

ISSN 2500-0608



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

АНАЛИЗ НОРМАТИВНОГО ПОДУШЕВОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Современная аналитика образования

№ 6
2016



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

ИНСТИТУТ ОБРАЗОВАНИЯ

**АНАЛИЗ НОРМАТИВНОГО
ПОДУШЕВОГО
ФИНАНСИРОВАНИЯ
ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
В СУБЪЕКТАХ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Серия
Современная аналитика
образования*

№ 6



УДК 37.014.543.3
ББК 65.05

Председатель Редакционного совета серии Я.И. Кузьминов
Руководитель Комитета по выпуску серии О.А. Подольский

Рецензенты

В.И. Блинов, руководитель Центра профессионального образования
Федерального института развития образования, д.п.н., профессор
М.М. Мусарский, директор Института социально-гуманитарного
образования МПГУ, д.э.н., профессор

Авторы

И.В. Абанкина, М.Ю. Алашкевич, В.А. Винарик,
П.В. Деркачев, С.С. Славин, Л.М. Филатова

А64 **Анализ** нормативного подушевого финансирования общего образования в субъектах Российской Федерации / И. В. Абанкина, М. Ю. Алашкевич, В. А. Винарик, П. В. Деркачев, С. С. Славин, Л. М. Филатова; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Институт образования. — М.: НИУ ВШЭ, 2016. — 64 с. — 300 экз. — (Современная аналитика образования. № 6).

В выпуске представлены актуальные данные о нормативно-подушевом финансировании дошкольного и общего образования в регионах России. Исследовано состояние нормативно-правовой базы регионов. Приводятся сведения о значениях подушевых нормативов, причем фактические значения нормативов сопоставлены со значениями «справедливых нормативов». Кроме того, проведена оценка влияния региональных факторов на значения нормативов.

УДК 37.014.543.3
ББК 65.05

- © Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Институт образования, 2016
- © Фото на обложке PressFoto/DragonImagesAsia

Содержание

Введение.....	4
Региональная правовая база для определения нормативов финансирования образования: общий взгляд	8
Разнообразие подходов к расчету нормативов обеспечения общего, дошкольного и дополнительного образования	13
Учет отдельных особенностей реализации образовательных программ при определении нормативов финансирования.....	26
Соответствие нормативных затрат требованиям нормативной правовой базы на региональном уровне	45
Исследование взаимосвязи величины нормативов и региональных факторов развития	52
Заключение	55
Список литературы	57
Приложение	58

Введение

Стратегия развития образования Российской Федерации ставит задачу повышения доступности качественного образования при эффективном использовании ресурсов. Сегодня усилия направлены на стимулирование инноваций, необходимых из-за стремления учебных заведений поддерживать качество образования и постоянно повышать свою конкурентоспособность. Кроме того, важным является расширение возможностей образовательного выбора для учащихся, повышение автономии учебных заведений и оптимизация бюджетных расходов. Реализация этих задач предполагает активный переход на нормативное подушевое финансирование, что обычно сопряжено с передачей образовательным учреждениям всех финансово-хозяйственных функций, предусмотренных законодательством. Мониторинг ресурсного обеспечения школьного образования позволяет анализировать происходящие перемены и вносить коррективы в стратегию реформ.

Модернизация образования происходит в условиях бюджетной реформы. При внедрении современных моделей финансирования и ресурсного обеспечения это накладывает дополнительную ответственность на органы управления образованием. Ключевым вопросом в этих условиях является построение эффективных способов и механизмов финансирования, которые приведут к повышению качественных результатов деятельности образовательных учреждений, выявлению и ликвидации существующих непродуктивных расходов. Тогда высвободившиеся средства можно направить на решение актуальных проблем отрасли (прежде всего на повышение заработной платы работников образования в рамках выделяемых средств).

Механизм управления бюджетными ресурсами оптимизируется за счет перехода от ассигнований на текущее содержание образовательных учреждений к финансированию оказываемых ими услуг (выполненных работ) на основе задания учредителя. Предполагается, что указанные в задании объем и качество образовательных услуг соответствуют направляемым учреждению бюджетным средствам.

Анализ норм бюджетного законодательства и Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ о совершенствовании правового статуса учреждений социальной сферы показывает следующее. У государственных и муниципальных органов есть правовые основания определять объемы заданий как для бюджетных, так и автономных учреждений в зависимости от качества оказываемых ими услуг (выполнения работ). Раз в бюджетные законы и бюджетные муниципальные решения включены нормы о показателях (критериях) качества и они учитываются при формировании государственных и муниципальных заданий, создается конкурентная среда.

