



УДК 373.3/5.014.54

DOI: 10.25688/2312-6647.2023.36.2.01

Шинкарева Ольга Владимировна¹,
Яковлев Олег Иванович²,
Воровский Николай Викторович³,
Карабанова Ольга Владимировна⁴

^{1,2,4} Институт экономики, управления и права МГПУ,
Москва, Россия

^{2,3} Центр финансового обеспечения
Департамента образования и науки города Москвы,
Москва, Россия

¹ shinkareva_ol@mail.ru

² yakovlevoi@edu.mos.ru

³ vorovskijnv@edu.mos.ru

⁴ karabanovaov@mgpu.ru

ФИНАНСИРОВАНИЕ МОСКОВСКИХ ШКОЛ: РЕЗУЛЬТАТЫ РЕФОРМЫ

Аннотация. Исследование посвящено анализу реформы системы московского образования школьников, которая дала возможность без затрат существенных дополнительных финансовых ресурсов повысить качество образования учащихся. Отмечено, что ключевыми аспектами данной реформы стали внедрение единого норматива финансирования обучающегося, централизация системы управления финансами, активное внедрение автоматизации и зависимость размера заработной платы высшего руководства школ от качества образования и заработной платы педагогов. Показано, что качество образования московских школьников существенно выросло, при этом размер расходов на образование с учетом инфляции не вырос. Рекомендовано распространить опыт Москвы на другие регионы страны.

Ключевые слова: образование, Москва, финансы, качество образования, школы, автоматизация.

UDC 373.3/5.014.54

DOI: 10.25688/2312-6647.2023.36.2.01

Shinkareva Olga Vladimirovna¹,
Yakovlev Oleg Ivanovich²,
Vorovskiy Nikolay Viktorovich³,
Karabanova Olga Vladimirovna⁴

^{1,2,4} Institute of Economics, Management and Law MCU,
Moscow, Russia

^{2,3} The Center for Financial Support
of the Department of Education and Science of the city of Moscow,
Moscow, Russia

¹ shinkareva_ol@mail.ru

² yakovlevoi@edu.mos.ru

³ vorovskijnv@edu.mos.ru

⁴ karabanovaov@mgpu.ru

FINANCING OF MOSCOW SCHOOLS: RESULTS OF THE REFORM

Abstract. The study is devoted to the analysis of the reform of the system of Moscow education of schoolchildren, which made it possible to improve the quality of education of students without the cost of significant additional financial resources. It was noted that the key aspects of this reform were the introduction of a single standard for financing a student, the centralization of the financial management system, the active introduction of automation and the dependence of the amount of wages of the school top management on the quality of education and salaries of teachers. It has been shown that the quality of education of Moscow schoolchildren has increased significantly, while the amount of education costs, considering inflation, has not increased. It is recommended to extend the experience of Moscow to other regions of the country.

Keywords: education, Moscow, finance, quality of education, schools, automation.

Система управления финансами является одним из важнейших элементов управления образованием. Если обратиться к анализу качества образования в разных регионах России, то следует отметить, что в настоящее время качество образования московских школьников считается одним из лучших и постоянно повышается. Это подтверждается целым рядом фактов:

- 38 % выпускников набирают по трем предметам единого государственного экзамена (ЕГЭ) 220 и более баллов;
- высокая доля московских школ в рейтинге топ-100 школ России [7];
- рост доли школьников, набравших высокие баллы по предметам и первокурсников из числа всех поступивших на бюджетные места в ведущих вузах [6];

– по результатам исследования Международной программы по оценке образовательных достижений учащихся PISA-2018, московские школьники вошли в тройку лучших в мире по читательской грамотности, в пятерку — по математической, в шестерку — по естественно-научной [4].

