

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ФОРМИРОВАНИЯ МОДЕЛЕЙ ПРОГРАММЫ ПО СТРОИТЕЛЬСТВУ, РЕКОНСТРУКЦИИ И КАПИТАЛЬНОМУ РЕМОНТУ ШКОЛ

Южакова Т.А.¹, Каракчиева И.В.¹

¹*Федеральное государственное учреждение «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации», Москва, e-mail: innakara@mail.ru*

В целях решения проблем переполненности школ и классов и необходимости дополнительного создания учебных мест перед Правительством Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации стоит задача до 1 июля 2015 г. разработать и утвердить программу содействия созданию в субъектах Российской Федерации (исходя из прогнозируемой потребности) новых мест в общеобразовательных организациях, с определением источников ее финансирования. Долгосрочное прогнозирование динамики численности населения в возрасте от 7 до 17 лет свидетельствует о снижении темпов прироста численности данной возрастной группы по всем вариантам прогноза, что свидетельствует о высвобождении помещений школ, снижении наполняемости классов, уменьшение нагрузки на преподавательский состав и т.д. Анализ численности учащихся в 2013/14 учебном году подтверждает необходимость проведения аудита по данному направлению на уровне субъектов Российской Федерации для определения реальной потребности и требуемых объемов финансирования. В ходе проведенной работы, с учетом демографического прогноза и имеющегося российского и международного опыта разработаны возможные модели программы по строительству, реконструкции и капитальному ремонту школ.

Ключевые слова: естественный прирост населения, темпы прироста, половозрастная пирамида, демографический прогноз, модель финансирования, программа строительства, реконструкции и капитального ремонта общеобразовательных организаций

CHALLENGES AND PROSPECTS OF FORMATION OF MODEL PROGRAMS FOR CONSTRUCTION, RECONSTRUCTION AND CAPITAL REPAIR OF SCHOOLS

Yuzhakova T.A.¹, Karakchieva I.V.¹

¹*Federal State Budgetary Institution "Analytical Center for the Government of the Russian Federation", Moscow, e-mail: innakara@mail.ru*

In order to solve the problems of overcrowding in schools and classes and due to the need to create an additional spots, the Government of the Russian Federation and the state authorities of the subjects of the Russian Federation should develop and approve a program promoting the establishment in the subjects of the Russian Federation (based on forecast requirements) new spots in educational institutions, with funding identification by July 1, 2015. Long-term forecasting of population dynamics between 7 and 17 years of age shows a decline in a growth rate of this age group in all scenarios, which indicates the release of school premises, reducing maximum number per class, reducing teachers' workload, etc. Analysis of the number of students in the 2013/14 academic year confirms the need for auditing in this area at the level of the subjects of the Russian Federation to determine the actual needs and the required amount of financing. In the course of the conducted works, based on the demographic projection and the existing Russian and international experience were developed the potential model programs for construction, reconstruction and capital repair of schools.

Keywords: natural population growth, growth rate, age and gender pyramid, demographic projection, funding model, program for construction, reconstruction and capital repair of educational institutions

В Российской Федерации государство гарантирует создание условий для получения гражданами общедоступного и бесплатного образования. Среди ключевых проблем образования, требующих первоочередных решений, Президентом Российской Федерации В.В. Путиным на 2015 год определена проблема переполненности школ и классов: «почти четверть российских школ, а в городах почти половина работает по такой системе» [1]. Решение данной проблемы должно идти поэтапно и основываться на демографических

особенностях региона и совершенствовании механизмов нормативно-правового регулирования.

Исследование динамики показателей численности населения в возрасте от 7 до 17 лет России указывает на рост численности обучающихся данной возрастной категории. Так в соответствии с данными формы федерального статистического наблюдения в 2013 году в школах обучалось 13,18 млн. детей (в 2014 году – 14,31 млн. учащихся), из которых 74,05% (9,69 млн. человек) проживают в городской местности и 26,67% (3,49 млн. человек) в сельской. Однако, учитывая естественный прирост населения страны, необходим учет и темпов прироста.

В соответствии с данными Демографического прогноза до 2030 года по всем трем вариантам прогноза ожидается достаточно стабильный рост численности населения в возрасте от 7 до 17 лет [2].

