быть ресурсы, в том числе инвестиционные ресурсы, ресурсы на развитие. Не секрет, что школы находятся в разном положении — у кого-то хорошо оборудованное или отремонтированное здание, сформированный коллектив профессиональных педагогов, уже освоивших новые педагогические технологии, а у кого-то — потребность в закупках учебного оборудования, компьютеров, учебной литературы, спортивного инвентаря для создания современной учебно-предметной среды. Такую ветхую школу не выбирают, численность учеников сокращается, а вместе с ней и надежды на финансовое благополучие, на возможности повысить качество образования. Поэтому в законе предусмотрена адресная поддержка развития образовательных учреждений.

Эти три механизма — нормативно-подушевое финансирование, равный доступ к бюджетным ресурсам на образование учреждениям государственного и негосударственного (частного) сектора и адресная поддержка развития школ (в том числе и на конкурсной основе) — способствуют справедливому распределению средств, мотивируют повышение качества образования, поддерживают выбор семей.

Компетенции школы

Статья 28 Закона определяет компетенции, права, обязанности и ответственность образовательной организации, т.е. той организации, для которой образовательная деятельность является основной деятельностью. В них подчёркиваются академические свободы и автономия. Так, пункты 1 и 2 статьи 28 гласят:

«Образовательная организация обладает автономией, под которой понимается самостоятельность в осуществлении образовательной, научной, административной, финансово-экономической деятельности, разработке и принятии ло-

кальных нормативных актов в соответствии с настоящим Федеральным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и уставом образовательной организации.

Образовательные организации свободны в определении содержания образования, выборе учебно-методического обеспечения, образовательных технологий по реализуемым ими образовательным программам».

Это напрямую относится и к образовательным организациям, работающим по программам дошкольного образования независимо от форм собственности и организационной правовой формы.

К компетенциям образовательной организации, в том числе и в дошкольном образовании, относятся:

- разработка и утверждение правил внутреннего распорядка и других локальных нормативных актов;
- материально-техническое обеспечение образовательной деятельности, оборудование помещений в соответствии с государственными и местными нормами и требованиями;
- предоставление учредителю и обществу ежегодного отчёта о поступлении и расходовании финансовых и материальных средств, а также отчёта о результатах самообследования;
- установление штатного расписания, если иное не установлено нормативными правовыми актами РФ;
- приём работников, заключение с ними и расторжение трудовых договоров, если иное не установлено настоящим Федеральным законом, распределение должностных обязанностей, создание условий и организация дополнительного профессионального образования работников;
- разработка и утверждение образовательных программ;
- разработка и утверждение по согласованию с учредителем программы развития школы, если иное не установлено настоящим Федеральным законом;

- приём учащихся;
- определение списка учебников в соответствии с утверждённым федеральным перечнем учебников;
- текущий контроль успеваемости и промежуточной аттестации учащихся, установление их форм, периодичности и порядка проведения;
- индивидуальный учёт результатов освоения образовательных программ, хранение в архивах информации об этих результатах на бумажных и (или) электронных носителях;
- использование и совершенствование методов обучения и воспитания, образовательных технологий, электронного обучения;
- самообследование, функционирование внутренней системы оценки качества образования;
- обеспечение в школе, имеющей интернат, необходимых условий содержания учащихся;
- создание необходимых условий для охраны и укрепления здоровья, организации питания учащихся и работников школы;
- создание условий для занятий физической культурой и спортом;
- приобретение или изготовление бланков документов об образовании и (или) о квалификации;
- установление требований к одежде учащихся, если иное не установлено настоящим Федеральным законом или законодательством субъектов РФ;
- содействие деятельности общественных объединений учащихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних учащихся, не запрещённой законодательством;
- организация научно-методической работы, в том числе проведение научных и методических конференций, семинаров;
- создание и ведение официального сайта школы в сети Интернет;
- другие вопросы в соответствии с законодательством России».

Типы образовательных организаций

Статьёй 23 Закона устанавливаются типы образовательных организаций. Они подразделяются на типы в соответствии с образовательными программами, реализация которых —

основная цель их деятельности. Так, в РФ устанавливаются следующие типы образовательных организаций, реализующих основные образовательные программы:

- дошкольная образовательная организация: осуществляет в качестве основной цели образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми;
- общеобразовательная организация: осуществляет в качестве основной цели образовательную деятельность по образовательным программам начального, основного и (или) среднего общего образования;
- профессиональная образовательная организация: осуществляет в качестве основной цели образовательную деятельность по образовательным программам среднего профессионального образования;
- образовательная организация высшего образования: осуществляет в качестве основной цели образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования и научную деятельность.