В частности, Бюджетный кодекс РФ предусматривает, что государственное (муниципальное) задание должно содержать, помимо прочего, «показатели, характеризующие качество и (или) объем (состав) оказываемых физическим и (или) юридическим лицам государственных (муниципальных) услуг», а также «порядок контроля за исполнением государственного (муниципального) задания; требования к отчетности об исполнении государственного (муниципального) задания». Эта норма позволяет не только включать показатели качества в само задание, но и контролировать их соблюдение, показывать в отчетности и досрочно прекращать задание в случае несоответствия. Право на досрочное прекращение задания подразумевает и право на сокращение его объема в любое время, в том числе при планировании на новый период. Для реализации таких прав необходимо, чтобы в задании и в бюджетных законах (решениях) были прописаны и требования к качеству, и условия прекращения (или сокращения) задания. Когда образовательные учреждения переходят на финансирование по заданию, составляются базовый и ведомственный перечни оказываемых бюджетными и автономными учреждениями услуг и работ.

Новый механизм распределения бюджетных ресурсов связан не только с необходимостью введения нормативного подушевого финансирования учреждений образования. Он напрямую зависит и от функционирования механизма, который связывает заработную плату с качеством и результативностью труда. Тем самым создается здоровая конкурентная образовательная среда — как в рамках муниципальной общеобразовательной сети, так и внутри самих общеобразовательных учреждений. Получается, что качество образования и работы учителей и общеобразовательных учреждений, с одной стороны, становится основой экономического механизма школы, с другой — выступает как конечная цель этой работы, для достижения которой выделяется финансовое стимулирование.

На начальном этапе такого перехода неизбежно встает острый вопрос структурной реорганизации образовательной сети. Стратегия развития региональной сети образовательных учреждений и их ресурсного обеспечения предполагает интеграцию, кооперацию и сетевое взаимодействие. Это позволяет оптимизировать решения, принимаемые на муниципальном уровне, а также уточнять структуру нормативов.

При внедрении современной модели финансирования в условиях развития региональной сети образовательных учреждений ключевой задачей становится мониторинг происходящих изменений. Принимаемые на его основе управленческие решения позволяют снижать риски, такие как ухудшение финансового положения учреждений при недостаточной численности учащихся из-за объективных демографических факторов, неадекватной структуры сети и негативных тенденций расселения.

Внедрение новых экономических механизмов позволит сократить зоны неэффективности, к которым относятся:

- 1) ликвидация диспропорции в структуре работников отрасли — и рационализация соотношения педагогического, административно-управленческого и учебно-вспомогательного персонала;
- 2) оптимизация соотношения ученик/учитель — и поэтапное приближение к нормативному уровню;
- 3) снижение учебной нагрузки на учащихся за счет использования современных педагогических технологий;
- 4) установление рационального сочетания основного и дополнительного образования, что обеспечивает фундаментальность знаний и развитие творческих способностей.

Необходимо отметить, что, в соответствии с законом о разграничении полномочий, в субвенцию должны быть включены и расходы на дополнительное образование детей в общеобразовательных учреждениях, причем при их расчете должен учитываться охват реализуемых программ.

Сокращение зон неэффективности и использование внутренних резервов роста позволяет стабилизировать нормативы финансирования общего образования и обеспечивать их рост в зависимости от стоящих перед регионами задач. В первую очередь это повышение заработной платы учителей.

Для доведения нормативов финансирования до образовательного учреждения регионам и муниципалитетам необходимо принять ведомственные перечни оказываемых услуг (выполняемых работ) в соответствии с расходными обязательствами по уровням управления, что будет способствовать освоению новых технологий. Эти перечни необходимы для того, чтобы бюджетные средства достигли конечного назначения, функции не дублировались. Так преодолевается неэффективность расходования бюджета.

Обеспечение гарантий реализации прав на получение общего образования в муниципальных дошкольных и общеобразовательных организациях и дополнительного образования в муниципальных общеобразовательных организациях относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В соответствии с частью 4 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ данное полномочие допускает установление на федеральном уровне положений, определяющих объем и/или порядок распределения бюджетных расходов субъекта РФ. В результате п. 3 части 1 статьи 8 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (ФЗ-273) устанавливается предоставление субвенций в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов РФ (нормативы), а части 2 и 3 статьи 99 — требования к определению объема соответствующих нормативов.

Вместе с тем в полномочия местных администраций входит определение нормативных затрат собственно на оказание муниципальных образовательных услуг (нормативные затраты). Они включают как вышеуказанный норматив региональной субвенции, так и нормативные затраты на общехозяйственные нужды, которые связаны с благоустройством территории и иными затратами на содержание зданий школ. Финансируются они в соответствии с распределением полномочий из местных бюджетов.

В данной работе представлен экспертный анализ соответствия региональной нормативной правовой базы требованиям федерального законодательства (федеральным законам, указам Президента РФ, федеральным государственным образовательным стандартам (ФГОС) и пр.) по состоянию на 15 июля 2015 г. Кроме того, дается оценка уровня дифференциации нормативов и нормативных затрат при определении объема субсидии на государственное задание в нормативных правовых документах, определяющих региональную систему нормативного подушевого финансирования образовательных организаций.

