

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.

- качество образования • стандарты нового поколения • финансирование программы общего образования • нормативы • стимулирующие выплаты
- коэффициенты • целевое финансирование

Развитие школы связано с повышением доступности качественного образования при эффективном

использовании ресурсов, что требует обеспечения полноты предоставляемых

сеть 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.

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, включает элементы социальной практики.

В проект федерального государственного образовательного стандарта общего образования 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 ре-

ализации образовательной программы в учреждениях данного региона в соответствии с государственным образовательным стандартом общего образования в расчёте на одного ученика в год, определяемый отдельно 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, 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:

- 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 (ΦOT_{ou}) состоит из базовой части (ΦOT_b) и стимулирующей части ($\Phi OT_{ст}$).

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

Объём стимулирующей части определяется по формуле:

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

где u — стимулирующая доля ΦOT_{ou} .

Рекомендуемый диапазон u — от 20% до 40%. Значение u 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:

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

где nn — доля ΦOT педагогического персонала, непосредственно осуществляющего учебный процесс в общем ΦOT_{ou} .

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

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

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.*);
- 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 раз- мере 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 к районам с ограниченными сроками завоза продукции (дней);

180 — максимальный срок транспортной до- ступности для районов, отнесённых к райо- нам с ограниченными сроками завоза про- дукции (дней);

TR_i — коэффициент транспортной освоенно- сти территории.

Коэффициент транспортной освоенности тер- ритории рассчитывается по формуле:

$$TR_i = 1 - \rho_i / \rho_{ср},$$

где ρ_i — плотность транспортных путей по- стоянного действия (железных дорог и авто- дорог с твёрдым покрытием) в данном субъ- екте РФ;

$\rho_{ср}$ — плотность транспортных путей посто- янного действия в среднем по Российской Федерации.

Отрицательные значения коэффициента транспортной освоенности территории принимаются равными 0.

● поправочный коэффициент на дисперс- ность расселения:

$$qs = 1 + S_i,$$

где S_i — удельный вес населения, про- живающего в сельских населённых пунк- тах с численностью населения менее 500 человек, по данному субъекту РФ;

● коэффициент удорожания стоимости условной единицы образовательной бюд- жетной услуги (k_i^{yA}) рассчитывается по формуле:

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

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

$k_i^Ц$ — коэффициент уровня цен;

$k_i^{TЭК}$ — коэффициент стоимости топлив- но-энергетических ресурсов и коммуналь- ных услуг;

k_i^{TD} — коэффициент транспортной доступности.

Коэффициент заработной платы рассчиты- вается по формуле:

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

где $k_i^{рай}$ — средневзвешенный (по чис- ленности населения соответствующих го- родов и районов) районный коэффициент к заработной плате, установленный феде- ральными нормативно-правовыми актами в соответствующих районах (городах) данного субъекта РФ;

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

В качестве коэффициента уровня цен принимается отношение стоимости фиксиро- ванного набора потребительских това- ров 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 образования 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 образование 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 учебно-образовательных и социокультурных ресурсов территории. **НО**



ЮРИДИЧЕСКИЕ КОНСУЛЬТАЦИИ

На вопросы отвечает **Елена Леонидовна Болотова**, профессор кафедры дисциплин государственно-правового цикла юридического факультета Университета РАО.

? Переработка рабочего времени воспитателя ДОУ из-за больничного листа напарницы является сверхурочной работой или заменой отсутствующего работника? Как правильно должна производиться оплата труда за весь период больничного листа работающему воспитателю в данной группе? В чём отличие сверхурочной работы и замены отсутствующего работника, каким нормативным документом она регулируется?

Елена Ивановна

Сверхурочная работа — это работа за пределами нормальной продолжительности рабочего времени. Продолжительность сверхурочной работы не должна превышать для каждого работника 4 часов в течение двух дней подряд и 120 часов в год (см. ст. 99 ТК РФ).

Согласно ст. 152 ТК РФ оплата производится за первые два часа работы не менее чем в полуторном размере, за последующие часы — не менее чем в двойном размере. Конкретные размеры оплаты за сверхурочную работу могут определяться коллективным договором, локальным нормативным актом или трудовым договором.

В Письме Минобрнауки РФ № АФ-947, Профсоюзом работников народного образования и науки РФ № 96 от 26.10.2004 «О размерах и условиях оплаты труда работников образовательных учреждений в 2005 году» указано, что переработка рабочего времени воспитателей, помощников воспитателей, младших воспитателей вследствие неявки сменяющего работника или родителей, осуществляемая по инициативе работодателя за пределами рабочего времени, установленного графиками работ, является сверхурочной работой. Сверхурочная работа оплачивается за первые два часа работы не менее чем в полуторном размере, за последующие часы — не менее чем в двойном размере. Конкретные размеры оплаты за сверхурочную работу могут определяться коллективным договором или трудовым договором.

По желанию работника сверхурочная работа вместо повышенной оплаты может компенсироваться предоставлением дополнительного времени отдыха, но не менее времени, отработанного сверхурочно.