



О Б Р А З О В А Т Е Л Ь Н А Я  
П О Л И Т И К А

## О РАЗВИТИИ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### Извлечения

**На заседании Государственного совета РФ 24 марта 2006 г. был принят итоговый документ, цель которого — формирование единой общенациональной стратегии инновационного, опережающего развития российского образования, обеспечивающего его качественный прорыв и на этом фундаменте — новое качество жизни страны; документ предусматривает координацию совместной деятельности государственной власти и общества по основным направлениям реализации этой стратегии.**

Реализация задач модернизации образования в 2001–2005 гг. дала ему возможность выйти на уровень стабильного функционирования, преодолев целый ряд кризисных явлений, которые сопровождали наше образование в 90-е годы. Вместе с тем многие меры, запланированные на первом этапе модернизации российского образования, не осуществлены. Внутриотраслевой, замкнутый характер образовательной политики в ряде случаев привёл не только к межведомственной рассогласованности, но и к противодействию различных общественных групп модернизации образования. Не получили развития механизмы взаимодействия системы образования, рынка труда и общественных институтов.

При всей масштабности экспериментов изменения не затронули основной массы работников системы образования. Для многих из них модернизация не стала актуальной задачей, превратившись в разговоры о переменах к лучшему, притом что повседневные проблемы образования решались медленно. Это не позволило обеспечить преобразованиям необходимую массовую поддержку. Современное состояние образования предопределяет необходимость завершить к 2010 г. выполнение выдвинутых ранее модернизационных задач, позволяет ставить более амбициозные цели: **выход на новые горизонты инновационного развития отечественного образования и обеспечение его конкурентоспособности, что гарантирует конкурентоспособность страны на международном уровне.**

В настоящем документе главный лейтмотив — переход из положения «догоняющего развития» к реальной конкурентоспособности российского образования с мировыми лидерами в этой сфере.



## Стратегические ориентиры образовательной политики государства

Современный мир, включая и Россию, вступил в эпоху, когда большая часть экономического богатства создаётся вне среды материального производства. Многократно увеличиваются значение и стоимость интеллектуального труда, возрастает роль информации и информационных технологий, а экономика знаний становится важнейшей отраслью народного хозяйства. Интеллект становится основным конкурентным преимуществом.

В 2006 г. вопросы модернизации образования в мире стали одним из пунктов повестки дня заседания «Большой Восьмёрки», которая впервые пройдёт в России. Внимание к этому вопросу не случайно: образование повсеместно рассматривается как основной инструмент общественной модернизации, а инновационный аспект развития образования становится всё более и более актуальным.

### Равенство доступа к образованию.

#### Качественное образование для всех — основополагающая современная цивилизационная норма

Конституция Российской Федерации гарантирует права граждан на образование, которые должны в полной мере обеспечиваться за счёт создания условий для его доступности и прозрачности.

Необходимо реализовать **комплекс социально-экономических мер по обеспечению доступности образования** на всех его ступенях и адресной социальной помощи учащимся и студентам из малообеспеченных семей, детям, нуждающимся в особой поддержке государства.

### Образование — один из ведущих факторов формирования гражданского общества

Важнейшая фундаментальная задача образования — формирование гражданских ценностей и убеждений, обеспечение роста самосознания и гражданского взросления общества, что является основой его социальной стабильности.

Для решения этой задачи образование всем своим устройством и содержанием должно воспитывать гражданина и патриота; воспитывать в человеке чувство чести и собственного достоинства, социальной справедливости, гуманизм, высокую духовность и нравственность; нести в себе межнациональную, межэтническую солидарность, уважение к национальным традициям и культуре, всемерно поощрять этнокультурные образовательные инициативы; развивать веротерпимость, миролюбие, толерантность в межконфессиональных отношениях, знакомить учащихся с историей мировых религий как частью мировой культуры; выстраивать уклад жизни каждого образовательного учреждения на принципах антиавторитарной

педагогике, педагогики сотрудничества и сотворчества детей и взрослых — как модель гражданского общества.

### Повышение роли регионов в развитии образования

Регионы играют значительную роль в инновационном развитии образования, поскольку реальная реформа не может ограничиваться единой программой действий по всей России в целом. Она не может всюду проводиться по одной и той же схеме, исходить из одинакового набора задач, средств, темпов её осуществления; успешно проводить реформы можно только при сочетании разнообразных конкретных подходов в отдельных регионах и **единых принципов** реформы.

