

О рисках при реализации государственной политики в сфере общего образования в условиях перманентных изменений

Андреева И.В., слушатель программы Master public administration (MPA),
ФГБОУ ВО Российской академии народного хозяйства и государственной
службы при Президенте РФ, Москва, Россия

Бурков С.Н., слушатель программы MPA,
ФГБОУ ВО Российской академии народного хозяйства и государственной
службы при Президенте РФ, Москва, Россия

Волкова Л.Г., слушатель программы MPA
ФГБОУ ВО Российской академии народного хозяйства и государственной
службы при Президенте РФ, Москва, Россия

Модель Д.Л., слушатель программы MPA,
ФГБОУ ВО Российской академии народного хозяйства и государственной
службы при Президенте РФ, Москва, Россия

Хуторова Н.А., к.э.н., доцент
ФГБОУ ВО Российской академии народного хозяйства и государственной
службы при Президенте РФ, Москва, Россия

Аннотация. В статье рассмотрены основные риски реализации государственной политики в сфере общего образования, особенности финансирования школ в субъектах Российской Федерации. Приведены возможные подходы к оценке качества образования. Описано влияние негативных факторов на реализацию «майских» Указов Президента РФ. Отмечено, что высокий уровень дифференциации социально-экономического развития регионов РФ формирует высокие риски в системе общего образования.

Ключевые слова: государственная политика в сфере образования, бюджет, общее образование, риски

On the risks in the implementation of state policy in the field of general education in the context of permanent changes

Andreeva I.V., student of the Master Public administration (MRA) program,
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Moscow, Russia

Burkov S.N., student of master of public administration program,
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Moscow, Russia

Volkova L.G., student of master of public administration program
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Moscow, Russia

Model D.L., a student of master of public administration program,
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Moscow, Russia

Khutorova N.A., Candidate of Economics, Associate Professor
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Moscow, Russia

Annotation. The article examines some of the risks of implementation in the state policy in the field of education, the peculiarities of financing schools in the constituent entities of the Russian Federation. Possible approaches to assessing the quality of education are given. The influence of negative factors on the observation of the «May» Presidential Decrees is described.

Keywords: state policy in the field of education, budget, general education, risks

В настоящее время одной из государственных задач, направленных на долговременное социально- экономическое развитие Российской Федерации, является задача развития человеческого потенциала, повышение конкурентоспособности наших специалистов на мировой арене. Образование

является ключевым социальным сектором для достижения поставленной цели, а также играет важнейшую роль в процессах регионального развития и повышения уровня привлекательности, как отдельного региона, так и всей страны в целом. Особенно актуальным становится этот вопрос в связи с теми тектоническими изменениями, которые наблюдаются в течение последнего года. На первый план выходит вопрос оценки рисков, которые связаны с реализацией государственной политики в сфере общего образования.

В настоящее время наблюдаются проблемы диспропорций регионального развития, оказывающие влияние на уровень и качество жизни населения, миграцию, налоговый потенциал регионов. Согласно данным Федеральной службы государственной статистики РФ, в последние 10 лет наблюдается неуклонный рост нагрузки на инфраструктуру системы образования на всех уровнях¹, причем в отдельных регионах и территориях принимающий угрожающие значения. Осложняет вопрос наличие таких факторов, как рост численности детей школьного возраста, ошибки территориально планирования и серьезные миграционные потоки внутри страны. Для дошкольных учреждений сохраняется хроническая проблема нехватки мест, для общеобразовательных – проблема обучения во вторую и третьи смены (при планах исключить такую практику в перспективе на общенациональном уровне²). В подобных условиях можно утверждать о необходимости повышения эффективности управления системой образования в целях повышения уровня его доступности, расширения охвата населения образовательными услугами.

Основной целью данного исследования стала оценка влияния рисков на систему управления общего образования в условиях перманентных изменений. Развитие системы общего образования РФ в данном направлении характеризуется рядом проблемных аспектов. К данным проблемам можем отнести следующие:

¹ Информация по организациям, осуществляющим образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми / Население / Образование / Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации - <https://www.gks.ru/storage/mediabank/doshcol.htm>

² Минобрнауки отменит вторые и третьи смены в школах через 10 лет / Известия - <https://iz.ru/news/586085>

- уменьшение количества образовательных учреждений общего образования. Фактически мы можем наблюдать уменьшение охвата населения программами общего образования;

- кадровое обеспечение системы образования. В многочисленных исследованиях аргументировано указывается как неготовность учителей к реализации личностно-развивающей парадигмы обучения³. Выделяют две основные группы причин, которые порождают эту проблему. Объективные проблемы в данном случае порождены возрастной структурой преподавательского корпуса – более 98% учителей в учреждениях общего образования РФ старше 30 лет⁴, а наиболее восприимчивы к инновациям учителя более младшего возраста. Есть и субъективные проблемы, которые порождаются сопротивлением нововведениям;

