

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СТИМУЛИРОВАНИЕ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

Основой инновационного развития, как это ни парадоксально звучит в современных условиях, становится надлежащее финансирование текущей деятельности школы: только обеспечив её базовый уровень, можно говорить об эффективности инновационного развития школы. Конечно, речь идёт не о поддержке отдельных показательных школ, а о системной планомерной работе. Только «заткнув дыры» и решив первоочередные проблемы, накопившиеся за годы гигантского недофинансирования системы образования, можно говорить о стимулировании её инновационного развития.

Ирина Тарасова,
директор
Департамента
образования
и социально-
правовой защиты
детства
Администрации
города Нижнего
Новгорода,
кандидат педагоги-
ческих наук

Бюджет развития системы образования должен иметь три обязательных составляющих:

- расходы, направляемые на развитие непосредственно инновационной деятельности образовательных учреждений;
- расходы на инновационное развитие системы образования в целом и реализацию целевых программных мероприятий;
- расходы на развитие материальной базы системы образования.

Ясно, что инновационная деятельность муниципальной системы образования, также как отдельной школы, должна базироваться на прочном материальном фундаменте. Ученик должен учиться в нормальных условиях: все разговоры о личностно-ориентированном образовании ничего не стоят, если в школе нет удобного гардероба, туалета, столовой, если на территории школы не поддерживается порядок.

Поэтому реальная работа по инновационному развитию системы образования начинается только тогда, когда своевременно проведены ремонты и устойчиво функционируют системы жизнеобеспечения. Объективным отражением принципиальной позиции администрации города Нижнего Новгорода и Городской Думы и пристального внимания к вопросам детства и проблемам молодёжи стало стабильное увеличение расходов на образование. Так, доля образования в расходной части бюджета увеличилась с 27% в 2003 году до 34% в 2007 году.

Нормативное финансирование и инновационное развитие школ

Несмотря на разговоры о переходе на нормативное подушевое финансирование, большинство регионов так и не собираются его внедрять. Даже в регионах-победителях национального проекта по внедрению комплексных проектов модернизации образования и в регионах-консультантах нет чётких определений норматива, отсюда и различные подходы к его расчёту. При этом подушевыми моделями часто называют модели финансирования, не имеющие отношения к нормативному финансированию.

Надо понимать, где можно использовать подушевое финансирование. Считаем, что его целесообразно использовать на макроуровне, на уровне региона, города в целом, но никак не в конкретных школах. Установить усреднённый норматив на одного учащегося для всех школ города — абсурд с точки зрения педагогики: при личностно-ориентированном обучении не могут индивидуальные образовательные маршруты стоить одинаково.



Однако если на уровне школ (микроуровне) подушевое финансирование и усреднение расходов неприемлемы, то на уровне региона оно крайне необходимо для справедливого распределения средств между муниципальными образованияами. Средние расходы на ученика по региону в целом — вполне объективный показатель, позволяющий с помощью ограниченного числа поправочных коэффициентов справедливо распределить средства региональных субвенций на реализацию основных общеобразовательных программ между муниципальными образованияами. И здесь вполне обоснованы различия в нормативах в городской и сельской местности.

На практике средние запланированные в бюджете расходы в расчёте на одного ученика в городах региона значительно различаются, при этом ущемлены, как правило, столицы регионов. Так, например, в Нижегородской области декларируется внедрение подушевого финансирования на региональном уровне, однако для разных городов области установлены значительно отличающиеся нормативы. В частности, в бюджете региона на 2006 год были запланированы субвенции на реализацию основных общеобразовательных программ для школьников Нижнего Новгорода в размере 8 454 рублей, а в городе Саров — в 2 раза выше (16 194 руб.). Так было записано в Приложении 14 к Закону Нижегородской области «Об областном бюджете на 2006 год». Аналогичные пропорции сохранились и в 2007 году.

Совершенно очевидно, что норматив объективно необходим финансовым органам и органам управления образованием для справедливого планирования и «прозрачного» распределения финансовых ресурсов. Норматив нужен и самой школе, но только тогда, когда он даёт ей возможность самостоятельно планировать свой бюджет, эффективно использовать выделенные средства. Норматив нужен и обществу, если он стимулирует повышение качества предоставляемых образовательных услуг.

Подушевой норматив не обеспечивает решения ни одной из указанных задач. Справедливое распределение отнюдь не тождественно усреднению расходов в расчёте на ученика. Качественное обучение стоит дороже, и, стимулируя повышение качества образования, государство должно в большем объёме финансировать школы, дающие более качественное образование. Сейчас много говорят о том, что хорошо работающий учитель должен получать более высокую зарплату. Но ведь зарплату учитель получает за счёт общего фонда оплаты труда школы. Если школа хорошо работает, если в ней много хорошо работающих учителей, ей должен быть предоставлен более объёмный фонд оплаты труда.