Для реализации рассматриваемых полномочий в каждом субъекте Российской Федерации должна быть сформирована правовая база, определяющая региональную систему нормативного подушевого финансирования общего и дополнительного образования. Так как у организаций существует объективная потребность в привлечении необходимого персонала, получении средств на финансирование обучения и на прочие расходы для реализации образовательных программ, очевидно, что эта база должна обеспечивать не только соблюдение требований федерального законодательства, но и достаточность финансирования. Если в нормативе заложены неоправданно низкие затраты (например, на оплату труда обслуживающего персонала, на потребление коммунальных услуг, на реализацию требований СанПиНа и пр.), он становится необоснованным, снижаются нормативные затраты на реализацию всей образовательной программы. Соответственно, может возникнуть угроза невыполнения гарантий прав граждан на образование.

Как показывает практика, в таких случаях дополнительное бремя возлагается на муниципальные районы (городские округа). При определении нормативных затрат на оказание муниципальных услуг в сфере образования они увеличивают размер подушевого финансирования, что позволяет приблизить расходы на содержание зданий и оплату коммунальных услуг к обозначенным в ФЗ-273.

При подготовке публикации были использованы региональные нормативно-правовые акты, которые устанавливают методики калькуляции подушевых нормативов в общем и дошкольном образовании, а также размер подушевых нормативов.

Региональная правовая база для определения нормативов финансирования образования: общий взгляд

Во всех субъектах РФ сложилась практика, когда определение нормативов для образовательных организаций осуществляется на региональном уровне. С 1 января 2014 г. она стала распространяться и на муниципальные дошкольные образовательные организации, которые до того относились к зоне ответственности муниципальных районов (городских округов).

В сфере образования нормативное подушевое финансирование осуществляется за счет предоставления субвенций местным бюджетам в соответствии с нормами Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (273-ФЗ) и нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Нормативные затраты определяются по каждому уровню образования в соответствии с ФГОС (или ФГТ для программ дополнительного образования). Они зависят от вида и направленности образовательных программ, при этом учитываются следующие факторы: форма обучения, тип образовательной организации, категория, сетевые формы организации образовательного процесса, сетевые образовательные технологии, специальные условия получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ), необходимость обеспечить дополнительное профессиональное образование педагогическим работникам, обеспечение безопасных условий обучения и воспитания, охраны здоровья обучающихся, а также иные особенности организации и осуществления образовательной деятельности (для различных категорий обучающихся), предусмотренные ФЗ-273 в расчете на одного обучающегося (кроме дополнительных образовательных программ, в отношении которых расчет нормативных затрат производится на 1 человеко-час). К нормативным затратам на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере образования также относится оплата труда педагогических работников. Обязательный уровень средней заработной платы был установлен Указами Президента Российской Федерации, Постановлениями Правительства и статьей 99 федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

В соответствии с частью 2 статьи 99 ФЗ-273, нормативы определяются с учетом типа образовательной организации, что дополняет и выполнение указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597. Отдель-

но осуществляется и определение нормативных затрат, а следовательно и объемов субсидий, предоставляемых образовательным организациям муниципальными районами (городскими округами).

Требование о необходимости определения порядка для расчета нормативов установлено в действующем законодательстве¹, однако федеральное регулирование этого вопроса не предусмотрено. Вместе с тем на федеральном уровне установлено требование об утверждении нормативных затрат на оказание муниципальных образовательных услуг² и утверждены Общие требования для расчета указанных нормативных затрат³ (Общие требования). Иными словами, есть требования, действующие для определения нормативных затрат на местном уровне, а вопросы определения объема субвенций на региональном уровне находятся в исключительной компетенции региона; федеральное регулирование носит рекомендательный характер. В результате на региональном уровне лишь в 53 субъектах РФ для общеобразовательных организаций и в 50 субъектах для дошкольных образовательных организаций⁴ определяются непосредственные значения нормативов и приняты методики (порядки, правила) их определения. На их основании можно проанализировать соблюдение всех требований федерального законодательства.

Начиная с 2016 г. объем субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания должен рассчитываться на основании норма-

¹ Часть 1 статьи 8 ФЗ-273, в соответствии с которой обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного образования (дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего) в муниципальных дошкольных и общеобразовательных организациях, а также обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях осуществляется посредством предоставления субвенций местным бюджетам. Они включают расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

² Статья 69.2. Бюджетного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой объем финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания рассчитывается на основании нормативных затрат на оказание услуг, утверждаемых соответствующим органом государственной власти (местного самоуправления) в установленном им порядке, с соблюдением общих требований, определенных федеральными органами исполнительной власти, которые осуществляют функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности.

³ Утверждены приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 22 сентября 2015 г. № 1040.

⁴ Без учета Ненецкого автономного округа, для муниципальных образовательных организаций которого имеют силу нормативные правовые акты Архангельской области.

тивных затрат. Нормативные затраты на оказание государственных (муниципальных) услуг определяются с соблюдением Общих требований, устанавливаемых Минобрнауки России (Приказ Министерства образования и науки РФ № 1040 от 22.09.2015).

Общие требования должны определять стоимость единицы услуги на основании:

- базовых нормативных затрат;
- корректирующих территориальных и отраслевых коэффициентов.