- сопротивление изменениям в процессе внедрения качественно отличающихся подходов к организации образовательного процесса у педагогического персонала, исполнительных руководителей образовательных учреждений;

- отдельные частные индикаторы функционирования системы общего образования указывают на наличие структурных проблем, особенно проявляющихся в секторе основной школы. Так, в бюллетене Аналитического центра при Правительстве РФ указывается, что «при переходе из начальной в основную школу наблюдается резкое снижение уровня читательской грамотности»⁵;

- использование морально устаревших инструментов в реализации образовательных программ, проблема отягощается сложившейся моделью

³ Николаева М.В. Подготовка педагога к реализации федерального государственного образовательного стандарта начального общего образования // Известия Волгоградского государственного педагогического университета. - 2012. - № 4 (68). - С. 65-68.; Скрипова Н.Е. Обновление содержания профессиональной деятельности учителя в условиях введения федерального государственного образовательного стандарта начального общего образования // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Образование. Педагогические науки. - 2012. - № 14 (273). - С. 142-146.

⁴ Реформа школьной системы образования (отечественный и зарубежный опыт) / бюллетень о сфере образования. – 2016. – 36 с. – С.11.

⁵ Реформа школьной системы образования (отечественный и зарубежный опыт) / бюллетень о сфере образования. – 2016. – 36 с. – С.11.

высокого уровня централизации управления образованием;

- проблемы контроля качества образовательного процесса, что обусловлено низкой эффективностью оценки качества образовательных результатов.

- отсутствие финансового суверенитета у образовательных учреждений в процессе принятия решения об использовании бюджетных средств приводит к невозможности самостоятельного принятия решений в части формировании политики развития. Данные проблемы вызваны в первую очередь диспропорциями в региональном уровне развития и относительно низкими объемами финансирования системы общего образования, что безусловно снижает привлекательность отрасли для квалифицированных специалистов; высокий уровень монополизации издательской отрасли с объективными проблемами в обновлении учебной литературы (монополистом на рынке является издательство «Просвещение», модернизация учебных материалов под новые ФГОС оценивается экспертами неоднозначно). Влияние региональных диспропорций на качество общего образования показательно. Здесь стабильно лидируют образовательные учреждения Москвы при оценке знаний обучающихся и выпускников⁶. Очевидно, такие высокие результаты связаны с расположением школ в наиболее развитом в экономическом и социальном плане регионе страны. Эти отрядные достижения обнажают еще одну серьезную проблему обеспечения равного доступа российских школьников к качественному образованию.

Проблемы, описанные выше, оказывают негативное воздействие на развитие системы общего образования нашей страны. С учетом снижения количества образовательных учреждений, «недофинансирования» и низкой мобильности преподавательского состава в вопросах освоения новых квалификаций не приходится ожидать реализации практических мер по модернизации системы общего образования (даже в условиях эффективной

⁶ Ивойлова И. Волна ушла. Стали известны первые итоги ЕГЭ – 2018 // Российская газета - <https://rg.ru/2018/06/20/rosobrnadzor-podvel-pervye-itogi-ege-2018.html>

организации процессов разработки и принятия стандартов). Нельзя игнорировать очевидную проблему диспропорций применения стандартов с условным разделением учреждений образования на 2 группы:

- учреждения образования, находящиеся в непосредственной близости к региональным или федеральным центрам с широким доступом к передовым достижениям, развитой информационно-коммуникативной средой, относительно более высоким уровнем жизни (что не только служит фактором привлечения более квалифицированных специалистов, но и формирует среду с возможностью внедрения образовательных инноваций);

- образовательные учреждения второй группы максимально удалены от региональных и федеральных центров. В данных учреждениях вышеназванные условия не соблюдаются, что порождает дефицит кадров и создает дополнительные риски с точки зрения общего вклада в качественное образование подрастающего поколения Россиян.

В целом снижение количества школ и педагогов могут вызвать следующие угрозы: повышение реальной нагрузки на педагогических работников образовательных организаций и в следствии этого снижение качества подготовки учеников таких школ, риск более высокого сопротивления инновациям в данных учреждениях. При бюрократизации процессов образования влияние этих угроз лишь усиливается. Существенную проблему формируют последствия влияния на функционирование системы общего образования возрастные характеристики учительского корпуса. Сформированная возрастная структура учительского корпуса потенциально может стать одной из проблем внедрения инновационных образовательных технологий в систему общего образования. Обновление содержания и методов обучения порождает необходимость совершенствования педагогических и управленческих кадров. Достижение этой цели сопровождается определенными рисками, среди которых неизменность модели педагогического образования, а

