

# ЭКОНОМИКА ШКОЛЫ и новый образовательный стандарт

**Ирина Всеволодовна Абанкина,**  
директор Института развития образования  
Научно-исследовательского университета —  
Высшей школы экономики, кандидат экономических наук

**Татьяна Всеволодовна Абанкина,**  
директор Центра прикладных экономических исследований  
и разработок НИУ-ВШЭ, кандидат экономических наук

**Сегодня качество образования обеспечивается сетью образовательных учреждений, основано на сетевом партнёрстве и межведомственном взаимодействии образования, культуры, спорта и других секторов социальной сферы.**

**Р**азвитие школы связано с повышением доступности качественного образования при эффективном использовании ресурсов, что требует обеспечения полноты предоставляемых сетью образовательных услуг с учётом их территориальной доступности; создания условий, способствующих разнообразию и адекватности образовательных услуг потребностям учащихся разного возраста; рационального использования ресурсов школ на базе их кооперации и интеграции, в том числе с дополнительным и профессиональным образованием и организациями социально-культурной сферы.

## Проблемы

В последние годы большинство регионов РФ столкнулись с серьёзными проблемами в системе общего образования: изменением

демографической ситуации — сокращением численности учащихся, миграцией населения; нерациональным использованием материально-технической базы и образовательных ресурсов территории; несоответствием образовательных потребностей населения пространственной и организационной структуре сети образовательных учреждений; недостатком материально-технического оснащения образовательных учреждений, соответствующих современным требованиям — компьютерных классов, высокоскоростного доступа в Интернет, предметных кабинетов, учебных лабораторий, спортивных залов и сооружений и т.д.; несоответствием требований государства и ожиданий общества к существующей структуре сети, её возможностям обеспечить доступность качественного образования независимо от места проживания и социального статуса семьи.

И.В. Абанкина, Т.В. Абанкина. Экономика школы и новый образовательный стандарт

### Обновление образовательных стандартов

Повышение качества образования в национальной инициативе «Наша новая школа» напрямую связывается с обновлением образовательных стандартов. Уже в школе дети должны получить возможность раскрыть свои способности, сориентироваться в высокотехнологичном конкурентном мире. Этому должны способствовать образовательные стандарты нового поколения.

Федеральный государственный стандарт общего образования разрабатывается в соответствии с требованиями законодательства и представляет собой взаимосвязанную систему требований: к структуре, результатам освоения, условиям реализации основной образовательной программы общего образования. Требования к условиям реализации подробно развёрнуты в требованиях к кадровому обеспечению, финансово-экономическим условиям реализации, в том числе к условиям оплаты труда работников школы, к материально-техническому оснащению, включая требования к использованию современных образовательных технологий, учебно-методическому и информационному обеспечению.

Стандарт общего образования базируется на результатах модернизации региональных систем образования в рамках Приоритетного национального проекта «Образование». В стандартах учтён накопленный положительный опыт регионов России, что обеспечивает его инновационный характер. Стандарт ориентирован на формирование методов самостоятельного развития и продвижения ученика в образовательном процессе, строится на сочетании учебной и внеучебной, в том числе внешкольной деятельности учащихся, включая элементы социальной практики.

В проект федерального государственного образовательного стандарта общего обра-

зования включена регламентация основных прав и обязанностей всех участников образовательного процесса в соответствии с современными требованиями. Школа самостоятельно определяет специфику образовательных программ с учётом потребностей социального окружения школы, конкретизирует конечные результаты обучения в виде предметных знаний и умений, ключевых компетентностей и социального опыта. Таким образом, в образовательных программах обеспечивается учёт потребностей и запросов детей и их родителей.

### Финансовое обеспечение

Финансовое обеспечение работы по основной образовательной программе общего образования опирается на исполнение расходных обязательств Российской Федерации, обеспечивающих конституционное право граждан на бесплатное и общедоступное общее образование. Объём действующих расходных обязательств Российской Федерации отражается в задании учредителя по оказанию государственных образовательных услуг в соответствии с государственными образовательными стандартами общего образования.