Поскольку реальные условия образовательной жизни регионов чрезвычайно многообразны, нет необходимости разрабатывать какую-либо единую модель законодательства образования для всех субъектов Федерации. Однако есть очевидная необходимость в координационной и консультационной работе на федеральном и региональном уровнях в вопросах регионального образовательного законодательства, в поддержке образования в депрессивных регионах и выравнивании образовательного потенциала субъектов Федерации.

### Приоритетные задачи развития системы образования

Первостепенное условие для развития ребёнка, органичная среда для детства — образование во всех его формах и видах, и особенно школьное, связанное с самым продолжительным и ответственным этапом в жизни каждого ребёнка.

В период глубоких социально-экономических перемен в России факторы риска для детства обострились, при этом практически единственным социальным институтом защиты детства осталась школа. Однако низкие ресурсные возможности школы (как и образования



в целом), не восполненные в своё время государством и обществом, не позволили в должной мере выполнить эту важнейшую социальную миссию.

### **Восстановление и развитие школьного здравоохранения**

Медицинское обеспечение учащихся и воспитанников школ возложено на сотрудников детских поликлиник — врачей-педиатров и медицинских сестёр, работающих в школах. Укомплектованность медицинских кабинетов школ врачами и средним медицинским персоналом составляет 62–72%, в том числе совместителями — 22–32%. В 30% школ медперсонала нет.

Оценка работы медперсонала в процессе лицензирования и аттестации школ не связана с заболеваемостью учащихся, а страховые компании не заинтересованы в профилактической работе. В итоге здоровье школьников на деле не интересует никого, кроме родителей ребёнка.

В 67% школ страны нет медицинских кабинетов. Только в 44% городских детских поликлиник соблюдаются штатные нормативы врачебного персонала.

В итоге, по данным Всероссийской диспансеризации детей и подростков, сегодня только каждый третий ребёнок может быть признан здоровым. 16% детей страдают различными хроническими заболеваниями, более половины детей имеют те или иные функциональные отклонения, которые могут привести к хроническим заболеваниям. Всё это делает необходимым неотложное восстановление и развитие школьного здравоохранения: разработку современных норм, **регламентирующих медицинское обеспечение детей и подростков** разного возраста; укрепление материально-технической базы медицинских кабинетов; введение новых технологий обработки информации, полученной на профилактических осмотрах, в частности «**паспорта здоровья**», для обмена информацией

между родителями и врачами-специалистами, отслеживания результатов профилактической деятельности; изменения в порядке финансирования по обязательному медицинскому страхованию, включение в него оплаты профилактических мероприятий в образовательных учреждениях или на базе поликлиник; **организация «школ здоровья»**, школ со здоровьесберегающими технологиями, а также оздоровительных мероприятий и профилактического лечения детей и подростков во время летних и зимних каникул.

### **Реорганизация системы питания в общеобразовательных учреждениях на основе использования современных технологий производства и транспортировки пищевых продуктов**

Горячее питание в школе получают только 15–20% детей. Муниципальные органы власти (причём далеко не все) выделяют на питание школьников в среднем по 12–15 рублей в день, из которых 60% составляют накладные расходы. При таком питании школьники не получают в достаточном количестве ценные в биологическом отношении пищевые продукты, витамины и микроэлементы.

Необходимо разработать примерные **нормы питания на одного ребёнка в день** для всех типов и видов образовательных учреждений (с частичным или круглосуточным пребыванием ребёнка) с учётом профиля образовательного учреждения, возраста детей, их здоровья, умственной и физической нагрузки; установить порядок **контроля качества питания** с учётом возрастных особенностей учащихся, оптимизировать его стоимость; принять региональные законодательные акты, обеспечивающие обязательное выделение денежных средств на **организацию питания детей** из малообеспеченных семей в государственных, муниципальных образовательных учреждениях.

### **Модернизация системы физического воспитания детей, подростков и молодёжи. Развитие массового спорта в образовательных учреждениях**

Уменьшение финансирования, сокращение количества и выход из строя существующих спортивных объектов в школах, недостаточная оснащённость спортивным инвентарём, снижение контроля за уровнем преподавания на уроках физкультуры, производством школьного спортивного инвентаря и оборудования увеличило число случаев травматизма на занятиях физической культурой и спортом. Из-за повышения стоимости платных физкультурно-оздоровительных услуг, роста цен на спортивную форму и инвентарь занятия массовой физической культурой и спортом во внеурочное время недоступны для большинства детей и подростков.