также системы, осуществляющей «вход в профессию»⁷. Наблюдается тенденция сохранения значительной доли педагогических работников – пенсионеров и снижения доли «молодых специалистов» в возрасте до 29 лет. В заключении оценки влияния возрастных параметров корпуса педагогов на состояние системы общего образования стоит отметить, что в перспективе это влияние с высокой степенью вероятности будет усиливаться именно в негативном ключе. Причиной тому являются в том числе изменения законодательства о Пенсионной системе РФ в части повышения пенсионного возраста, что еще более усилит возрастные диспропорции в учительском корпусе образовательной системы РФ. Исходя из приоритета общественных интересов, решение этой проблемы кардинальными методами воздействия на работников старших возрастных групп видится неэтичным и ошибочным. В этой связи видится целесообразным следующие направления разрешения сложившихся проблем:

- активизация программ развития профессионально-квалификационных характеристик работников образовательной системы;

- повышение привлекательности профессии школьного педагога для выпускников образовательных учреждений, в том числе – за счет качественного пересмотра системы финансирования общего образования и возвращения значимого социального статуса.

Далее рассмотрим проблемы функционирования сферы общего образования с позиции применяемых систем оценки образовательных результатов⁸. В настоящее время система оценки образовательных результатов осуществляется через государственную итоговую аттестацию (ГИА). ГИА остаётся основным инструментом оценки результатов обучения, обеспечивающий общеобразовательные организации единой инструктивно-методической базой, общими требованиями к ГИА. Несмотря на заявления отдельных исследователей, проблемы в сфере проведения государственной

⁷ Реформа школьной системы образования (отечественный и зарубежный опыт) / бюллетень о сфере образования. – 2016. – 36 с. – С.11.

⁸ Ивлев В.И., Сырцова С.В. Стандарты общего образования: проблемы и возможности // Интеграция образования. – 2012. – № 4 (69). – С. 23-27.

итоговой аттестации в формате ЕГЭ сохраняют свою актуальность, о чем свидетельствует широкий общественный резонанс при обсуждении проблематики. Характерной особенностью современной системы подготовки общего образования называется снижение уровня читательской грамотности. Так, если по различным методикам, направленным на оценку знаний учащихся младшей школы (к примеру «PIRLS»⁹ и «TIMSS»¹⁰), младшие школьники РФ стабильно входят в десятку наиболее высоких оценок, то при переходе из начальной в основную школу наблюдается резкое снижение уровня читательской грамотности. На фоне снижения численности учащихся с низким уровнем грамотности (математической, читательской и естественно-научной) и увеличением учащихся с более высоким уровнем грамотности остается более 20% учащихся, не достигших порогового — базового (2-го) уровня грамотности. Таким образом, действующая система оценки образовательных результатов, находясь на стадии формирования, требует с одной стороны учета международных стандартов качества школьного образования, с другой разработки новых механизмов по повышению уровня грамотности обучающихся в РФ¹¹.

Несмотря на достаточность нормативной базы реформирование школьного образования происходит на основе «старых» инструментов. В высшей степени негативное влияние указанных проблем на качество образовательного процесса наблюдается в школах сельской местности. В сельских школах России обучается третья часть всех детей нашей страны¹².

К числу проблем развития образования в РФ также можно отнести и снижение уровня государственных расходов на образовательную систему. В рамках бюджета федерального уровня расходы на развитие социальной сферы могут быть перенаправлены между другими направлениями, включая расходы

⁹ <http://www.pirls.org/>

¹⁰ <http://www.timss.org/>

¹¹ Реформа школьной системы образования (отечественный и зарубежный опыт) / бюллетень о сфере образования. – 2016. – 36 с. – С.11.

¹² Байбородова Л.В., Степанова Т.А. Особенности введения федеральных государственных образовательных стандартов общего образования в сельской школе // Ярославский педагогический вестник. – 2011. – Т. 2. № 4. – С. 66-73.

на образование, здравоохранение, физическую культуру, спорт, ЖКХ, культуру, охрану окружающей среды, социальную политику, СМИ, межбюджетные трансферты, направляемые на реализацию социальных задач бюджетам нижестоящего уровня¹³. Таким образом, можно заключить, что современное состояние системы общего образования РФ характеризуется ее развитием лишь по отдельным направлениям, которые включены в общепризнанные международные методики оценки эффективности образования, ростом числа получателей образовательных услуг, поступательным реформированием образовательной системы на протяжении последнего десятилетия. При этом современное состояние системы общего образования РФ характеризуется рядом структурных проблем, к числу которых относятся проблемы квалификационного обеспечения инноваций в образовательной системе, структурные проблемы в организации методов оценки знаний, высокий уровень социальной напряженности в среде учеников, ретроспективный характер применяемых при развитии системы образования инструментов, высокий уровень бюрократизации административных процессов в образовательной деятельности. Авторы работы исходят из предположения, что частные проблемы развития системы общего образования в РФ могут быть нивелированы за счет адаптации к российской практике зарубежного опыта, но главной движущей силой должна стать адекватная долгосрочная государственная политика в сфере общего образования. Выделим основные группы рисков дальнейшего развития системы управления финансами общего образования:

– группа рисков несовершенства механизма распределения финансов в системе общего образования. В данной группе выделяется два укрупненных направления – нормативное (особенности расчета норматива подушевого финансирования) и бюджетное (специфика распределения финансов между уровнями бюджетной системы страны);

¹³ Бюджетный Кодекс РФ

– группа рисков устойчивости бюджетной системы муниципального / регионального и федерального уровня. Анализируя распределение полномочий между уровнями управления в нормативном подушевом финансировании образования видно, что в финансировании образования принимают все уровни бюджетной системы страны. При этом, как показывают данные Министерства финансов РФ, лишь малая часть субъектов федерации может за счет доходных статей своих бюджетов покрывать расходы (в т.ч. на систему образования). Особенности расчета норматива подушевого финансирования как фактор риска проявляются в том, что несовершенство регламентированных процедур может ухудшить состояние системы финансирования общего образования вместо того, чтобы повысить уровень бюджетной обеспеченности и эффективность расходования бюджетных средств. Как показал анализ литературы, высокую значимость на распределение финансов для общеобразовательных учреждений имеют следующие факторы¹⁴:

– средняя заработная плата педагогических работников представляет собой функцию от среднего значения в регионе. В соответствии с «майскими» указами Президента РФ заработная плата педагогических работников должна быть не меньше средней по региону. Однако, существуют значимые диспропорции в заработной плате работников образовательной сферы. Использование этого критерия фактически не решает задачу выравнивания уровня финансирования образовательных учреждений. Также стоит отметить нарастающие риски в связи развитием пандемии COVID-19 в регионах России, т.к. падение ВРП неизбежно приведет к падению доходов педагогов в том числе;

– индексы, учитывающие дифференциацию стоимости бюджетных услуг в регионах (индекс бюджетной обеспеченности, индекс бюджетных расходов, стоимость фиксированного набора товаров и услуг);

¹⁴ В том числе: Абанкина И.В. Векторы развития дошкольного образования // Образовательная политика. 2015. № 1 (67). С. 26–36.; Абанкина И.В. Динамика расходов семей на дошкольное образование, присмотр и уход // Образовательная политика. 2015. Т. 4. № 70. С. 112–125.; Деркачев П.В. Межрегиональные различия в решении задачи повышения заработной платы педагогических работников // Вопросы образования. 2014. № 4. С. 128–147.

– количество жителей сельской местности, где не только наполняемость классов априори ниже, но транспортная доступность оставляет желать лучшего, что приводит к более высоким тарифам на образовательные услуги;

– объем доходов консолидированного бюджета субъекта РФ на душу населения. Увеличение размера норматива происходит в регионах, которые выделяют больше средств на образование, что обусловлено более высокими объемами ресурсов региона;

– порядок расчета безвозмездных поступлений в рамках бюджетной системы РФ на душу населения являются важным источником увеличения нормативов;

– коэффициент Джини, который показывает расслоение в уровне доходов населения региона, который в условиях пандемии COVID-19 также значительно нарастает;

– численность контингента образовательной организации в расчете на одного педагога;

– доля расходов на образование на уровне местных бюджетов. С позиции нагрузки на преподавательский персонал в школе между РФ и рядом развитых стран наблюдается системное различие – в зарубежных странах и их системе общего образования наблюдается свойственный странам ОЭСР и ЕС процесс снижения нагрузки на преподавательский состав. Данная нагрузка оценивается по отношению числа учеников на одного преподавателя (Pupil-teacher ratio, primary). В Российской Федерации наблюдается обратная тенденция – нагрузка на преподавательский состав возрастает. Необходимо отметить, что в модельной методике изначально предполагалось, что в образовательных организациях существуют различия инфраструктурного и организационного плана (различная наполняемость классов, наличие деления классов на группы и т. д.)¹⁵, что «...не исключает неравенство фактических расходов в отдельных образовательных учреждениях и, как следствие, может повлечь за собой разную стоимость

¹⁵ Нормативное финансовое обеспечение образовательных организаций: подходы и проблемы: монография / М. В. Федотова, Е. А. Гольниина, Н. А. Смирнова; под общ. ред. М. В. Федотовой. — Нижний Новгород: Нижегородский институт развития образования, 2016. — 102 с.

бюджетной образовательной услуги»¹⁶. Неясным в этой связи остается вопрос о том, почему у территориально близких субъектов Федерации могут быть существенно различающиеся базовые нормативы. Как видится, ответ определяется не столько параметрами системы образования (количество обучающихся, удаленность школ, соотношение сельских и городских школ), сколько диспропорциями социально-экономического развития российских регионов.