За основу расчетов базовых нормативов приняты все необходимые направления затрат. Они помогают определить как субсидию на реализацию образовательных программ (т. е. часть затрат, непосредственно связанных с оказанием услуг и выполнением работ в соответствии с ведомственным перечнем услуг и работ), так и расходы на общехозяйственные нужды.

В соответствии с Общими требованиями, нормативные затраты на оказание государственных (муниципальных) услуг определяются по каждому виду и направленности (профилю) образовательных программ. При этом учитываются формы обучения, федеральные государственные требования (при их наличии), тип образовательной организации, сетевые формы реализации образовательных программ, образовательные технологии, специальные условия получения образования обучающимися с ОВЗ, возможности обеспечения дополнительного профессионального образования педагогическим работникам, обеспечение безопасных условий обучения и воспитания, охраны здоровья обучающихся. Кроме того, приниматься в расчет должны и остальные, предусмотренные Федеральным законом № 273-ФЗ особенности организации и осуществления образовательных услуг (для различных категорий обучающихся).

В составляющие базового норматива должны быть включены следующие виды затрат:

- на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда педагогических работников;
- на приобретение материальных запасов и особо ценного движимого имущества, потребляемых (используемых) в процессе оказания государственной услуги;
- на приобретение учебной литературы;
- на повышение квалификации педагогических работников;
- на прохождение педагогическими работниками медицинских осмотров;
- на коммунальные услуги;
- на содержание объектов недвижимого имущества (в том числе затраты на арендные платежи);
- на содержание объектов особо ценного движимого имущества;

- на приобретение услуг связи;
- на приобретение транспортных услуг, включая расходы на организацию подвоза обучающихся к месту учебы и проезд педагогических работников до места прохождения повышения квалификации и обратно;
- на начисление и выплату заработной платы административно-управленческого персонала;
- на повышение квалификации работников, не принимающих непосредственное участие в оказании услуг;
- на приобретение материальных запасов общехозяйственного назначения.

Эти виды затрат охватывают полный комплекс обязательств по финансовому обеспечению оказания услуг и выполнения работ, предусмотренных законодательством РФ.

Специфика оказания услуг учитывается с помощью системы коэффициентов. Отраслевые коэффициенты включают следующие:

- коэффициент по форме обучения: очно-заочная, заочная;
- коэффициент по форме реализации образовательных программ и используемым технологиям: сетевая форма, дистанционные технологии, электронное обучение;
- коэффициент по месту обучения: обучение на дому по состоянию здоровья, в медицинских организациях, в специальных учебно-воспитательных учреждениях открытого и закрытого типов, в образовательных организациях, созданных при исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы;
- коэффициент по категории получателей услуги: обучающиеся с ОВЗ, дети-инвалиды, дети с умственной отсталостью, нуждающиеся в длительном лечении.

Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органы местного самоуправления должны установить порядок расчета нормативных затрат с соблюдением Общих требований. Он должен применяться при расчете объема субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания для государственных (муниципальных) учреждений.

Законодательное оформление нормативов финансирования образовательных организаций

В субъектах Российской Федерации порядок расчета норматива субвенции регулируется нормативными правовыми актами разного уровня. Так, в 44% субъектах для определения нормативов либо подходов к их расчету

приняты региональные законы. В остальных субъектах вопрос нормативного подушевого финансирования отнесен исключительно к полномочиям органов исполнительной власти. В то же время в 6 субъектах РФ данный вопрос регламентируется приказами и распоряжениями отдельных органов власти. Особая ситуация наблюдается в Белгородской области, где нормативы для общеобразовательных организаций определяются в соответствии с областным законом, а для дошкольных образовательных организаций — в соответствии с Постановлением правительства Белгородской области.

Отдельно отметим, что в нескольких регионах (Чечня, Саха (Якутия)⁵, Крым и г. Севастополь) в принципе отсутствуют какие-либо нормативные правовые акты, регламентирующие нормативное подушевое финансирование.

Формализм в региональных практиках определения нормативов

В регионах отсутствует единый подход и к определению нормативов. В ряде субъектов Российской Федерации они устанавливаются теми же актами, что и методики их расчета. В других регионах нормативы, рассчитанные на основании методик, утверждаются ежегодно законом о региональном бюджете (иногда отдельными нормативными правовыми актами).

Примечательно, что проведенный анализ выявил фиктивность утвержденных в регионах методик расчета: на практике в некоторых случаях нормативы устанавливаются без учета существующих методик, что нарушает принципы прозрачности и обоснованности расходов. В качестве примеров⁶ такой фиктивности можно привести школы республик Алтай, Башкортостан и Ингушетия, Кабардино-Балкарии, детские сады Магаданской и Нижегородской области, республик Алтай, Тыва и Чувашия⁷.

В целом можно говорить о недостаточной степени проработанности региональных правовых актов с точки зрения обеспечения прозрачного и эффективного нормативного подушевого финансирования общего, дошкольного и дополнительного образования в муниципальных образовательных организациях.