Такие высокие результаты были достигнуты сравнительно недавно: так, еще в 2010 году 65 % выпускников школ города не смогли преодолеть отметку в 190 баллов по трем предметам ЕГЭ и перед руководством города и системы образования в мегаполисе стоял серьезный вызов — как улучшить качество образования, что необходимо сделать для этого. Эти вызовы в настоящее время стоят и перед другими регионами нашей страны, поэтому изучение опыта Москвы в данном вопросе будет полезным для других субъектов РФ.

Проанализируем шаги властей в реформировании московской системы образования. До реформирования системы финансирование на обучение 1 ученика в школах отличалось в 3–5 раз, поэтому первое направление реформы — это справедливое и равнодоступное финансирование на 1 обучающегося, так называемое формульно-личностное финансирование. Объем субсидии образовательной организации складывается из следующих составляющих:

- объем субсидии на государственные услуги и объем субсидии на имущество, при котором происходит финансирование по единому нормативу;
- объем субсидии на государственные работы — городские проекты по созданию предпрофессиональных классов (предпринимательский класс, IT-класс, инженерный класс и пр.).

Были внедрены следующие принципы расчета финансового обеспечения государственного задания:

- финансирование по нормативно-душевому принципу;
- отсутствие индивидуальных корректирующих коэффициентов, в зависимости от типов учреждений;
- нормативы финансирования включают в себя все расходы на обеспечение образования и безопасного пребывания детей;
- соблюдение нормативно-подушевого принципа при финансировании на содержание имущества.

Эти принципы привели к тому, что гимназии, школы, лицеи финансируются по единому принципу, по единым общегородским нормативам на 1 обучающегося, которые возмещают все затраты на их образование, при этом финансирование детей-инвалидов производится с повышающими коэффициентами (2 и 3). Переход к содержанию имущества на 1 обучающегося дает возможность финансировать не квадратные метры в распоряжении школ, а имущество, необходимое для обучения каждого ребенка. Государственное задание формируется на 3 учебных года, нормативы для расчета суммы государственного задания представлены в таблице 1.

Дополнительное финансирование образовательные организации получают на осуществление государственных работ, в первую очередь на создание предпрофильных классов. Это дает возможность поддержать выбранный школьником

Таблица 1

Нормативы для расчета суммы государственного задания на 2023 год

№	Норматив	Сумма, тыс. руб.
На обучение		
1	Дошкольники (полный день)	207,6
2	Дошкольники (группы кратковременного пребывания)	82,4
3	Школьники (1–4-е классы)	142,9
4	Школьники (5–9-е классы)	163,2
5	Школьники (10–11-е классы, в т. ч. дополнительное образование в школах)	183,5 7,0
6	Среднее профессиональное образование	131,9
7	Высшее образование (бакалавриат, специалитет, магистратура) (очная форма обучения)	213,5–335
На содержание имущества		
8	Дошкольники	4,3
9	Школьники	3,1
10	Студенты колледжей, вузов	29,8

Источник: составлено авторами на основании [1; 2].

профиль обучения и обеспечить специальную подготовку программных и кадровых условий и оборудования. Это приводит к тому, что результаты ЕГЭ в выбранном профиле существенно выше (см. рис. 1).



Источник: данные Центра финансового обеспечения Департамента образования и науки города Москвы (cfo-donm.mos.ru).

Рис. 1. Доля выпускников, набравших 81–100 баллов по предмету ЕГЭ, %

Второе направление реформирования системы образования — изменение финансового механизма — внедрение централизованной системы управления финансами. Вместо четырех уровней управления, которые включали в себя 12 централизованных окружных бухгалтерий, 11 окружных дирекций и 2,5 тысячи бухгалтерий в школах, была создана двухуровневая структура, а функции обеспечения и учета операций были переданы единому оператору для всех учреждений, финансируемых Департаментом образования и науки

города Москвы (ДОНМ), — Центру финансового обеспечения ДОНМ. Было реализовано централизованное финансовое обеспечение, ведение бухгалтерского учета, осуществление расчетов по оплате труда и кадровый учет подведомственных учреждений и ДОНМ, а также мониторинг и управление финансово-экономическими результатами системы. Это стало возможно благодаря активному внедрению автоматизации данных процессов — использованию информационных систем (бюджетный учет, автоматизированная система управления городскими финансами, «Московская электронная школа» и др.), облачной бухгалтерии. Использование данных технологий дало ряд преимуществ:

- доступность — для доступа нужен только компьютер, телефон или планшет с выходом в сеть Интернет;
- прозрачность — возможность организовывать оперативный сбор аналитической отчетности в режиме онлайн, интеграция с другими общегородскими финансовыми системами, централизация контроля ведения финансово-хозяйственной деятельности;
- безопасность — данные хранятся в защищенном центре хранения и обработки данных;
- контроль за финансово-экономической деятельностью образовательных организаций, в том числе остатками денежных средств на лицевых счетах, имуществом школы и ее обязательствами, уровнем заработной платы работников;
- экономия времени — формирование отчетности за систему департамента и автоматическое формирование финансовых документов позволило существенно сократить сроки обработки информации: так, время перечисления субсидии сократилось до 1 дня вместо 2, изменение платы финансово-хозяйственной деятельности также стало занимать 1 день вместо 3, а годовую бухгалтерскую отчетность по отрасли стало возможным формировать за 14 дней против 75 ранее.

За счет внедрения автоматизации удалось сэкономить существенные денежные средства, которые дали возможность повысить заработную плату педагогов — это произошло за счет снижения количества сотрудников, занимающихся данными операциями, и существенного повышения эффективности их работы. Так:

- число работников, обеспечивающих планирование и финансирование, с 2012 по 2023 год сократилось почти в 5 раз (с 364 до 75); при этом эффективность работы существенно повысилась: так, срок доведения средств до школы по решению учредителя сократился с 2–3 месяцев до 3 дней;
- количество бухгалтеров снизилось в 9 раз (с 6234 до 675) на фоне роста количества операций (с 23,1 до 45,1 млн), что привело к резкому росту производительности (если в 2012 году на 1 бухгалтера приходилось 3705 операций в год, то в 2023 году — 66 815 операций);
- численность работников, начисляющих заработную плату, понизилась с 4152 до 165 (если на 1 расчетчика в 2012 году приходилось в среднем

52,5 работника, которых он ведет, то в 2023 году этот показатель составил 1097 работников).

По оценкам Центра финансового обеспечения ДОНМ, ежегодная экономия за счет внедрения облачных технологий в части бухгалтерского учета составляет 8,1 млрд руб., а цифровых технологий в области учета кадров и заработной платы — 5,8 млрд руб. Данные изменения происходили на фоне укрупнения школ, что позволило сократить число административно-управленческого и вспомогательного персонала в них и, с учетом передачи функций учета вышестоящей организации, высвободить существенные суммы средств, направленные на повышение заработной платы педагогов.

Также существенно изменился механизм расчета заработной платы директора школы: он стал складываться из двух составляющих:

- должностного оклада, который рассчитывается как размер средней заработной платы 50 % педагогических работников с наименьшей заработной платой, скорректированной на коэффициент кратности, зависящий от количества обучающихся и рейтинга школы;
- ежемесячной премии за организацию максимального удовлетворения образовательных потребностей жителей Москвы.

Зарплата заместителей руководителя школы находится в прямой зависимости от размера зарплаты директора. Внедрение данного подхода дало возможность заинтересовать высшее руководство школы в повышении качества образования.

При этом следует отметить, что изменение механизма финансирования столичного образования было достигнуто в первую очередь не просто повышением объемов финансирования образования, а путем перераспределения денежных потоков (см. табл. 2).

Таблица 2

Сравнение расходов на финансирование московской системы образования за период 2012–2022 годов

Показатель	Год		Отклонение, 2021–2022	Темп прироста, 2012–2022, %
	2012	2022		
Расходы на образование, млрд руб.	248,4	457,9	209,5	84,3
Удельный вес расходов на образование в расходах бюджета Москвы, %	16,2	12,7	–3,5 %	–21,6
Доля расходов в ВРП Москвы, %	2,23	1,75	–0,48	–21,5

Источник: составлено авторами на основании [3; 5].