Таблица 1

Уровень ВРП на душу населения регионов Российской Федерации в год в тыс. руб.¹⁷

Субъект Федерации	Значение
Российская Федерация	510,2
Центральный федеральный округ	666,43
Уральский федеральный округ	864,5
Дальневосточный федеральный округ	628,2
Северо-Западный федеральный округ	588,5
Сибирский федеральный округ	401,8
Приволжский федеральный округ	372,7
Южный федеральный округ	326,2
СевероКавказский федеральный округ	190,3

Данные о диспропорциях социально-экономического развития российских регионов это предположение подтверждают (таб.1).

Необходимо признать определенные успехи в достижении целей повышения уровня оплаты труда в системе образования, включая и рост размера заработных плат в образовании, и внимание к этому проблемному вопросу высших органов государственного управления. Ряд вопросов в сфере повышения оплаты труда сотрудников был поднят в 2012-м г. в соответствующем Указе

¹⁶ Письмо Министерства образования и науки РФ от 13 сентября 2016 года № АФ-213/03 «О подготовке и направлении Вариантов модельных методик» // [Электронный ресурс]. — Справочная правовая система «Консультант-плюс».

¹⁷ ВРП текущих основных ценах на душу населения - (1998-2017гг.) / Федеральная служба государственной статистики - <https://www.gks.ru/storage/mediabank/dusha98-17.xlsx>

Президента РФ. Документ предусматривал предусматривающем «доведение в 2012 году средней заработной платы педагогических работников образовательных учреждений общего образования до средней заработной платы в соответствующем регионе»¹⁸. Установление подобных целей, безусловно, позитивно. Однако уровень оплаты труда в регионах различается, что на практике приводит к тому, что повышение заработной платы персонала учебных заведений не приводит к росту реально располагаемых доходов и достижению приемлемого уровня оплаты труда(таб.2).

Таблица 2

Среднедушевые денежные доходы населения по наиболее и наименее обеспеченным субъектам РФ в период 2014-2019 гг.в руб.¹⁹

	2014	2019	Абс. отклонение	Отн. отклонение
г.Москва	55 473	73 827	18 354	33%
Сахалинская область	41 947	57 095	15 148	36%
Ханты-Мансийский авт.округ	40 811	53 225	12 414	30%
Камчатский край	39 019	52 472	13 453	34%
Тюменская область	37 783	48 653	10 870	29%
г.Санкт-Петербург	33 170	47 402	14 232	43%
Российская Федерация	27 412	35 249	7 837	29%
Республика Алтай	16 958	20 453	3 495	21%
Карачаево-Черкесская Республика	16 308	19 071	2 763	17%
Республика Ингушетия	14 681	16 559	1 878	13%
Республика Тыва	13 887	16 413	2 526	18%

¹⁸ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 "О мероприятиях по реализации государственной социальной политики" // Собрании законодательства Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 19 ст. 2334

¹⁹ Составлено по данным: Федеральная служба государственной статистики /Официальная статистика / Население / Уровень жизни / Доходы, расходы и сбережения населения / Среднедушевые денежные доходы населения, оперативные данные по субъектам Российской Федерации (новая методология) - <https://www.gks.ru/folder/13397>

Так, по данным Минфина России, лишь 12 субъектов Федерации в 2018 г. не получали дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности²⁰. В 2019-м году количество получающих дотации регионов существенно не изменяется²¹.

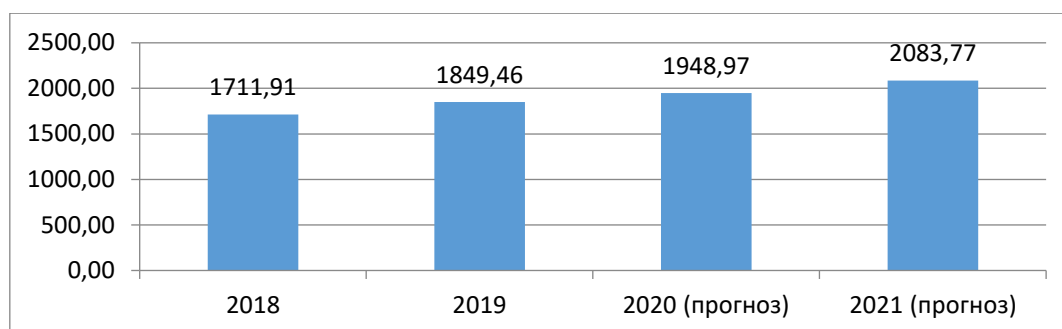


Рис. 1 – Объемы средств, недостающих до среднего уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ, млрд. руб.²²