Необходимо развивать материально-техническую, спортивную базу, открывать в школах спортивные клубы или центры



## Система образования может и должна эффективно развиваться

Из выступления на заседании  
Государственного совета РФ 24 марта 2006 г.

Андрей Фурсенко,  
министр образования и науки РФ

...Для того чтобы система образования эффективно развивалась, необходимо сделать её *более открытой*. Критерии качества не могут устанавливаться изнутри системы, они определяются потребителями образовательных услуг: обществом и экономикой. Именно на формирование института внешнего заказа образованию нацелены основные действия нашего министерства.

Начну с профессионального образования. Здесь наша задача — ориентация на современные и перспективные региональные рынки труда. И решается она через полноценное участие работодателей в формировании структуры и содержания профессионального образования: стандартов, перечня специальностей, количества специалистов, востребованных на рынке труда. На всех уровнях системы профессионального образования главное — соответствие направлений и качества подготовки потребностям регионального развития, возможность для граждан получать хорошее образование там, где они живут, и достойную работу там, где получают образование.

Модернизацию экономических механизмов называют «ключевым условием обеспечения эффективности образовательной политики». И к первоочередным мерам в этом плане отнесено введение нормативного подушевого финансирования взамен действующей сегодня в большинстве регионов малоэффективной схемы распределения средств.

В соответствии с законодательством субъекции на заработную плату учителям и на учебные расходы направляются из регионального бюджета в муниципальные в зависимости от количества обучающихся. На региональном и муниципальном уровне необходимо довести принципы нормативного финансирования до каждого общеобразовательного учреждения.

содействия укреплению здоровья школьников; по месту жительства и при школах следует создавать и восстановить сеть физкультурных и спортивных детских площадок; обеспечить **инновационную подготовку и повышение квалификации** специалистов физкультурно-спортивного профиля, специалистов реабилитационной и лечебной физической культуры, способных работать с инвалидами и детьми с отклонениями в состоянии здоровья.

### Введение обязательного бесплатного среднего (полного) общего образования

В мировой образовательной теории и практике **обязательным** считается тот уровень образования, который государство **обязано** предоставить гражданам и который гражданин **обязан** освоить для полноценного участия в жизни общества.

**Введение по инициативе Президента Российской Федерации обязательного бесплатного общего среднего (полного) образования — стержень современного этапа инновационного развития образования, приоритетная общенациональная стратегическая задача, направленная на повышение образовательного уровня нации, обогащение человеческого капитала, социально-экономическое и культурное развитие страны, рост её конкурентоспособности.**

**Основные трудности введения обязательного среднего образования лежат не в педагогической, а в социальной и экономической плоскостях**, поскольку главное условие решения этой крупной социально-педагогической задачи — создание системы целевой адресной поддержки детей, имеющих при получении среднего образования социально-экономические, медико-психологические и другие затруднения.

Введение всеобщего среднего образования не потребует существенных бюджетных затрат, так как из-за демографического спада в стране сокращается контингент учащихся, высвобождаются педагогические кадры, материально-технический потенциал, что обеспечивает ресурсную базу для решения этой задачи. Кроме того, в Москве, Санкт-Петербурге, Екатеринбурге, Новосибирске, Красноярске и других мегаполисах сохранилась вся инфраструктура всеобщего среднего образования.

Введение обязательного бесплатного среднего образования (*далее — обязательное среднее образование*) предполагает различные формы его получения: очную, вечернюю и заочную, обучение на дому, дистанционную подготовку, экстернат, в рамках школы (профильное и профессиональное образование в старших классах).

Таким образом, обязательное среднее образование — **часть целостной системы всеобщего непрерывного образования**, поэтому его введение потребует соответствующих изменений в сопредельных ступенях образовательной системы, в частности, в начальном, среднем и высшем профессиональном образовании.



## Ключевые условия эффективности образовательной политики государства

### Повышение социального статуса, профессионального уровня, улучшение материального положения педагогических кадров

Зарплата в сфере образования до сих пор остаётся одной из самых низких в стране: в 1991 г. она составляла 71% от заработной платы в экономике. В 2005 г. этот показатель составил 66%. Средняя заработная плата российского учителя ещё ниже — 49,7%, воспитателя детского сада — 40,5%. Половина работников образования получает зарплату менее 3 тыс. руб. в месяц. Большинство учителей и директоров считают, что материальное положение учителя чрезвычайно низко. В целом по стране, по данным ВЦИОМа, такой же точки зрения придерживаются более чем три четверти населения.