⁵ В Республике Саха (Якутия) нормативная правовая база, разработанная в рамках КПМО, отменена. На сегодняшний день ведутся работы по обновлению подходов к нормативному подушевому финансированию в связи с принятием в республике нового закона в сфере образования.

⁶ Данные перечни не ограничиваются представленными субъектами Российской Федерации.

⁷ Установленный в Чувашской Республике единый норматив для всех программ дошкольного образования не является результатом расчетов по утвержденной в регионе методике.

Разнообразие подходов к расчету нормативов обеспечения общего, дошкольного и дополнительного образования

Подходы к расчету нормативов обеспечения общего и дополнительного образования в школах претерпевали изменения в период 2012–2015 гг. Однако эти изменения проявились в разных субъектах Российской Федерации в различной степени. В свою очередь, подходы к реализации полномочий по обеспечению получения дошкольного образования в детских садах разрабатывались с ориентиром на существовавшие методики для общеобразовательных организаций.

В то же время обоснованные различия федеральных государственных стандартов общего и дошкольного образования, учтенные в той или иной степени рядом субъектов, предопределили даже большую дифференциацию методик расчета нормативов на обеспечение дошкольного образования. Это касается и установления требований к результатам обучающихся (для дошкольного образования эти требования установлены как целевые ориентиры), и форм организации образовательной деятельности.

В рамках проведенного анализа особенности определения нормативов обеспечения рассматривались прежде всего с точки зрения подходов к учету потребностей в оплате труда педагогического и прочего персонала. Изучение именно этого направления расходов лучше всего позволяет говорить о соответствии норматива юридически определенным условиям образовательной деятельности, а также позволяет учесть отдельные требования федерального законодательства.

Определение потребностей в педагогическом персонале

Для обеспечения реализации ФГОС образовательной организации в первую очередь необходимо привлечь достаточное количество квалифицированных педагогических работников. Следовательно, основой для расчета норматива во многих субъектах РФ является определение потребности в педагогическом персонале.

Вместе с тем, в условиях автономии учреждений при принятии решений о реализации образовательных программ согласно ФГОС, целесообразно определять нормативные затраты на оплату труда не в соответствии с

нормочасами базисного учебного плана, как это было раньше, а исходя из нормативных (расчетных) соотношений фонда оплаты труда основного и прочего персонала. Такой подход позволяет руководителям образовательных организаций поддерживать необходимую численность персонала, основываясь на принципах обеспечения качественного образования и экономической целесообразности.

□ Программы начального, основного и среднего общего образования

При расчете нормативов для обеспечения реализации основных общеобразовательных программ начального, основного и среднего общего образования 38 из 53 субъектов РФ осуществляют расчет, исходя из запланированного на реализацию программы количества часов и установленной нагрузки на учителя. То есть в 71,7% регионов из общего числа проанализированных финансируется организация стандартного количества уроков, которое зачастую соответствует уходящему в прошлое базовому учебному плану (без вариативности, профильного обучения в старших классах и проектных подходов). Такой подход не означает априори неправильный расчет, тем не менее, его нельзя назвать современным, соответствующим ФГОС. Особенно это ясно в условиях новых ФГОС, когда образовательные организации могут самостоятельно определять продолжительность реализации образовательной программы.

Очевидным недостатком данного подхода является расчет потребности исключительно в учителях. Определение потребности в прочем педагогическом персонале требует либо использования дополнительного коэффициента, либо отдельного расчета. В результате в большинстве субъектов используется коэффициент соотношения «прочий персонал, включая педагогический (кроме учителей) / потребность в учителях». Однако учет прочих педагогов в этом коэффициенте не всегда означает справедливое определение его значения. Как следствие, средства на прочих педагогических работников в норматив зачастую не закладываются.

В то же время в отдельных регионах (например, в Красноярском и Ставропольском краях, Псковской и Мурманской областях) при расчете учитываются еще и прочие должности педагогических работников — отдельно от базового учебного плана.

В свою очередь, более продвинутым подходом к определению потребности в педагогическом персонале, ориентированным на выполнение показателей дорожных карт, пользуются 7 субъектов РФ. Это Забайкальский и Приморский края, Иркутская, Калининградская, Сахалинская и Смоленская области, Республика Северная Осетия — Алания. В данных субъектах расчет нормативов осуществляется на основании целевых или сложившихся соотношений «педагог/учащийся». При этом необходимая корректировка указанно-

го соотношения осуществляется не в каждом из представленных регионов в зависимости от особенностей реализации образовательной программы.

Фиксированное количество ставок на класс используется для расчета нормативов в Амурской области и Республике Татарстан. При этом если в Татарстане также учитывается наполняемость классов, то в Амурской области в расчете на класс определяется и сам норматив (в нарушение требования части 2 статьи 99 ФЗ-273 и вышеуказанных Общих требований).

Расчет исходя из количества ставок (но не физических лиц) на одного учащегося используется в Архангельской и Тульской областях, а также в Красноярском крае.