Как следует из оценок Минфина России, в 2019-2021 гг. объем средств, недостающих до среднего уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ, возрастет на 12,7% или на 234 млрд. руб. При этом для покрытия дефицита бюджета субъектами федерации активно используется инструмент привлечения кредитов, объем которых вырос существенно в период 2006-2019 гг. Фактически, субъектами Федерации и органами местного самоуправления принцип самостоятельности не может быть реализован в полной мере. Ограниченность их самостоятельности проистекает из того, что в бюджетных вопросах они обладают некоторыми правами в организации бюджетного процесса, но не абсолютными правами. К примеру, субъекты Федерации и органы местного самоуправления могут принимать соответствующие законы и решения по организации бюджетного процесса, но общие основы организации бюджетного процесса регламентирует именно Бюджетный кодекс РФ.

²⁰ Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2018 год / Официальный сайт Минфина РФ URL https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=120031&order_4=P_DATE&dir_4=DESC&is_new_4=1&page_4=1&area_id=4&page_id=2104&popup=Y

²¹ Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2019 год / Официальный сайт Минфина РФ URL https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/12/main/FFPR_2019_-2021.pdf

²² Составлено по данным Минфина России

С позиции воздействия на систему общего образования рост нагрузки на преподавателей потенциально может создать риски ухудшения качества образовательных услуг, вследствие снижения ресурсов преподавателей, которые могут быть выделены на адресное взаимодействие с учениками. В системе регламентов общего образования интегрирован механизм для опосредованного воздействия на демонстрируемый показатель через регулирование предельных размеров учебных групп. Можно предположить, что для отдельных направлений подготовки высокий уровень нагрузки на преподавателей не создает структурных проблем. Но для дисциплин, предполагающих потребность адресного взаимодействия с обучающимися (более комплексных дисциплин, естественно-научных и т.п.) подобная высокая нагрузка в РФ может генерировать проблемы в обеспечении качества образования.

В заключении стоит отметить, что одной из самых серьезных проблем развития системы образования остается проблема обеспеченности педагогическими кадрами. Очевидно, что при увеличении разрыва уровня оплаты труда между экономически более развитыми регионами и недостаточно развитыми создает условия для миграции квалифицированных педагогов из региона и формирует риски для системы образования в целом. Именно на решение данного вопроса и должна быть направлена государственная политика сфере общего образования в условиях перманентных изменений.

Библиографический список

1. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» // Собрании законодательства Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 19 ст. 2334
2. Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. №536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации»
3. Федеральный закон от 28 июня 2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»

4. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 08.06.2020) «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 31.12.2012, № 53 (ч. 1), ст. 7598

5. Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // СПС Гарант

6. Абанкина И.В. Динамика расходов семей на дошкольное образование, присмотр и уход // Образовательная политика. – 2015. – Т. 4. – № 70. – С. 112–125.

7. Байбородова Л.В., Степанова Т.А. Особенности введения федеральных государственных образовательных стандартов общего образования в сельской школе // Ярославский педагогический вестник. – 2011. – Т. 2. № 4. – С. 66-73.

8. Ивлев В.И., Сырцова С.В. Стандарты общего образования: проблемы и возможности // Интеграция образования. – 2012. – № 4 (69). – С. 23-27.

9. Игнатова Т.В., Филимонцева Е.М. Финансово-экономические аспекты модернизации системы образования в Российской Федерации // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. – 2016. – №3. – С.153-161

10. Корчагин Ю.А. Современная экономика России, 2-е изд., доп. и перераб. – Ростов-на-Дону: Феникс, – 2008. – С.17.

11. Минько Э.В. Качество и востребованность образовательных услуг: учебное пособие / Э.В. Минько, А.Э. Минько. – Саратов: Ай Пи Эр Медиа, – 2017. – 1225 с.

12. Михалкина Е.В., Косолапова Н.А., Михалкина Д.А. Человеческий капитал и конкурентоспособность выпускников российской средней школы: потенциал формирования и проблемы измерения // Journal of Economic Regulation. – 2014. – Т. 5. № 1. – С. 13-25.

13. Модернизация экономики на основе технологических инноваций / А.Н. Асаул, Б.М. Карпов, В.Б. Перевязкин, М.К. Старовойтов. – СПб: АНО ИПЭВ. – 2008. – 606 с.

14. Николаева М.В. Подготовка педагога к реализации федерального государственного образовательного стандарта начального общего образования // Известия Волгоградского государственного педагогического университета. – 2012. – № 4 (68). – С. 65-68.

15. Нормативное финансовое обеспечение образовательных организаций: подходы и проблемы: монография / М.В. Федотова, Е.А. Голынина, Н.А. Смирнова; под общ. ред. М.В. Федотовой. – Нижний Новгород: Нижегородский институт развития образования, 2016. – 102 с.