Видно, что общая сумма расходов на образование выросла на 84 %. Вместе с тем официальная инфляция с 2013 по 2022 год составила 97 %¹, поэтому рост расходов ниже темпа роста инфляции. Если же говорить об удельном

¹ Рассчитано авторами на основании официальных данных Федеральной службы государственной статистики (<http://rosstat.gov.ru/statistics/price>).

весе данных затрат в расходах бюджета мегаполиса, то он снизился с 16,2 % в 2012 году до 12,7 % в 2022-м, стала меньше и их доля в валовом региональном продукте города (1,75 % в 2022 году против 2,23 % в 2012-м).

Таким образом, можно отметить, что проведенная реформа, изменившая структуру финансирования образовательных организаций города, позволила без увеличения затрат существенно повысить качество московского образования и данный опыт может быть заимствован и другими регионами.

Список источников

1. О внесении изменений в правовые акты города Москвы. Постановление Правительства Москвы № 2800-пп от 13.12.2022 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Мэра Москвы. URL: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/50487220/>
2. О внесении изменений в приказы Департамента образования и науки города Москвы. Приказ Департамента образования и науки города Москвы № 1091 от 22.12.2022 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Мэра Москвы. URL: <https://www.mos.ru/donm/documents/normativnye-pravovye-akty/view/279989220/>
3. Государственные программы. 2023 [Электронный ресурс] // Портал «Открытый бюджет города Москвы». URL: <https://budget.mos.ru/budget/gp> (дата обращения: 17.03.2023).
4. Москва вошла в список мировых лидеров по качеству школьного образования [Электронный ресурс] // Официальный сайт Мэра Москвы. URL: <https://www.mos.ru/news/item/66262073/?ysclid=lgj29dzrph844052706> (дата обращения: 17.04.2023).
5. Москва в цифрах. Краткий статистический сборник. 2022. [Электронный ресурс] // Управление Федеральной службы государственной статистики по г. Москве и Московской области: официальный сайт. URL: <https://mosstat.gks.ru/storage/mediabank/Москва%20в%20цифрах%202021.pdf> (дата обращения: 17.03.2023).
6. Нечепуренко М. Е. Анализ показателей качества московского образования школьников // Актуальные проблемы права, экономики и управления: сб. мат-лов Студенческой науч. конф. (Москва, 25 марта 2021 г.): в 2 ч. / отв. ред. Н. М. Ладнушкина. Ч. 2. Саратов: Саратовский источник, 2021. С. 389–393.
7. Орлова А. О., Гусейнова З. И., Шинкарева О. В. Заработная плата педагогов и ее связь с качеством образования в регионах России // Вестник Екатеринбургского института. 2021. № 1 (53). С. 58–65.

References

1. O vnesenii izmenenij v pravovy'e akty` goroda Moskvyy`. Postanovlenie Pravitel'stva Moskvyy` № 2800-pp ot 13.12.2022. [On amendments to the legal acts of the city of Moscow. Resolution of the Government of Moscow No. 2800-pp dated 13.12.2022]. [Electronic resource] // Oficial'ny`j sajt Me`ra Moskvyy`. [Official website of the Mayor of Moscow]. URL: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/50487220/>
2. O vnesenii izmenenij v prikazy` Departamenta obrazovaniya i nauki goroda Moskvyy`. Prikaz Departamenta obrazovaniya i nauki goroda Moskvyy` № 1091 ot 22.12.2022. [On amendments to the orders of the Department of Education and Science of the City of Moscow. Order of the Department of Education and Science of the City of Moscow No. 1091 dated 22.12.2022]. [Electronic resource] // Oficial'ny`j sajt Me`ra Moskvyy`.