Так по низкому варианту прогноза в период с 2015 по 2025 год ожидается стабильный рост численности населения в возрасте от 7 до 17 лет, прирост составит 121% (к 2015 году) [3]. Но уже с 2026 года будет наблюдаться снижение численности населения данного возраста. Прирост составит 105% (конец 2030 года к 2015 году).

По среднему варианту прогноза в период с 2015 по 2026 год ожидается рост численности данной категории населения (с 15,47 млн. человек до 19,36 млн. человек). С 2027 года ожидается снижение, и к концу 2030 года прогнозируемая численность населения данного возраста составит 18,19 млн. человек. Прирост – 117% (конец 2030 года к 2015 году).

При высоком варианте прогноза в период с 2015 по 2029 год ожидается рост численности населения в возрасте от 7 до 17 лет (с 15,48 млн. человек до 20,44 млн. человек). К концу 2030 года – снижение численности данной возрастной группы (18,19 млн. человек).

Для оценки масштаба существующей проблемы, необходим анализ численности учащихся в 2013/14 учебном году, который показал:

1) занимающихся во вторую и третью смены, образовательных организаций, реализующих основные общеобразовательные программы – 1,85 млн. человек (14,08% от общего числа учащихся),

2) в образовательных организаций, находящихся в аварийном состоянии обучается 0,13 млн. человек (более 0,99% от численности учащихся на начало 2013/14 учебного года),

3) в образовательных организаций, чьи здания требуют капитального ремонта, обучается 1,63 млн. человек (12,38% от численности учащихся на начало 2013/14 учебного года).

Таким образом, долгосрочное прогнозирование свидетельствует о снижении темпов прироста численности населения в возрасте от 7 до 17 лет по всем вариантам прогноза. А это значит высвобождение помещений школ, снижение наполняемости классов, уменьшение нагрузки на преподавательский состав и т.д. Анализ численности учащихся в 2013/14 учебном году свидетельствует о необходимости проведения аудита по данному направлению на уровне субъектов Российской Федерации для определения реальной потребности и требуемых объемов финансирования.

В целом, в региональной практике используется 2 основных подхода к формированию моделей финансирования программ строительства, реконструкции и капитального ремонта общеобразовательных организаций [4]:

1) утверждение перечня строек и объектов реконструкции (70% субъектов Российской Федерации);

2) обязательства муниципальных органов власти перед регионом. Региональные органы власти на конкурсной основе определяют объем средств, выделяемых муниципальному бюджету с учетом достигнутых результатов (показателей) по развитию образования и уровня выполнения ранее заключенных с регионом соглашений (взятых обязательств), закрепленных правовыми актами исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

В ходе проведенной работы, с учетом демографического прогноза и имеющегося российского и международного опыта разработаны модели программы по строительству, реконструкции и капитальному ремонту школ [5].

Модель 1 («заявительная»). Данная модель предполагает заявительный характер получения финансовой помощи из средств федерального бюджета в рамках реализации мероприятий по увеличению доступности общего образования в субъекте Российской Федерации.

Вид финансовой помощи: субсидия, предоставляемая на софинансирование расходных обязательств субъекта Российской Федерации, возникающих при реализации комплекса дополнительных мероприятий по модернизации региональной системы общего образования субъекта Российской Федерации (региональный план мероприятий («дорожная карта») структурных изменений в сфере образования).

Критерием отбора: субъектов Российской Федерации для предоставления субсидии является наличие в субъекте Российской Федерации потребности в увеличении доступности общего образования.

Условия предоставления субсидии:

- наличие в бюджете субъекта Российской Федерации бюджетных ассигнований на исполнение расходных обязательств субъекта Российской Федерации;

- наличие в субъекте Российской Федерации утвержденного комплекса дополнительных мероприятий, предусматривающего в том числе: приобретение оборудования для оснащения дополнительных мест в общеобразовательных организациях, создание дополнительных мест в общеобразовательных и иных организациях за счет эффективного использования их помещений, реконструкцию и капитальный ремонт зданий общеобразовательных организаций; строительство зданий общеобразовательных организаций, в том числе с возможностью использования для реализации программ дошкольного образования, поддержку развития негосударственного сектора общего образования;