16. Паспорт приоритетного проекта «Развитие экспортного потенциала российской системы образования» в редакции протокола от 30 мая 2017 года №6

17. Реформа школьной системы образования (отечественный и зарубежный опыт) / бюллетень о сфере образования. – 2016. – 36 с.

18. Смородинская Н.В. Тройная спираль как новая матрица экономических систем // Инновации. – 2011. – № 4 (150). – С.66-78.

19. Финансовый менеджмент государственных программ: учебное пособие/ А.Я. Быстряков [и др.]. – М.: Российский университет дружбы народов, 2013. – С.17.

20. Хадасевич Н.Р. Трудовой потенциал в системе экономических отношений // Уровень жизни населения регионов России. – 2015. – № 1 (195). – С. 112-119.

21. Шестакова Н.Н., Скворцова М.Б., Кузьмина Л.К. О воздействии трансформация социального пространства на формирование трудового потенциала и человеческого капитала: региональный разрез // Ученые записки Санкт-Петербургского академического университета. – 2014. – № 3 (47). – С. 54-66.

22. HUMAN DEVELOPMENT INDICES AND INDICATORS: 2018 STATISTICAL UPDATE http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf

23. OECD Education Statistics: PISA: Programme for International Student Assessment - <https://data.oecd.org/pisa/reading-performance-pisa.htm>

24. UNESCO Institute for Statistics по источнику: Всемирный Банк – <https://data.worldbank.org/indicator/SE.PRM.ENRL.TC.ZS>

25. Анализ нормативного подушевого финансирования общего образования в субъектах Российской Федерации. Вып. 7. М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2017. – <https://ioe.hse.ru/pubs/share/direct/408112726.pdf>

26. Анализ нормативного подушевого финансирования общего образования в субъектах Российской Федерации. Вып. 6. М.: Национальный исследовательский университет "Высшая школа экономики", 2016. – <https://publications.hse.ru/books/188913473>

27. ВРП текущих основных ценах на душу населения - (1998-2017гг.) / Федеральная служба государственной статистики – <https://www.gks.ru/storage/mediabank/dusha98-17.xlsx>

28. Информация по организациям, осуществляющим образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми / Население / Образование / Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации - <https://www.gks.ru/storage/mediabank/doshcol.htm>

29. Итоги федерального статистического наблюдения в сфере оплаты труда отдельных категорий работников социальной сферы и науки / Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации - https://rosstat.gov.ru/labor_market_employment_salaries

30. Минобрнауки отменит вторые и третьи смены в школах через 10 лет / Известия - <https://iz.ru/news/586085>

31. Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2018 год / Официальный сайт Минфина РФ URL https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=120031&order_4=P_DATE&dir_4=DESC&is_new_4=1&page_4=1&area_id=4&page_id=2104&popup=Y

32. Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2019 год / Официальный сайт Минфина РФ

URL https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/12/main/FFPR_2019_-2021.pdf

33. Родина Н.В. Результаты перехода на нормативное подушевое финансирование в сфере дополнительного образования детей / Презентационные материалы ВШЭ - <https://clck.ru/SCYg5>

34. Федеральная служба государственной статистики /Официальная статистика /Население /Уровень жизни /Доходы, расходы и сбережения населения / Среднедушевые денежные доходы населения, оперативные данные по субъектам Российской Федерации (новая методология) – <https://www.gks.ru/folder/13397>

References

1. Decree of the President of the Russian Federation of May 7, 2012 № 97 «On measures to implement the state social policy» // Collection of Legislation of the Russian Federation of May 7, 2012 № 19 Article 2334

2. Decree of the President of the Russian Federation № 536 of May 12, 2009 «On the Basics of Strategic Planning in the Russian Federation»

3. Federal Law № 172-FZ of 28 June 2014 «On Strategic Planning in the Russian Federation»

4. Federal law № 273-fz of 29.12.2012 (as amended on 08.06.2020) «On education in the Russian Federation» // collection of legislation of the Russian Federation, 31.12.2012, № 53 (part 1), article 7598

5. Decree of the Government of the Russian Federation № 588 of August 2, 2010 «On Approval of the Procedure for Developing, Implementing and evaluating the Effectiveness of State programs of the Russian Federation» (as amended) // SPS Garant

6. Abankina I.V. Dynamics of family spending on preschool education, supervision and care // Educational policy. – 2015. – Vol. 4. – № 70. – pp. 112-125.

7. Baiborodova L.V., Stepanova T.A. Features of introduction of federal state educational standards of general education in rural schools // Yaroslavl Pedagogical Bulletin. – 2011. – Vol. 2. № 4. – pp. 66-73.