В задании учредителя должны быть связаны показатели объёмов и качества предоставляемых школами услуг (выполнения работ) с размерами направляемых на эти цели средств бюджета соответствующего уровня. Государственное (муниципальное) задание должно формироваться в порядке, установленном (соответственно принадлежности учреждений) Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления на срок до одного года при утверждении бюджета на очередной финансовый год и на срок до трёх лет при утверждении бюджета на очередной финансовый год и плановый период

с возможным уточнением при составлении проекта бюджета.

Выполнение задания учредителя по реализации основной образовательной программы общего образования обеспечивается на основе нормативного подушевого финансирования, которое определяет механизм формирования расходов и доведения средств на реализацию государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования в соответствии с государственным образовательным стандартом общего образования. Принцип нормативного подушевого финансирования на уровне школы применяется при определении стоимости стандартной (базовой) бюджетной образовательной услуги в школе не ниже уровня фактически сложившейся стоимости в предыдущем финансовом году.

Региональный расчётный подушевой норматив (N) — это минимально допустимый объём финансовых средств, необходимых для реализации образовательной программы в учреждениях данного региона в соответствии с государственным образовательным стандартом общего образования в расчёте на одного ученика в год, определяемый раздельно для образовательных учреждений в городской и сельской местности.

Органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов могут устанавливать дополнительные нормативы финансирования образовательных учреждений за счёт средств местных бюджетов сверх установленного регионального подушевого норматива.

Региональный расчётный подушевой норматив должен покрывать следующие расходы на год:

- оплату труда работников образовательных учреждений с учётом районных коэффициентов к заработной плате, а также начисления на оплату труда;
- расходы, непосредственно связанные с обеспечением образовательного процесса (приобретение учебно-наглядных пособий,

## ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

технических средств обучения, расходных материалов, канцелярских товаров, оплату услуг связи — расходов, связанных с подключением к информационной сети Интернет и платой за пользование этой сетью);

- иные хозяйственные нужды и другие расходы, связанные с обеспечением образовательного процесса (обучение, повышение квалификации педагогического и административно-управленческого персонала образовательных учреждений, командировочные расходы и т.д.) за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов.

В соответствии с расходными обязательствами органов местного самоуправления по общему образованию в расходы местных бюджетов могут также включаться расходы, связанные с организацией подвоза учащихся к образовательным учреждениям и развитием сетевого взаимодействия для реализации основной образовательной программы общего образования.

### Нормативы

При переходе на принципы нормативного подушевого финансирования должны быть предусмотрены такие организационно-экономические механизмы, которые не мотивировали бы муниципальные образования и образовательные учреждения неоправданно увеличивать число работающих, снижать наполняемость классов ниже установленной типовым положением о соответствующем образовательном учреждении, увеличивать учебную нагрузку выше установленных санитарных норм.

Принципы нормативного подушевого финансирования осуществляются на трёх уровнях:

И.В. Абанкина, Т.В. Абанкина. Экономика школы и новый образовательный стандарт

- на уровне межбюджетных отношений (бюджет субъекта РФ — муниципальный бюджет);
- на уровне внутрибюджетных отношений (муниципальный бюджет — школа);
- на уровне школы.

Порядок определения и доведения до школ бюджетных ассигнований, рассчитанных с использованием нормативов бюджетного финансирования на одного ученика, должен обеспечить нормативно-правовое закрепление на региональном уровне следующих положений:

- не снижается уровень финансирования по статьям расходов, включённым в величину регионального расчётного подушевого норматива (заработная плата с начислениями, прочие текущие расходы на обеспечение материальных затрат, непосредственно связанных с учебной деятельностью общеобразовательных учреждений);
- возможность использовать нормативы не только на уровне межбюджетных отношений (бюджет региона — бюджеты муниципальных районов и городских округов), но и на уровне внутрибюджетных отношений (муниципальный бюджет — школа) и на уровне школы.

При расчёте регионального подушевого норматива должны учитываться затраты рабочего времени педагогических работников школ на урочную (занятия в группах, классах) и внеурочную деятельность, включая все виды работ (учебная, воспитательная, методическая и т.п.), входящие в трудовые обязанности конкретных педагогических работников.

Фонд оплаты труда школы формируется в пределах объёма средств школы на текущий финансовый год, определённого в соответствии с региональным расчётным подушевым нормативом, числом учащихся и поправочными коэффициентами.