Социальную неудовлетворённость работников образования вызывает отсутствие достойного пенсионного обеспечения, медицинского обслуживания, невозможность улучшить жилищные условия.

Необходимы региональные системы **социальных гарантий** для работников образования, подобные той, которая была предусмотрена Законом Российской Федерации «Об образовании». Должны быть разработаны организационно-экономические и нормативные правовые механизмы, препятствующие закреплению негативных диспропорций в структуре кадрового потенциала системы образования.

### Система оплаты труда

Действующая система оплаты труда учителей крайне неэффективна, лишь в малой степени учитывает важную воспитательную работу педагогов, стимулирует избыточную почасовую нагрузку учителей и перегрузку школьников, не способствует притоку молодых, профессиональных кадров в систему образования.

Завершая переход к финансированию общеобразовательных учреждений по подушевому принципу, следует начать постепенный переход к новой системе оплаты труда педагогов. При этом, сохраняя общие принципы такой системы, предстоит учитывать возможное многообразие подходов к системе оплаты труда учителей в различных субъектах Федерации, комплексно рассматривать введение новой системы оплаты труда с учётом развития практики общественного участия в управлении образованием, самостоятельности образовательных учреждений, инновационных подходов к аттестации учителей.

#### Необходимые меры:

разработка и апробация новых региональных систем оплаты труда учителей, построенных на **общих принципах** оплаты за качество образования, укрепления здоровья и воспитания детей;

Мы убедились: если средства доходят по нормативно-подушевому принципу только до муниципалитета, а дальше сохраняется прежняя система финансирования — механизм не работает. *Если директор не знает величины бюджета своей школы, он не имеет возможности планировать расходы и в результате не может за них отвечать.*

Собрав первую отчётность о выплатах вознаграждения за классное руководство, мы увидели, что в стране более 12 тыс. классов, в которых обучается по 1–2 ученика! Причём такие классы есть даже в городах: более 63 тыс. классов (т.е. свыше 8%) — с наполняемостью до 5 человек, в том числе более полутора тысяч — в городах. Очевидно, что это происходит из-за стремления учителей к увеличению почасовой нагрузки, от которой напрямую зависит их зарплата, и практически не связано с требованиями к качеству.

Завершая переход к подушевому финансированию общеобразовательных учреждений, в регионах следует начать вводить новую систему оплаты труда педагогов. Конкретная методика расчётов в каждом субъекте Федерации может быть своя, в зависимости от региональных особенностей. Однако при всём многообразии таких методик для эффективного стимулирования качества должны быть соблюдены общие принципы:

— определение на региональном уровне доли фонда оплаты труда общеобразовательных учреждений в общем объёме бюджетного финансирования;

— увеличение надтарифной (*стимулирующей*) доли в общем фонде оплаты труда (и повышение зарплаты должно, в первую очередь, затронуть именно эту часть фонда оплаты труда);

— привлечение общественности — школьных попечительских и управляющих советов — к распределению надтарифного фонда;

— значительная дифференциация (*базового*) размера оплаты труда в зависимости от квалификации учителя.

Причём для определения квалификации, её соответствия современным требованиям к качеству нужно существенно обновить порядок аттестации учителей: создать систему, стимулирующую их к освоению эффективных инновационных образовательных технологий. Ряд системообразующих элементов нового подхода к аттестации кадров задаёт конкурсный отбор лучших учителей в рамках



## СИСТЕМА ОБРАЗОВАНИЯ

национального проекта. Процедура отбора устанавливает критерии качества и предполагает оценку результатов труда потребителями, что обеспечивает прозрачный, объективный, открытый и независимый характер отбора.

Достижение качественного образования невозможно также без адекватной системы его мониторинга и оценки. *(Изменения в оценке качества должны касаться не только аттестации педагогов, но всех сторон образовательного процесса и образовательных результатов.)*

Центральный элемент общероссийской системы оценки качества образования — единый государственный экзамен, проводимый по единой схеме во всех территориях.

*Предлагаемая нами схема такова:*

— для всех выпускников школ обязательна сдача ЕГЭ по установленным предметам, один из которых, безусловно, русский язык;

— экзамены по другим предметам могут сдаваться в форме ЕГЭ или традиционно;

— для поступления в вуз необходимо сдать ЕГЭ по тем предметам, по которым *установлены вступительные испытания в выбранный выпускником вуз.*

В перспективе целесообразно в рамках развития общероссийской системы оценки качества образования вести также разработку и апробацию независимых и объективных процедур оценки образовательных достижений учащихся, завершивших обучение на ступенях начального и основного общего образования *(после 4-го и 9-го классов)*, бакалавриата.