8. Ivlev V.I., Syrtsova S.V. Standards of general education: problems and opportunities // Integration of education. – 2012. – № 4 (69). – P. 23-27.
9. Ignatova T.V., Filimontseva E.M. Financial and economic aspects of modernization of the education system in the Russian Federation // State and municipal management. Scientific notes. – 2016. – №. 3. – pp. 153-161
10. Korchagin Yu.A. Modern economy of Russia, 2nd ed., add. and reprint. Rostov-on-Don: Feniks, – 2008, – p. 17.
11. Minko E.V. quality and demand for educational services: textbook / E.V. Minko, A.E. Minko. – Saratov: ai pi er media, – 2017. – 1225 p.
12. Mikhalkina E.V., Kosolapova N.A. Mikhalkina D.A. Human capital and the competitiveness of graduates of Russian high school potential of formation and problems of measurement // Journal of Economic Regulation. – 2014. – T. 5. № 1. – S. 13-25.
13. Modernization of the economy on the basis of technological innovations / A.N. Asaul, B.M. Karpov, V.B. Perevozkin, M.K. Starovoytov. – St. Petersburg: ano ipev. – 2008. – 606 p.
14. Nikolaeva M.V. Teacher training for the implementation of the federal state educational standard of primary general education // Izvestiya Volgogradskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta. – 2012. – № 4 (68). – P. 65-68.
15. Normative financial support of educational organizations: approaches and problems: monograph / M.V. Fedotova, E.A. Golynina, N.A. Smirnova; under the general editorship of M. V. Fedotova. – Nizhny Novgorod: Nizhny Novgorod Institute of Education Development, 2016. – 102 p.
16. Passport of the priority project «Development of the Export Potential of the Russian education system» as amended by Protocol № 6 of May 30, 2017
17. Reform of the school system of education (domestic and foreign experience) / Bulletin on the field of education. – 2016. – 36 p.
18. Smorodinskaya N.V. Triple helix as a new matrix of economic systems // innovation. – 2011. – № 4 (150). – P. 66-78.

19. Financial management of state programs: a textbook/ A. Ya. Bystryakov [et al.]. – Moscow: Russian University of Peoples ' Friendship, 2013. – p. 17.

20. Khadasevich N.R. Trudovoi potentials v sisteme ekonomicheskikh otnoshenii [Labor potential in the system of economic relations]. – 2015. – № 1 (195). – P. 112-119.

21. Shestakova N.N., Skvortsova M.B., Kuzmina L.K. On the impact of the transformation of social space on the formation of labor potential and human capital: regional section // Scientific notes of the St. Petersburg Academic University. – 2014. – № 3 (47). – PP. 54-66.

22. HUMAN DEVELOPMENT INDICES AND INDICATORS: 2018 STATISTICAL UPDATE http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf

23. OECD Education Statistics: PISA: Programme for International Student Assessment - <https://data.oecd.org/pisa/reading-performance-pisa.htm>

24. UNESCO Institute for Statistics by source: World Bank – <https://data.worldbank.org/indicator/SE.PRM.ENRL.TC.ZS>

25. Analysis of the normative per capita financing of general education in the subjects of the Russian Federation. Issue 7. Moscow: National Research University «Higher School of Economics», 2017. – <https://ioe.hse.ru/pubs/share/direct/408112726.pdf>

26. analysis of the normative per capita financing of general education in the subjects of the russian federation. Issue 6. Moscow: National Research University «Higher School of Economics», 2016. –<https://publications.hse.ru/books/188913473>

27. GRP at current basic prices per capita - (1998-2017) / Federal State Statistics Service – <https://www.gks.ru/storage/mediabank/dusha98-17.xlsx>

28. information on organizations that carry out educational activities under educational programs of preschool education, supervision and care of children / population / education / federal state statistics service of the Russian federation – <https://www.gks.ru/storage/mediabank/doshcol.htm>

29. Results of the federal statistical observation in the sphere of remuneration of certain categories of social workers and science / Federal State Statistics Service of the Russian Federation - https://rosstat.gov.ru/labor_market_employment_salaries

30. The Ministry of education will cancel second and third shifts in schools in 10 years / news - <https://iz.ru/news/586085>

31. The distribution of grants for leveling the budget supply of constituent entities of the Russian Federation for 2018 / the Official website of the Ministry of Finance URL https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=120031&order_4=P_DATE&dir_4=DESC&is_new_4=1&page_4=1&area_id=4&'spage_id=2104&popup=Y

32. The distribution of grants for leveling the budget supply of constituent entities of the Russian Federation in 2019 / the Official website of the Ministry of Finance URL https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/12/main/FFPR_2019_-2021.pdf

33. Rodina N.V. results of the transition to normative per capita financing in the field of additional education for children / hse presentation materials – <https://clck.ru/SCYg5>

34. Federal State Statistics Service / Official statistics /Population /Standard of living /Income, expenses and savings of the population / Average per capita monetary income of the population, operational data on the subjects of the Russian Federation (new methodology) –<https://www.gks.ru/folder/13397>