□ Программы дошкольного образования

Норматив на обеспечение государственных гарантий прав на дошкольное образование отличается от подобных нормативов для программ начального, основного и общего образования. Он обязательно должен включать оплату труда значительного количества прочих педагогических работников, работающих с группой детей, обеспечивая их развитие в отдельных областях. В этой связи использование подхода, связанного с определением нагрузки на одного воспитателя⁸, приводит к значительному занижению норматива относительно реальной потребности детских садов в педагогическом персонале.

У методик расчета нормативов на дошкольное образование существует ряд следующих особенностей.

- В 11 из 50 субъектов РФ, в которых утверждены необходимые методики расчета, прочие педагогические работники (за исключением воспитателей) не учитываются. Это Забайкальский и Приморский края, Астраханская, Волгоградская, Калининградская, Курская, Московская, Самарская и Тамбовская области, Дагестан, Чувашия. В Республике Алтай прочих педагогический персонал принимается в расчет лишь частично.
- Для учета прочего педагогического персонала в 11 субъектах используется коэффициент соотношения его численности к общей численности всего персонала. Это искажает точность расчета при определении нормативов для программ, реализуемых в группах с определенными режимами пребывания, а также для адаптированных образовательных программ. К этим регионам относятся Еврейская автономная область, Ивановская, Калужская, Костромская, Липецкая, Пензенская, Саратовская, Томская и Тульская области, республики Башкортостан и Мордовия.

⁸ По аналогии с подходом, используемым при расчете нормативов для школ, который основан на базисном учебном плане.

- В 23 субъектах при расчете нормативов на обеспечение дошкольного образования расходы на оплату труда и начисления прочего педагогического персонала учитываются отдельно. Это Алтайский, Красноярский, Ставропольский и Хабаровский края, Амурская, Архангельская, Брянская, Владимирская, Иркутская, Кемеровская, Ленинградская, Магаданская, Мурманская, Нижегородская, Омская, Псковская, Рязанская, Сахалинская, Смоленская, Тверская и Ульяновская области, республики Адыгея и Тыва.
- В 28 субъектах не в полной мере учтены потребности в воспитателях вследствие того, что норматив определяется с использованием подхода, неадаптированного к уровню дошкольного образования (что приводит к пропорциональному занижению норматива и в части оплаты прочих категорий персонала). Происходит игнорирование факта одновременной работы с группой двух воспитателей на протяжении отдельных промежутков времени. Эти регионы — Еврейская автономная область, Забайкальский, Красноярский, Приморский и Ставропольский края, Астраханская, Владимирская, Волгоградская, Ивановская, Иркутская, Костромская, Курская, Ленинградская, Липецкая, Московская, Нижегородская, Омская, Пензенская, Самарская, Саратовская и Томская области, республики Алтай, Башкортостан, Дагестан, Мордовия и Татарстан, Карачаево-Черкесия, Чувашия.
- В 39 субъектах не в полной мере учтены потребности в воспитателях из-за полного или частичного игнорирования круглогодичного режима работы дошкольных образовательных организаций (отпуска педагогических работников приводят к необходимости поиска другого персонала для замещения). К этим регионам относятся Еврейская автономная область, Алтайский, Забайкальский, Красноярский, Приморский, Ставропольский и Хабаровский край, Амурская, Архангельская, Астраханская, Брянская, Волгоградская, Ивановская, Иркутская, Калининградская, Калужская, Кемеровская, Курская, Ленинградская, Липецкая, Магаданская, Московская, Мурманская, Пензенская, Псковская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Тамбовская, Тверская и Томская область, Адыгея, Алтай, Дагестан, Мордовия, Татарстан и Тыва, Карачаево-Черкесская и Чувашская республики.

□ Применение корректирующих коэффициентов к базовому значению норматива

В отдельных субъектах Российской Федерации фактическое определение норматива финансирования осуществляется в два этапа: первоначально нормативно закрепляется значение «базового» норматива. Затем в рамках методики расчета норматива финансового обеспечения или общего

объема субвенции к базовому значению норматива применяются корректирующие коэффициенты. Они нужны для учета отдельных особенностей реализации образовательной программы. В результате не представляется возможным оценить, насколько в таких регионах учитываются расходы на оплату труда отдельных категорий персонала. Соответствующие подходы используются при расчете нормативов для общеобразовательных организаций в Кировской и Ярославской областях, Калмыкии и Ямало-Ненецком автономном округе, для дошкольных образовательных организаций — в Ханты-Мансийском автономном округе, Свердловской и Челябинской областях, Республике Коми.

Оплата труда педагогического персонала

□ Общеобразовательные организации

Даже правильное определение числа педагогических работников, необходимого для реализации основной общеобразовательной программы, в расчете на одного обучающегося не гарантирует верности определения норматива финансирования оплаты их труда. В соответствии с частью 3 статьи 99 ФЗ-273 включенные в нормативы расходы на оплату труда педагогических работников муниципальных общеобразовательных организаций не могут быть ниже средней заработной платы для соответствующей территории субъектов РФ. Таким образом, при расчете норматива финансирования основных общеобразовательных программ потребность в числе педагогических работников должна умножаться на прогнозируемую среднюю заработную плату по региону. То есть нормативное подушевое финансирование школ не предполагает получение дополнительных субсидий, которые бы подняли уровень заработной платы педагогических работников до целевого в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597.