[Official website of the Mayor of Moscow]. URL: <https://www.mos.ru/donm/documents/normativnye-pravovye-akty/view/279989220/>

3. Gosudarstvenny`e programmy`. 2023. [Government programs. 2023]. [Electronic resource]. // Portal «Otkry`ty`j byudzhet goroda Moskvyy`». [Portal «Open budget of the city of Moscow»]. URL: <https://budget.mos.ru/budget/gp> (accessed: 17.03.2023).

4. Moskva voshla v spisok mirovyh liderov po kachestvu shkol`nogo obrazovaniya [Moscow has entered the list of world leaders in the quality of school education]. [Electronic resource] // Oficial`ny`j sajt Me`ra Moskvyy`. [Official website of the Mayor of Moscow]. URL: <https://www.mos.ru/news/item/66262073/?ysclid=lgj29dzrph844052706> (accessed: 17.04.2023).

5. Moskva v cifrah. Kratkij statisticheskiy sbornik. 2022. [Moscow in numbers. A brief statistical collection. 2022]. [Electronic resource]. // Upravlenie Federal`noj sluzhby` gosudarstvennoj statistiki po g. Moskve i Moskovskoj oblasti: oficial`ny`j sajt. [Department of the Federal State Statistics Service for Moscow and the Moscow Region: official website]. URL: <https://mosstat.gks.ru/storage/mediabank/Moskva%20v%20cifrah%202021.pdf> (accessed: 17.03.2023).

6. Nechepurenko M. E. Analiz pokazatelej kachestva moskovskogo obrazovaniya shkol`nikov [Analysis of the quality indicators of Moscow school education] // Aktual`nye problemy` prava, e`konomiki i upravleniya: sbornik materialov Studencheskoj nauchnoj konferencii (Moskva, 25 marta 2021 g.): v 2 chastjah [Actual problems of law, economics and management: collection of materials of the Student Scientific Conference (Moscow, March 25, 2021): in 2 hours.] / otv. red. N. M. Ladnushkina. Chast` 2. Saratov: Saratovskij istochnik, 2021. S. 389–393.

7. Orlova A. O., Gusejnova Z.I., Shinkareva O. V. Zarabotnaja plata pedagogov i ee svyaz` s kachestvom obrazovaniya v regionah Rossii [Teachers` salaries and their relation to the quality of education in the regions of Russia] // Vestnik Ekaterininskogo instituta. [Bulletin of the Catherine Institute]. 2021. № 1 (53). S. 58–65.

Информация об авторах / Information about the authors

Шинкарева Ольга Владимировна — кандидат экономических наук, доцент, доцент Института экономики, управления и права, Московский городской педагогический университет, Москва, Россия.

Shinkareva Olga Vladimirovna — PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor at the Institute of Economics, Management and Law, Moscow City University, Moscow, Russia.

shinkareva_ol@mail.ru

Яковлев Олег Иванович — кандидат экономических наук, начальник Центра финансового обеспечения, Департамент образования и науки города Москвы, доцент Института экономики, управления и права, Московский городской педагогический университет, Москва, Россия.

Yakovlev Oleg Ivanovich — PhD in Economics, Head of the Center for Financial Support of the Department of Education and Science of the city of Moscow, Associate Professor at the Institute of Economics, Management and Law, Moscow City University, Moscow, Russia.

yakovlevoi@edu.mos.ru

Воровский Николай Викторович — заместитель начальника организационно-планового управления Центра финансового обеспечения, Департамент образования и науки города Москвы, Москва, Россия.

Vorovskiy Nikolay Viktorovich — Deputy Head of Organizational and Planning Department of the Center for Financial Support of the Department of Education and Science of the city of Moscow, Moscow, Russia.

vorovskijnv@edu.mos.ru

Карabanова Ольга Владимировна — кандидат экономических наук, доцент, доцент Института экономики, управления и права, Московский городской педагогический университет, Москва, Россия.

Karabanova Olga Vladimirovna — PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor at the Institute of Economics, Management and Law, Moscow City University, Moscow, Russia.

karabanovaov@mgpu.ru