Отработка всех перечисленных выше подходов заложена в приоритетном национальном проекте «Образование». Это касается

— и инструментов общественной выработки критериев оценки и внешнего заказа к образованию (я имею в виду конкурсы лучших учителей, инновационных программ школ и вузов);

— и нормативно-подушевого подхода к ресурсному обеспечению всех мероприятий, включая конкурсы в сфере общего образования, вознаграждения за классное руководство.

В результате проект придаёт мощный импульс необходимым системным изменениям в отрасли. Это, в частности,

— интеграция вузов в процессы развития региональной экономики *(за два года в половине регионов для поддержки деятельности вузов будут созданы условия, при которых будут обеспечены наиболее острые кадровые потребности региональных программ развития);*

увеличение дифференциации в оплате труда учителей различной квалификации; участие школьных попечительских, управляющих и иных советов в оценке качества труда педагогов;

определение на региональном уровне **объёмов фонда оплаты** труда общеобразовательных учреждений в общем объёме бюджетного финансирования;

разработка и реализация механизмов увеличения **доли надтарифного фонда** в общем фонде оплаты труда с предоставлением возможности участвовать в его распределении школьным попечительским, управляющим и иным советам;

введение новой **системы аттестации учителей**, стимулирующей их к освоению эффективных инновационных образовательных технологий, современных информационных технологий, методов организации проектной, групповой и исследовательской деятельности учеников, иных ключевых педагогических компетенций. Следует отказаться от определения уровней оплаты труда педагогических работников, напрямую зависящих только от стажа педагогической работы и образования, ввести надбавку за непрерывный педагогический стаж. Такая надбавка, устанавливаемая через первые три года работы, позволит привлечь молодых специалистов, закрепить кадровых работников.

### Переход от затратной экономики образования — к экономике развития

Меры, нацеленные на быстрое увеличение бюджетного и внебюджетного финансирования образования, должны сочетаться с мерами, направленными на оптимизацию использования ресурсов этой сферы. При этом экономическая эффективность не может противопоставляться социальной.

### Бюджетное финансирование образования

Финансирование российского образования в сопоставимых ценах составляет примерно три четверти от уровня 1991 г.

В сравнении с зарубежными странами в России крайне низкий уровень финансирования образования. Доля расходов на образование к ВВП у нас составляет 3,5%, в то время как в развитых странах, как правило, более 4%. При этом наш ВВП, во-первых, ещё далёк от своего уровня 1990 г. и, во-вторых, в сравнении с ВВП развитых стран он крайне невысок: в 5,5 раз меньше, чем в Германии, в 10 раз меньше, чем в Японии, в 25 раз меньше, чем в США.

При таком низком финансировании российского образования выделяемые бюджетные средства расходуются весьма неэффективно. Между тем без достаточного финансирования и эффективного использования выделяемых средств невозможно обеспечить должный качественный уровень и конкурентоспособность отечественного образования.



### Необходимые меры:

**увеличение бюджетных расходов на образование**, обеспечение роста их доли в ВВП до среднего уровня развитых стран (5%);

повышение **эффективности использования финансовых средств** в целях концентрации внутрисистемных ресурсов для инновационного развития образования;

распределение бюджетных ресурсов в системе образования на основе нормативного финансирования и гласных конкурсных процедур;

**оптимизация системы и механизмов бюджетного финансирования образования**; преодоление консерватизма, зарегламентированности существующего постатейного финансирования образовательных учреждений и казначейских процедур;

внедрение в экспериментальном режиме **трёхлетнего бюджетирования** системы образования и образовательных учреждений, позволяющего более эффективно использовать бюджетные средства и целенаправленно планировать задачи и индикаторы развития.

### Межбюджетные отношения в сфере образования

Российская Федерация неоднородна по уровню экономического развития регионов. Между экономически развитыми и депрессивными регионами существует почти восьмикратное различие в уровне доходной части бюджетов, для муниципалитетов эта цифра доходит до 40. В таких условиях полная передача финансирования отдельных образовательных программ на региональный уровень может закрепить отставание экономически депрессивных регионов при объективном дефиците квалифицированных кадров. Необходимо разработать и ввести систему мер по выравниванию стартовых возможностей граждан в получении качественного образования вне зависимости от места их проживания.