- обеспечение соответствия значений показателей, устанавливаемых нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, значениям показателей результативности предоставления субсидий, установленным соглашением между Минобрнауки России и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о предоставлении субсидии;

- наличие в субъекте Российской Федерации планов по внедрению федеральных государственных образовательных стандартов общего образования, повышению квалификации и профессиональной переподготовке педагогических и руководящих работников общеобразовательных организаций, пополнению фондов школьных библиотек, приобретению транспортных средств для перевозки учащихся, организации дистанционного обучения;

- выполнение субъектом Российской Федерации комплекса дополнительных мероприятий в части показателей, характеризующих развитие общего образования.

Примерные показатели результативности предоставления субсидии:

1. количество мест для реализации образовательных программ начального общего, основного общего и среднего общего образования, созданных в ходе реализации утвержденного комплекса дополнительных мероприятий;

2. средняя стоимость создания одного места, в том числе в рамках строительства и реконструкции;

3. отношение средней заработной платы педагогических работников общеобразовательных организаций к средней заработной плате в соответствующем регионе;

4. отношение количества учащихся, занимающихся во вторую и третью смены, образовательных организаций, реализующих основные общеобразовательные программы, к общей численности учащихся;

5. отношение количества учащихся общеобразовательных организаций, чьи здания находятся в аварийном состоянии, к общей численности учащихся;

6. отношение количества учащихся общеобразовательных организаций, чьи здания требуют капитального ремонта, к общей численности учащихся.

Модель 2 («кластерная»). Данная модель предполагает предоставление субъектам Российской Федерации финансовой помощи из средств федерального бюджета в рамках реализации мероприятий по увеличению доступности общего образования в субъекте Российской Федерации по следующим приоритетным для региона кластерам:

– уменьшение численности учащихся, занимающихся во вторую и третью смены (кластер 1);

– уменьшение численности учащихся образовательных организаций, чьи здания находятся в аварийном состоянии (кластер 2);

– уменьшение численности учащихся образовательных организаций, чьи здания требуют капитального ремонта (кластер 3).

Субъект Российской Федерации самостоятельно принимает решение об участии в одном или нескольких кластерах.

Вид финансовой помощи – субсидия, предоставляемая по соответствующему кластеру на софинансирование расходных обязательств субъекта Российской Федерации, возникающих при реализации комплекса дополнительных мероприятий по модернизации региональной системы общего образования субъекта Российской Федерации (региональный план мероприятий («дорожная карта») структурных изменений в сфере образования).

Критерием отбора субъектов Российской Федерации для предоставления субсидии является наличие в субъекте Российской Федерации потребности в увеличении доступности общего образования.

Примерные условия предоставления субсидии:

▪ наличие в бюджете субъекта Российской Федерации бюджетных ассигнований на исполнение расходных обязательств субъекта Российской Федерации;

▪ наличие в субъекте Российской Федерации утвержденного комплекса дополнительных мероприятий по соответствующему кластеру, предусматривающего в том числе:

▪ по кластеру 1 – приобретение оборудования для оснащения дополнительных мест в общеобразовательных организациях, создание дополнительных мест

в общеобразовательных и иных организациях за счет эффективного использования их помещений, реконструкция зданий общеобразовательных организаций, строительство зданий общеобразовательных организаций, в том числе с возможностью использования для реализации программ дошкольного образования, поддержка развития негосударственного сектора общего образования;

- по кластеру 2 – приобретение оборудования для оснащения дополнительных мест в общеобразовательных организациях, создание дополнительных мест в общеобразовательных и иных организациях за счет эффективного использования их помещений, реконструкция зданий общеобразовательных организаций, поддержка развития негосударственного сектора общего образования;

- по кластеру 3 – приобретение оборудования для оснащения дополнительных мест в общеобразовательных организациях, создание дополнительных мест в общеобразовательных и иных организациях за счет эффективного использования их помещений, капитальный ремонт зданий общеобразовательных организаций, поддержка развития негосударственного сектора общего образования;

- обеспечение соответствия значений показателей, устанавливаемых нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, значениям показателей результативности предоставления субсидий, установленным соглашением между Минобрнауки России и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о предоставлении субсидии;

- наличие в субъекте Российской Федерации планов по внедрению федеральных государственных образовательных стандартов общего образования, повышению квалификации и профессиональной переподготовке педагогических и руководящих работников общеобразовательных организаций, пополнению фондов школьных библиотек, приобретению транспортных средств для перевозки учащихся, организации дистанционного обучения;

- выполнение субъектом Российской Федерации комплекса дополнительных мероприятий в части показателей, характеризующих развитие общего образования.