Изучение региональных нормативных правовых актов⁹ показало, что при определении нормативов финансового обеспечения муниципальных общеобразовательных организаций в субъектах РФ сложились разные практики.

- Целевую среднюю заработную плату по экономике региона в качестве показателя оплаты труда педагогических работников напрямую учитывают 9 субъектов: Амурская, Иркутская, Калининградская, Сахалинская, Смоленская и Тульская области, республики Адыгея, Коми и Северная Осетия — Алания.

⁹ Нормативные правовые акты, на основании которых можно оценить выполнение рассматриваемого требования, приняты в 52 субъектах Российской Федерации.

- Коэффициенты доведения оклада педагогических работников до средней по экономике заработной платы используются в 10 субъектах: Ставропольский край, Архангельская, Владимирская, Волгоградская, Ивановская, Костромская, Ленинградская, Мурманская и Нижегородская области, Республика Дагестан.
- Несколько коэффициентов, напрямую не направленных на доведение оклада до средней заработной платы, но произведение которых со значительной вероятностью может его обеспечить, используется в 8 субъектах: Камчатский и Красноярский края, Калужская, Кемеровская, Свердловская, Тамбовская и Тверская области, Республика Мордовия.
- Произведение средней сложившейся заработной платы педагогических работников общеобразовательных организаций и коэффициента ее доведения до целевой заработной платы используется в Забайкальском крае.
- Требование части 3 статьи 99 ФЗ-273 при расчете норматива финансирования не соблюдается в 18 субъектах: это Пермский, Приморский и Хабаровский края, Московская, Омская, Пензенская, Псковская, Рязанская, Саратовская, Томская и Ульяновская области, республики Алтай, Башкортостан, Ингушетия, Татарстан и Тыва, Удмуртия и Чувашия.

Примечательно, что, например, в Пензенской области для расчета субвенции определяется отдельный норматив на доведение заработной платы педагогического персонала до целевого значения. Несмотря на то, что в результате, формально, средства до организаций доводятся, такой подход не может быть оправдан. В частности, его использование приводит к неравному финансированию муниципальных и частных общеобразовательных организаций со стороны субъекта Российской Федерации.

□ Дошкольные образовательные организации

Федеральное законодательство не содержит требований для определения нормативов средней по системе общего образования заработной платы для педагогических работников детских садов, аналогичных рассмотренным выше. Однако, в силу установления такого требования майскими указами Президента, можно говорить о том, что его выполнение на региональном уровне является неотъемлемым условием эффективности нормативного подушевого финансирования в субъектах Российской Федерации в целом.

При определении нормативов финансового обеспечения муниципальных дошкольных образовательных организаций учитываются следующие показатели¹⁰.

¹⁰ Нормативные правовые акты, на основании которых можно оценить выполнение рассматриваемого требования, приняты в 50 субъектах Российской Федерации.

- Целевую среднюю заработную плату по системе общего образования в регионе в качестве показателя оплаты труда педагогических работников (напрямую или посредством использования коэффициента(ов) доведения) учитывают 24 субъекта: Еврейская автономная область, Забайкальский край, Амурская, Брянская, Владимирская, Волгоградская, Ивановская, Иркутская, Калининградская, Калужская, Кемеровская, Магаданская, Мурманская, Нижегородская, Пензенская, Сахалинская, Свердловская, Смоленская и Тульская области, республики Адыгея, Башкортостан, Дагестан, Коми и Тыва. Кроме того, рассматриваемое требование частично учитывается в Костромской и Ленинградской областях, Республике Мордовия.
- Иные, отличные от целевой заработной платы в сторону занижения, показатели используются в 23 субъектах: Алтайский, Приморский, Ставропольский и Хабаровский края, Архангельская, Астраханская, Курская, Липецкая, Московская, Омская, Псковская, Ростовская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Тамбовская, Тверская, Томская и Ульяновская области, республики Алтай и Татарстан, Карачаево-Черкесия, Чувашия.

Отметим отдельно, что в случаях, когда при расчете потребности в оплате труда педагогического персонала не используется целевая заработная плата, занижение норматива происходит и в части оплаты труда прочих категорий работников. Их заработная плата определяется как доля фонда оплаты труда педагогических работников.

Определение потребностей в прочем персонале

□ Общеобразовательные организации

Согласно ФГОС, основные общеобразовательные программы реализуются не только силами основного педагогического персонала, но и при участии других работников (административно-управленческая, финансово-хозяйственная, учебно-вспомогательная и обслуживающая деятельность, и пр.). В соответствии с положением пункта 3 части 1 статьи 8 ФЗ-273, нормативы, используемые для определения объема субвенции местным органам власти на обеспечение прав детей на получение общего образования, должны в том числе учитывать расходы на оплату труда персонала детских садов и школ. Можно говорить о том, что средства на оплату труда педагогического персонала должны быть заложены в норматив финансового обеспечения¹¹.