Если же норматив подушевой, то фонд оплаты труда зависит лишь от числа учащихся в школе, и больший фонд оплаты труда получает не та инновационно развивающаяся школа, достигшая прекрасных результатов и пользующаяся заслуженным авторитетом, а другая школа, в которой больше учащихся. Значит, в подушевом нормативе не заинтересовано и общество.

Именно поэтому мы очень аккуратно используем такой мощный экономический рычаг, как нормативное финансирование, не считая, что оно должно быть именно подушевым. Нормативы финансирования могут иметь различные единицы нормирования и быть направлены на повышение качества образования. Так, в частности, школы повышенного уровня образования (лицеи, гимназии, школы с углублённым изучением отдельных предметов) получают увеличенный фонд оплаты труда и имеют повышенные нормативы финансирования материальных расходов.

С 2003 года в Нижнем Новгороде функционирует система нормативного финансирования. Наши нормативы имеют обозначенные единицы и направлены на грамотное, ответственное выполнение функций муниципалитета, включая стимулирование повышения качества образования.



Некоторые расходы школ вполне можно нормировать и в расчёте на одного ученика — например, питание учащихся. И средства на питание распределяются по нормативам, исходя из численности учащихся различных категорий в школах. А вот текущий и капитальный ремонт необходимо нормировать, исходя из иных показателей. Сегодня дополнительные средства из бюджета города позволили перейти от латания дыр к продуманному планированию и более справедливому распределению средств. Средства между районами города распределяются строго по нормативу, расчётной базой которого является кубатура зданий. Следующий шаг — установление прозрачных правил распределения средств на ремонт между образовательными учреждениями внутри районов, исходя из кубатуры зданий, их технического состояния и нормативов периодичности ремонтных работ, но никак не исходя из числа учащихся в этой школе.

Тюменской области и Санкт-Петербурга, уже внедривших новые, отличные от ЕТС, системы оплаты труда учителей, регионом-консультантом стала и Москва, отраслевая система оплаты труда которой основана на ЕТС.

Качество работы учителя зависит от множества факторов, и прежде всего от его отношения к работе, от морального климата в коллективе, а отнюдь не от числа учеников в классе (если, конечно, их число не превышает установленную норму 25 человек и класс не переполнен). Поэтому для стимулирования качества работы необходимо не устанавливать прямую зависимость между числом учеников в классе и размером заработной платы учителя, а вводить дополнительные надбавки и доплаты, стимулирующие качественное выполнение учителем своей основной работы и многочисленных дополнительных обязанностей, в комплексе составляющих его участие в образова-

Норматив	Принцип	С какого времени	Единица расчёта	Кем утверждается
Текущие расходы	По типам и видам образовательных учреждений	с 2003 г.	Учащиеся, воспитанник	Приказом директора департамента на основании методики, утверждённой Городской думой
Льготное питание за счёт средств городского бюджета	По возрастным категориям детей	с 2003 г.	Учащиеся,	Приказом директора департамента
Текущий и капитальный ремонт	По кубатуре зданий образовательных учреждений района	с 2006 г.	Данные технического паспорта здания	Заместителем главы Администрации города Нижнего Новгорода по социальным вопросам

С вопросами нормативного финансирования тесно связаны проблемы оплаты труда учителей. Сегодня много говорят о переходе на новую систему оплаты труда педагогов, в качестве таковой называя и подушевую систему оплаты труда, разработанную в Тюменской области. Однако существуют и иные системы оплаты труда, внедряемые в рамках реализации комплексных проектов модернизации образования. Регионами-консультантами по реализации комплексных проектов модернизации стали три региона, каждый из которых имеет собственную систему оплаты труда. Помимо

тельном процессе. Для этого необходимо обеспечить школе и соответствующий надтарифный фонд оплаты труда.

Система оплаты труда, основанная на использовании ЕТС, была разработана и принята в Нижнем Новгороде (постановлением Администрации города Нижнего Новгорода от 12.04.2006 № 1093 «Об утверждении Положения об оплате труда работников муниципальных образовательных учреждений города Нижнего Новгорода»). Эта система по своей идеологии совпадает с московской. Постановление о переходе на такую отраслевую систему оплаты



труда подписал в июле 2005 г. нынешний губернатор Нижегородской области В.П. Шанцев, исполнявший в то время обязанности мэра Москвы.

Отраслевые условия оплаты труда работников образования в нашем городе и в Москве — это система доплат и надбавок стимулирующего характера за работу, не входящую в круг основных обязанностей работников. Эта система направлена на повышение мотивации работников и обеспечение высокого качества образования.

Нормативное финансирование должно работать при финансово-хозяйственной самостоятельности школ. Тогда оно поможет директорам оперативно решать вопросы планирования и ведения хозяйственной деятельности, более рационально использовать бюджетные ресурсы, оперативно принимать управленческие решения.