В пункте 5 статьи 23 подчёркивается, что наименование должно содержать указание на организационно-правовую форму и тип образовательной организации.

Платное образование

Одно из наиболее важных изменений для учащихся и их родителей — подробная регламентация в законе вопросов предоставления образования на возмездной основе. При этом сразу хотелось бы исключить спекуляции на тему регулирования платного образования. Предлагаемая в законе чёткая регламентация образовательной деятельности на платной основе не означает, что всё образование теперь будет платным. Сегодня в России существует сектор платного образования (прежде всего, в сфере дополнительного и высшего образования). Как показывает практика, отсутствие регулирования платного образования на уровне закона приводит к ущемлению прав учащихся. Задача закона — защитить права и законные интересы как

учащихся и их родителей, так и школ. Поэтому именно на уровне закона предлагается урегулировать права и обязанности сторон, впервые вводится понятие «активное участие в образовательной деятельности в качестве учащегося», которое включает выполнение действий и требований по освоению образовательной программы и выполнению учебного плана, без которых в школе не может быть качественного образования. Чётко прописываются основания для расторжения договора по инициативе школы. В законе появилась норма, требующая прописывать в договоре конкретное содержание оказываемых образовательных услуг.

Важно и то, что закон регламентирует установление стоимости обучения, не допускает её произвольного роста после заключения договора по усмотрению школы, даёт право устанавливать льготы для учащихся, достигших успехов в учёбе и (или) научной деятельности, а также учащихся, нуждающихся в социальной помощи.

В законе вводится ограничение на индивидуальную платную деятельность учителей с учениками своей школы. Это не должно привести к конфликту интересов. В главе, посвящённой основным понятиям, вводится определение конфликта интересов. Так, пунктом 33 статьи 2 закреплено, что конфликт интересов педагогического работника — ситуация, при которой у педагогического работника при осуществлении им профессиональной деятельности возникает личная заинтересованность в получении материальной выгоды или иного преимущества и которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение педагогическим работником профессиональных обязанностей вследствие противоречия между его личной заинтересованностью и интересами ученика, родителей (законных представителей) несовершеннолетних учащихся.

Платные услуги учителей с учениками своей школы должно организовать руководство школы на прозрачных принципах, если возникает такая необходимость. Такая мера ставит заслон коммерциализации школы, подмене бесплатного образования платным. Многие родители жалуются, что на них оказывают давление, заставляя заниматься платно по тем же самым предметам, которые входят в государственный образовательный стандарт. Бесплатно обеспечить освоение программы в рамках государственного

образовательного стандарта — обязанность школы и учителей. Если возникают сложности в освоении программы (по болезни или по другим причинам), школа обязана разработать индивидуальный учебный план, который поможет ученику справиться с программой в рамках государственного стандарта бесплатно. Если в школе организованы платные услуги по программам дополнительного образования, по программам углублённого изучения тех или иных предметов сверх государственного стандарта, различного рода кружки, секции, то такая деятельность разрешается, но не как индивидуальная платная деятельность, а как деятельность, организованная руководством школы. При этом заниматься учителям индивидуальной платной деятельностью с учениками другой школы, или дошкольниками, или студентами и даже взрослыми людьми закон учителям не запрещает. Таким образом, в законе нормы защищают интересы семей, ставят заслоны поборам и подмене бесплатного образования индивидуальными платными услугами.

Ещё раз подчеркнём, что эти нормы никоим образом не затрагивают конституционные гарантии бесплатного образования, которые закреплены в одной из первых статей закона.

* * *

Бюджетные инвестиции в сфере образования осуществляются для создания условий реализации образовательных программ, предусмотренных федеральными государственными образовательными стандартами. Размеры бюджетных инвестиций в объекты образовательной деятельности, предусматриваемые в соответствующих бюджетах бюджетной системы РФ, должны быть достаточными для реализации предусмотренных законодательством обязательств государства и муниципальных образований обеспечить общедоступное и бесплатное образование. **НО**