Необходимо разработать систему общероссийских норм, регламентирующих условия и оснащённость образовательного процесса на всех уровнях и ступенях образования; ввести **целевые субвенции и субсидии** из федерального бюджета на выравнивание условий развития образования при условии реализации в субъектах Федерации необходимых институциональных изменений в системе образования; отработать систему **межбюджетных отношений** в финансировании различных уровней и видов образования.

### Налоговая база образования и привлечение внебюджетных средств

В последние годы со стороны государства предпринят ряд действий, заметно уменьшающих доход образовательных учреждений от собственной хозяйственной деятельности. Одновременно резко увеличивается налоговое бремя образовательных учреждений, фактически приравнивающее их к коммерческим предприятиям.

— расширение практики создания в школах попечительских, управляющих и иных советов (*ожидается, что уже в 2006 г. в 25% школ будут созданы эти советы, а в 2007 г. — в 60% школ*). Также будут включены представители работодателей в попечительские советы вузов (*по экспертным оценкам — в каждом пятом вузе в 2006 г. и каждом третьем вузе в 2007 г.*);

— переход на нормативное финансирование и новую систему оплаты труда работников образования (*мы ставим задачу, чтобы к 2007 г. все региональные образовательные системы перешли на подушевой принцип финансирования образовательных учреждений, а к 2008-му — на новую, более эффективную систему оплаты труда*);

— массовое использование современных информационных технологий в образовательном процессе (*по нашим оценкам, к концу 2006 г. каждая пятая, а к концу 2007 г. — каждая четвертая школа будет их широко использовать*).

Один из ключевых механизмов стимулирования системных изменений, заложенный в наш национальный проект, — это поддержка лидеров, инновационных проектов, программ развития. В этой связи мы готовим предложения по целевой поддержке комплексных преобразований в регионах по таким направлениям, как:

— развитие начального и среднего профессионального образования;

— изменение системы оплаты труда;

— создание региональных систем оценки качества образования;

— общественное участие в управлении образованием;

— расширение форм предоставления дошкольного образования.

*По нашим предварительным оценкам, объёмы федеральной поддержки могут варьироваться от 150 до 400 млн рублей в зависимости от количества учащихся в регионе и от специфики заявленных программ развития. Такая целевая поддержка даст возможность разработать продуманные, реалистичные программы с чёткими индикаторами, адекватными механизмами реализации, аргументированными бюджетными потребностями.*

Это должно коснуться не только сильных, но и экономически «депрессивных» регионов, что позволит выровнять стартовые возможности в субъектах Федерации, обеспечить позитивные изменения в системе образования. ■



Не используется апробированный и широко распространённый во всём цивилизованном мире механизм налогового поощрения инвесторов образования, который существенно расширяет возможности его развития. Налоговые органы вполне могут обеспечить целевое использование инвестируемых в систему образования средств. Искусственно сдерживается переход в условиях нормативного финансирования на финансирование образовательных учреждений так называемой «одной строкой».

Необходимо предоставить образовательным учреждениям **льготы по налогу на прибыль** в части доходов от предпринимательской и иной приносящей доходы деятельности, направляемых на осуществление и развитие образовательного процесса; создавать стимулирующие условия для привлечения в сферу образования внебюджетных средств: ввести **налоговые льготы** для организаций и граждан, направляющих свои средства в сферу образования как в виде оплаты обучения, так и в виде благотворительных пожертвований; **отказаться от налога на землю и имущество образовательных учреждений** всех форм собственности, введённого с 1 января 2006 г. (этот налог отменён Московской городской думой для федеральных и региональных образовательных учреждений только в Москве).

### Нормативное финансирование и другие механизмы развития экономики образования

Нормативное финансирование — основной механизм, позволяющий уйти от затратности бюджетных расходов в образовании и повысить их эффективность. Переход от финансирования учреждений к финансированию потребителей образовательной услуги составляет основу реформ экономики образования. Расчёт бюджета с применением подушевого бюджетного норматива на ученика, с индивидуальными поправочными коэффициентами к подушевым нормативам, с учётом особенностей организации и материально-технического обеспечения образовательного процесса в отдельных территориях и образовательных организациях, позволяет сформировать бюджеты, исходя из строгих и прозрачных критериев, выровнять бюджетную обеспеченность образовательных учреждений. Кроме того, это даёт потребителю образовательных услуг определённую свободу выбора, чему способствует практическая реализация принципа «деньги следуют за учеником».