Фонд оплаты труда образовательного учреждения ( $\Phi OT_{ou}$ ) состоит из базовой части ( $\Phi OT_6$ ) и стимулирующей части ( $\Phi OT_{ст}$ ).

$$\Phi OT_{ou} = \Phi OT_6 + \Phi OT_{ст}$$

Объём стимулирующей части определяется по формуле:

$$\Phi OT_{ст} = \Phi OT_{ou} \times ш,$$

где  $ш$  — стимулирующая доля  $\Phi OT_{ou}$ .

Рекомендуемый диапазон  $ш$  — от 20% до 40%. Значение  $ш$  определяется школой самостоятельно.

Базовая часть фонда оплаты труда обеспечивает гарантированную заработную плату руководителей, педагогических работников, непосредственно осуществляющих образовательный процесс, учебно-вспомогательного и младшего обслуживающего персонала школы.

Объём фонда оплаты труда педагогического персонала определяется по формуле:

$$\Phi OT_{пп} = \Phi OT_{ou} \times пп,$$

где  $пп$  — доля  $\Phi OT$  педагогического персонала, непосредственно осуществляющего учебный процесс в общем  $\Phi OT_{ou}$ .

Рекомендуемое оптимальное значение  $пп$  — 70%. Значение или диапазон  $пп$  школа определяет самостоятельно.

Базовая часть фонда оплаты труда для педагогического персонала, осуществляющего учебный процесс ( $\Phi OT_{пп}$ ), состоит из общей части ( $\Phi OT_о$ ) и специальной части ( $\Phi OT_с$ ).

Общая часть фонда оплаты труда обеспечивает гарантированную оплату труда педагогического работника исходя из

количества проведённых им учебных часов и численности учащихся в классах.

### Стимулирующие выплаты

Порядок и размеры стимулирующих выплат определяются в локальных правовых актах школы и (или) в коллективных договорах. В локальных правовых актах о стимулирующих выплатах должны быть определены критерии и показатели результативности и качества. В них включаются: динамика учебных достижений учащихся, активность их участия во внеурочной деятельности; использование учителями современных педагогических технологий, в том числе здоровьесберегающих; участие в методической работе, распространение передового педагогического опыта; повышение уровня профессионального мастерства и т.д.

Школа самостоятельно определяет:

- соотношение базовой и стимулирующей части фонда оплаты труда;
- соотношение фонда оплаты труда педагогического, административно-управленческого и учебно-вспомогательного персонала;
- внутри базовой части фонда оплаты труда соотношение общей и специальной частей;
- порядок распределения стимулирующей части фонда оплаты труда в соответствии с региональными и муниципальными нормативными актами.

### Коэффициенты

При определении финансовых условий реализации основной образовательной программы общего образования могут использоваться три группы коэффициентов.

К первой группе отнесены коэффициенты, учитывающие различия в стоимости образовательной услуги общего образования:

- по ступеням обучения;
- по видам образовательных программ (*профильное обучение, обучение в лицейских (гимназических) классах в зависимости от ступени обучения, классах коррекции и т.д.*);

### ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

- по типам и видам образовательных учреждений (*центры образования, начальные школы — детские сады и прогимназии, вечерние школы, лицеи (гимназии) и т.д.*).

Вторую группу коэффициентов могут составлять коэффициенты, учитывающие специфику контингента обучаемых, включая обучение лиц с ограниченными возможностями здоровья, лиц, нуждающихся в индивидуальном обучении на дому, и другие контингенты учащихся, требующие особых условий обучения, определённых законодательством страны.

В третью группу могут быть включены коэффициенты, отражающие условия доступности общего образования, для корректировки необходимых объёмов финансового обеспечения реализации основной образовательной программы общего образования:

- коэффициент транспортной доступности, который рассчитывается по формуле:

$$k_i^{TD} = (k_i^C - 1) \times n_i^{отд},$$

где  $k_i^C$  — коэффициент сезонности завоза товаров;

$n_i^{отд}$  — удельный вес населения субъекта РФ, проживающего в районах с ограниченными сроками завоза товаров, горных районах, в численности всего населения данного субъекта РФ. Для удельного веса населения субъекта РФ, проживающего в горных районах, применяется коэффициент затрат в размере 0,5.