Финансово-хозяйственная самостоятельность школ — обязательное условие их инновационного развития. Инновации предполагают самостоятельный выбор своей траектории развития, который должен подкрепляться необходимыми финансовыми ресурсами. И задача самой школы — определить наиболее эффективные направления использования средств с учётом направлений своего развития и позиций всех участников образовательного процесса.

При повсеместном введении казначейской системы исполнения бюджетов обеспечивать финансово-хозяйственную самостоятельность школ становится всё сложнее, однако делать это и можно, и нужно. Более того, появляются и новые возможности, например, переход в форму автономного учреждения.

Создание собственных бухгалтерий в школах обеспечивает реальную финансово-хозяйственную самостоятельность. В декабре 2005 г. в соответствии с распоряжением главы Администрации Нижнего Новгорода школы города перешли на самостоятельное ведение бухгалтерского учёта. Школьные бухгалте-

ры прошли обучение, и на основе тендера было закуплено программное обеспечение.

Национальный проект «Образование» стимулирует инновации

Сегодня федеральный уровень управления наконец-то стал уделять внимание проблемам инновационного развития муниципальных образовательных учреждений и выделять достаточно большие средства из федерального бюджета. Национальный проект «Образование» позволил сконцентрировать внимание общественности как на образовании в целом, так и на конкретной школе и конкретных педагогах, сделать первые шаги к повышению престижа учителя.

Считаем целесообразным для поддержки общеобразовательных школ в рамках конкурса общеобразовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы, выделить дополнительные номинации:

- школы повышенного статуса;
- средние общеобразовательные школы.

Общеобразовательные школы, не имеющие статуса лицеев и гимназий, не имеют возможности получать значительные объёмы внебюджетного финансирования. Именно этим школам дополнительная федеральная поддержка особенно необходима для инновационной деятельности. Но из-за того, что оцениваются прежде всего успехи в учебной деятельности, независимо от значения и результатов собственно инновационной деятельности, лицеи и гимназии, в которых учатся дети более обеспеченных родителей, оказываются первыми кандидатами для получения дополнительной поддержки на внедрение инновационных программ.

Ясно, что наряду с учебной необходимо оценивать и воспитательную деятельность школ и выделять отдельную квоту (по аналогии с учреждениями городской и сельской местности) для школ,



внедряющих инновационные проекты развития воспитательной системы. Это особенно важно в спальных, рабочих и депрессивных микрорайонах крупных городов.

Квоты для средних школ и школ повышенного статуса (лицеев, гимназий) должны выделяться пропорционально долям контингента учащихся в них в общей численности учащихся общеобразовательных учреждений.

Предлагаем расширить возможности реализации средств, выделенных на поддержку школ, внедряющих инновационные образовательные программы, в соответствии с финансовыми планами, заявленными в их программах развития.

В критериях отбора необходимо предусмотреть показатели оценки финансовых планов (бизнес-планов) реализации программ развития. Это повысит качество их составления, станет важным шагом развития экономических механизмов в общем среднем образовании, что в результате повысит эффективность использования бюджетных средств.

Считаем, что надо дифференцировать выплаты классным руководителям с учётом качества работы, исходя из её оценки общественно-государственными органами управления школ (управляющими, попечительскими советами), советами школ. Целесообразно выплачивать вознаграждение за классное руководство в полном объёме при наполняемости класса менее 25 человек. Необходим дополнительный стимулирующий фонд (например, 33% от выделенных школе средств на вознаграждение классных руководителей), позволяющий по решению государственно-общественного органа управления школы устанавливать выплаты в повышенных размерах классным руководителям, достигавшим в своей деятельности наиболее высоких качественных показателей.

Поскольку национальный проект «Образование» нацелен на оперативное

достижение результатов по наиболее острым вопросам образования, предлагаем реализовать направление, обеспечивающее комплексное развитие муниципальных систем образования. Для этого необходима государственная поддержка инновационного развития дошкольных образовательных учреждений и учреждений дополнительного образования; муниципальных образовательных систем, работающих по инновационным проектам развития. Сегодня реализация национальных проектов в образовании затронула прежде всего региональный уровень управления образованием, школы и вузы, а муниципальный уровень управления участвует лишь в процедурах сбора отчётности с муниципальных образовательных учреждений. Но наибольший объём расходных полномочий в сфере образования находится именно у органов местного самоуправления, поэтому их необходимо активно привлекать к участию в национальном проекте по направлениям инновационного развития муниципальных систем образования.

Наиболее острая проблема в городах — предоставление общедоступного и качественного дошкольного образования. Необходима также модернизация системы дополнительного образования, приведение её в соответствие с требованиями современного общества, что невозможно без участия государства.

Модернизация организационно-экономических механизмов в дошкольном и дополнительном образовании детей станет и мощной поддержкой национального проекта по стимулированию рождаемости: социологические опросы показывают, что недостаток мест в детских садах становится причиной отказа многих семей от рождения детей несмотря на материальную поддержку государства. **НО**