Принцип нормативного финансирования образовательных учреждений был введён Законом РФ «Об образовании» 1992 г. Однако из-за трудностей экономического положения страны он длительное время не применялся. В последние годы этот принцип используется в системе общего образования ряда регионов. Но в сфере профессионального образования всех уровней в этом направлении до сих пор ничего не сделано.

### Необходимые меры:

активизировать введение **нормативного финансирования** образования в общеобразовательных учреждениях с учётом реализации государственных образовательных стандартов как необходимого условия образовательного процесса. Завершить разработку законодательной базы и методик расчёта нормативов финансирования, отражающих региональную специфику, по уровням образования, типам и видам образовательных учреждений;

провести **подготовку управленческого состава** общеобразовательных учреждений к работе в условиях нормативного финансирования;

разработать нормативные документы и механизмы, устанавливающие в соответствии с общепринятым мировым опытом возможность **многоучредительства** образовательных учреждений всех типов и видов, их долевое (**многоуровневое**) финансирование из бюджетов различных уровней, а также участие бизнес-структур в **софинансировании** образовательных учреждений всех типов, видов и форм собственности (**многоканальное финансирование**);

сформировать нормативную правовую базу, обеспечивающую разнообразие форм государственных и муниципальных образовательных учреждений, широкую самостоятельность в привлечении ресурсов и стимулы для их эффективного использования, прозрачность финансово-хозяйственной деятельности и ответственность за её результаты. При введении нормативного финансирования образовательных учреждений предусмотреть выделение средств на основную деятельность (за исключением стипендий и т.п.) единой строкой и право учреждения распределять средства по статьям сметы.

### Расширение программно-целевых и проектных методов финансирования образования

Помимо введения нормативного финансирования нужно шире использовать программно-целевые и проектные методы





финансирования образования: это позволит образовательным учреждениям получать финансирование не только на текущие нужды, но и на финансирование программ, обеспечивающих инновационное развитие. Особенно важным становится проектное финансирование, методология которого начинает реализовываться в рамках приоритетного национального проекта «Образование».

Необходимо: активно использовать для программно-целевого и проектного финансирования федеральную и региональные целевые программы развития образования, открытые конкурсы; расширять систему грантов; разработать систему показателей (индикаторов) для оценки результатов работы по инновационным программам, эффективности финансовых вложений, степени достижения поставленных целей.

### **Укрепление материально-технической и технологической базы образования**

В настоящее время степень износа основных фондов в системе образования превышает 31%. В аварийном состоянии находится 4% государственных и муниципальных школ, 6,9% образовательных учреждений начального и 5,5% — среднего профессионального образования, 5,4% — высшего профессионального образования. Капитального ремонта требуют 33,4% школ, 8,4% учебных заведений начального, 22,7% — среднего и 15,8% — дополнительного профессионального образования. Не имеют канализации каждая вторая, водопровода — каждая третья, центрального отопления — каждая пятая школа. Каждая пятая школа не имеет возможности обеспечить учащихся горячим питанием.

#### **Необходимые меры:**

**совершенствование государственных нормативных документов**, регламентирующих эксплуатационные параметры образовательных учреждений — строительные нормы и правила, правила противопожарной безопасности, санитарно-эпи-

демиологические правила и нормативы с учётом требований безопасности, экологические требования и необходимые условия организации образовательного процесса;

разработка **стандартов учебно-материальной базы**, регламентирующих необходимые и достаточные материально-технические нормы и правила организации образовательной среды на разных ступенях обучения;

совершенствование действующей и разработка новой **типовой проектно-сметной документации** на строительство образовательных учреждений различных типов/видов, а также реконструкцию действующих типовых проектов, прежде всего **в сельской местности**, с возможностью использовать местные строительные материалы и различные источники энерго- и теплоснабжения в зависимости от климатической зоны.

### **Реструктуризация сети общеобразовательных учреждений**

Существующая сеть общеобразовательных учреждений в большинстве субъектов Федерации не соответствует современному уровню демографии и расселения в этих территориях. Это приводит к крайне неэффективному использованию имеющихся в сфере образования ресурсов, к неспособности обеспечить необходимое качество образования и уровень социализации учащихся малокомплектных школ.