Коэффициент сезонности рассчитывается по формуле:

$$k_i^C = 360/180 \times (1 + TR_i),$$

где 360 — срок транспортной доступности для районов, не отнесённых

И.В. Абанкина, Т.В. Абанкина. Экономика школы и новый образовательный стандарт

к районам с ограниченными сроками завоза продукции (дней);

180 — максимальный срок транспортной доступности для районов, отнесённых к районам с ограниченными сроками завоза продукции (дней);

$TR_i$  — коэффициент транспортной освоенности территории.

Коэффициент транспортной освоенности территории рассчитывается по формуле:

$$TR_i = 1 - \rho_i / \rho_{cp},$$

где  $\rho_i$  — плотность транспортных путей постоянного действия (железных дорог и автодорог с твёрдым покрытием) в данном субъекте РФ;

$\rho_{cp}$  — плотность транспортных путей постоянного действия в среднем по Российской Федерации.

Отрицательные значения коэффициента транспортной освоенности территории принимаются равными 0.

● поправочный коэффициент на дисперсность расселения:

$$qs = 1 + S_i,$$

где  $S_i$  — удельный вес населения, проживающего в сельских населённых пунктах с численностью населения менее 500 человек, по данному субъекту РФ;

● коэффициент удорожания стоимости условной единицы образовательной бюджетной услуги ( $k_i^{yA}$ ) рассчитывается по формуле:

$$k_i^{yA} = 0,6 \times k_i^{3П} + (0,2 \times k_i^U + 0,2 \times k_i^{TЭК}) \times (1 + k_i^{TД}),$$

где  $k_i^{3П}$  — коэффициент заработной платы;

$k_i^U$  — коэффициент уровня цен;

$k_i^{TЭК}$  — коэффициент стоимости топливно-энергетических ресурсов и коммунальных услуг;

$k_i^{TД}$  — коэффициент транспортной доступности.

Коэффициент заработной платы рассчитывается по формуле:

$$k_i^{3П} = k_i^{рай} + k_i^{мерр},$$

где  $k_i^{рай}$  — средневзвешенный (по численности населения соответствующих городов и районов) районный коэффициент к заработной плате, установленный федеральными нормативно-правовыми актами в соответствующих районах (городах) данного субъекта РФ;

$k_i^{мерр}$  — средневзвешенные (по численности населения соответствующих городов и районов) территориальные надбавки к заработной плате, установленные федеральными нормативно-правовыми актами в соответствующих районах (городах) данного субъекта РФ.

В качестве коэффициента уровня цен принимается отношение стоимости фиксированного набора потребительских товаров и услуг в данном субъекте РФ к среднему по Российской Федерации уровню.

### Целевое финансирование

Инвестиционная составляющая финансового обеспечения реализации основной образовательной программы общего образования может определяться на основе стратегического соглашения между органами исполнительной власти субъекта РФ и муниципального образования. Целевое финансирование реализации федерального государственного образовательного стандарта общего обра-

зования может предусматривать целевое финансирование муниципальных проектов и программ, соответствующие учебно-материальные, кадровые, информационно-методические и финансово-экономические ресурсы.

Региональный подушевой норматив, включая инвестиционную составляющую, и коэффициенты к региональному расчётному подушевому нормативу, а также порядок расчёта коэффициентов для использования при определении объёмов финансирования образовательных учреждений должны быть установлены нормативными правовыми актами субъекта РФ.

В процессе обновления федеральных государственных стандартов общего образования должны соблюдаться важнейшие гарантии прав граждан на образование — общее об-

## ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

разование должно оставаться обязательным, общедоступным и бесплатным. При этом не может быть отдельно сельского и городского школьного образования: технологии обучения могут быть различными, но результаты, которые демонстрируют школьники по окончании обучения, должны соответствовать единым требованиям, дискриминация по месту проживания недопустима. Ресурсы для решения задачи такого масштаба весьма ограничены, поэтому основное внимание должно быть уделено развитию кадрового потенциала системы образования, оснащению учебного процесса, кооперации и интеграции образовательных и социокультурных ресурсов территории.