Примерные показатели результативности предоставления субсидии:

1. положительная динамика отношения средней заработной платы педагогических работников общеобразовательных организаций к средней заработной плате в соответствующем регионе (общий показатель для всех трех кластеров);

2. положительная динамика уменьшения численности учащихся, занимающихся во вторую и третью смены, образовательных организаций, реализующих основные общеобразовательные программы (показатель по кластеру 1);

3. положительная динамика уменьшения численности учащихся образовательных организаций, чьи здания находятся в аварийном состоянии (показатель по кластеру 2);

4. положительная динамика уменьшения численности учащихся образовательных организаций, чьи здания требуют капитального ремонта (показатель по кластеру 3).

Модель 3 («мобилизационная»). Данная модель предполагает предоставление субъектам Российской Федерации финансовой помощи из средств федерального бюджета при условии привлечения субъектом Российской Федерации частных инвестиций (например, в форме концессии) в рамках реализации мероприятий по увеличению доступности общего образования в субъекте Российской Федерации.

Вид финансовой помощи – субсидия, предоставляемая на софинансирование расходных обязательств субъекта Российской Федерации, возникающих при реализации комплекса дополнительных мероприятий по модернизации региональной системы общего образования субъекта Российской Федерации (региональный план мероприятий («дорожная карта») структурных изменений в сфере образования).

Критерием отбора субъектов Российской Федерации для предоставления субсидии является наличие в субъекте Российской Федерации потребности в увеличении доступности общего образования и привлечение частных инвестиций.

Обязательные условия предоставления субсидии:

- наличие в бюджете субъекта Российской Федерации бюджетных ассигнований на исполнение расходных обязательств субъекта Российской Федерации;
- наличие в субъекте Российской Федерации утвержденного комплекса дополнительных мероприятий, предусматривающего в том числе поддержку развития негосударственного сектора общего образования;
- обеспечение соответствия значений показателей, устанавливаемых нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, значениям показателей результативности предоставления субсидий, установленным соглашением между Минобрнауки России и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о предоставлении субсидии;
- выполнение субъектом Российской Федерации комплекса дополнительных мероприятий в части показателей, характеризующих развитие общего образования;
- привлечение частных инвестиций.

Примерные показатели результативности предоставления субсидии:

1. объем привлеченных частных инвестиций;
2. положительная динамика отношения средней заработной платы педагогических работников общеобразовательных организаций к средней заработной плате в соответствующем регионе;
3. положительная динамика уменьшения численности учащихся, занимающихся во вторую и третью смены, образовательных организаций, реализующих основные общеобразовательные программы;
4. положительная динамика уменьшения численности учащихся образовательных организаций, находящихся в аварийном состоянии;
5. положительная динамика уменьшения численности учащихся образовательных организаций, чьи здания требуют капитального ремонта.

Реализация предложенных моделей программы по строительству, реконструкции и капитальному ремонту школ будет способствовать снижению учебной нагрузки на ребенка в школе, формированию благоприятных условий по реализации федеральных государственных образовательных стандартов общего образования, повышению роли дополнительного образования детей.

Список литературы

1. Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному собранию на 2015 год [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/47173> (дата обращения: 20.12.2014).
2. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/# (дата обращения: 01.11.2014).
3. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/# (дата обращения: 01.12.2014).
4. Информационно правовой портал: Гарант.ру [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12086382> (дата обращения: 01.11.2014).
5. Финансирование школьного образования: опыт и проблемы: аналит. доклад, 2005 / Национальный фонд подготовки кадров. — М.: Алекс, 2005. — 92 с.

Рецензенты:

Клячко Т.Л., д.э.н., директор Центра экономики непрерывного образования Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва;

Мальцева Г.И., д.э.н., генеральный директор, АНО ДПО «Институт менеджмента в образовании», г. Москва.