#### **Необходимые меры:**

разработка и реализация муниципальных и региональных **программ реструктуризации** общеобразовательных сетей с учётом современных целей и задач системы образования, а также новых моделей организации образования (школа — образовательный центр, школа — социокультурный комплекс, школа возрастных ступеней обучения, сетевое взаимодействие образовательных учреждений и т.д.);

обеспечение возможности получить качественное образование каждому ученику дошкольной и начальной ступени в пределах **пешеходной доступности**, средней и старшей ступени — в пределах **транспортной доступности**. В связи с этим необходимо разработать региональные нормативы для подвоза школьников, ввести систему «школьный автобус», учитывать реструктуризацию общеобразовательных сетей при разработке региональных и муниципальных планов дорожного строительства и ремонта;

содействие, в том числе через разработку соответствующей региональной нормативной правовой базы, становлению **новых форм предоставления образовательных услуг** в рамках реструктуризации сети общеобразовательных учреждений.

В частности, это касается социального партнёрства учреждений образования и необразовательной сферы, более активного использования информационных образовательных технологий;

проведение федерального эксперимента в пилотных регионах по созданию и апробации новой институциональной формы оказания первичных социальных, в том числе образовательных,



услуг населению — **социального интегрированного учреждения**. Это позволит консолидировать и более эффективно использовать ресурсы социальной сферы для повышения качества оказываемых услуг.

### Развитие государственно-общественной системы управления развитием образования

Принцип государственно-общественного управления образованием был утверждён Законом РФ «Об образовании» 1992 г. На сегодняшний день эта норма законодательства не реализована. До конца не сформирована нормативная правовая база участия граждан в управлении образовательными учреждениями, формировании образовательной политики на местном, региональном и федеральном уровнях.

В то же время в ряде регионов разработаны модели нормативной правовой базы оценки качества образования гражданскими институтами, программы развития региональной системы образования, перечни приоритетных направлений расходования бюджета образования, другие направления деятельности гражданских организаций.

### Построение общероссийской системы оценки качества образования

Создание общероссийской системы оценки качества образования обеспечит все заинтересованные группы общества объективной информацией о состоянии образования на федеральном, региональном, муниципальном уровнях, на уровне учреждений образования, позволит эффективно управлять качеством образования и корректировать проводимую образовательную политику.

Необходимо создать в субъектах Федерации **структуры** надзора в сфере образования, проводящие оценку качества образования на региональном уровне;

ввести **Единый государственный экзамен** на этапе государственной (итоговой) аттестации по установленным предметам и как один из вариантов расширения возможностей для поступления в учреждения высшего профессионального образования;

разработать и апробировать независимые и объективные **процедуры оценки образовательных достижений учащихся** при завершении обучения на ступенях начального и основного общего образования, а также при окончании бакалавриата;

развивать систему **мониторинга качества образования**, выявляющую динамику и тенденции развития российского образования в рамках международных, общероссийских и региональных обследований;

развивать механизмы **общественно-профессиональной оценки качества образования**, в том числе на основе механизмов экспертизы деятельности образовательных учреждений в рамках приоритетного национального проекта «Образование».

### Национальный проект «Образование». Превращение его в системный стратегический инструмент развития российского образования

Создание по инициативе Президента России приоритетного национального проекта «Образование» имело важное значение, особенно для стимулирования образовательных инноваций и как первого в новейшей истории российского образования «прорыва» барьера межбюджетных отношений и оказания поддержки педагогам и образовательным учреждениям непосредственно с федерального (президентского) уровня.

Это последнее обстоятельство может в корне изменить саму философию существующей экономики образования, равно как и сложившуюся крайне консервативную систему межбюджетных отношений в образовательной сфере, резко тормозящую её развитие.

Для того чтобы придать проекту подлинно национальный статус, необходимо, *во-первых*, расширить зону охватываемых им актуальных педагогических проблем и, *во-вторых*, — и это главное — он должен иметь характер системной стратегии инновационного развития российского образования.

Необходимо включить в проект задачу ликвидации массовой беспризорности и целостную систему мер по защите детства, сохранению и укреплению здоровья детей;

предусмотреть на федеральном и региональном уровнях конкретную систему мер и механизмов введения в стране обязательного бесплатного среднего (полного) общего образования; предусмотреть более широкое участие федеральных и региональных органов власти и управления в повышении социального статуса, материального положения и профессионального уровня работников образования; оптимизировать систему управления инновационным развитием образования; перейти от затратной экономики к экономике развития российского образования. **НО**