¹¹ Данная позиция подтверждена определениями Верховного суда Российской Федерации 56-АПГ14-8 от 30 июля 2014 г. и 55-АПГ14-9 от 23 июля 2014 г.

Соответствие требованиям федерального законодательства норматива, рассчитываемого субъектами РФ, зависит от того, учтены ли расходы на оплату труда и выплату начислений для непедагогического персонала — и в достаточной ли мере.

Анализ региональных нормативных правовых актов¹², регламентирующих этот вопрос для муниципальных общеобразовательных организаций, осуществлялся прежде всего с точки зрения того, как определяются объем расходов на оплату труда и выплата зарплатных начислений прочего (непедагогического) персонала. В результате выявлено следующее.

- Потребности в оплате труда непедагогического персонала определяются отдельно в 8 субъектах: Ханты-Мансийский автономный округ, Владимирская, Кемеровская, Ленинградская, Омская и Тульская область, Республика Тыва, Удмуртская Республика.
- Коэффициент соотношения фондов оплаты труда педагогического и непедагогического персонала используется в 25 субъектах: Пермский, Приморский и Хабаровский края, Костромская, Липецкая, Московская, Мурманская, Нижегородская, Пензенская, Рязанская, Саратовская, Сахалинская, Смоленская, Тверская, Томская и Ульяновская области, республики Адыгея, Алтай, Дагестан, Ингушетия, Коми, Мордовия, Северная Осетия — Алания и Татарстан, Чувашия.
- Норматив занижается, так как учитываются не все категории персонала, в Псковской области и Ставропольском крае.
- Вообще не учитываются расходы на оплату труда непедагогического персонала, что приводит к существенному занижению рассчитываемого норматива, в 4 субъектах: Красноярский край, Свердловская и Тамбовская области, Республика Башкортостан.

□ Дошкольные образовательные организации

На федеральном уровне не регламентируется разделение между услугами по реализации основных общеобразовательных дошкольных программ и услугами по присмотру и уходу за детьми, осваивающими их. Как следствие, во многих субъектах при создании региональных моделей нормативного подушевого финансирования дошкольного образования самостоятельно принимались решения о перечне учитываемых непедагогических работников. В то же время, в соответствии с требованиями ФГОС дошкольного образования, в нормативе должны учитываться все категории работников, в том числе управленческий, учебно-вспомогательный и обслуживающий персонал. Ниже представлена типология региональных

¹² Нормативные правовые акты, на основании которых можно оценить выполнение рассматриваемого требования, приняты в 53 субъектах Российской Федерации.

нормативных правовых актов¹³ для определения нормативов финансового обеспечения муниципальных дошкольных образовательных организаций.

Учет расходов на оплату труда управленческого персонала по субъектам Российской Федерации:

- Отдельно расходы определяются в 13 регионах: Ханты-Мансийский автономный округ, Ставропольский край, Брянская, Иркутская, Кемеровская, Магаданская, Нижегородская, Новгородская, Сахалинская и Тверская области, республики Адыгея, Алтай и Тыва.
- С использованием коэффициента¹⁴ соотношения к педагогическому персоналу — в 25 регионах: Еврейская автономная область, Забайкальский и Приморский края, Амурская, Архангельская, Астраханская, Волгоградская, Калужская, Костромская, Курская, Липецкая, Московская, Омская, Пензенская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Смоленская, Томская, Тульская и Ульяновская области, республики Дагестан, Коми и Мордовия, Чувашия.
- Частично (не полностью) учтены расходы на оплату труда управленческого персонала в Карачаево-Черкесской Республике и Псковской области.
- Расходы на оплату труда управленческого персонала вовсе не учитываются в 13 субъектах: Алтайский, Красноярский и Хабаровский края, Владимирская, Ивановская, Калининградская, Ленинградская, Мурманская, Ростовская, Свердловская и Тамбовская области, республики Башкортостан и Татарстан.

Учет расходов на оплату труда учебно-вспомогательного персонала по субъектам Российской Федерации:

- Отдельно определяются в 16 регионах: Забайкальский край, Брянская, Волгоградская, Иркутская, Курская, Магаданская, Московская, Мурманская, Нижегородская, Пензенская, Самарская и Сахалинская области, республики Адыгея, Алтай и Тыва, Чувашия.
- С использованием коэффициента соотношения к педагогическому персоналу — в 14 регионах: Еврейская автономная область, Приморский край, Амурская, Архангельская, Астраханская, Калужская, Липецкая, Саратовская, Томская, Тульская и Ульяновская области, республики Дагестан, Коми и Мордовия.
- Частично (не полностью) учтены расходы на оплату труда учебно-вспомогательного персонала в Карачаево-Черкесской Республике, Новгородской и Псковской областях.

¹³ Нормативные правовые акты, на основании которых можно оценить выполнение рассматриваемого требования, приняты в 53 субъектах Российской Федерации.

¹⁴ Данный подход снижает точность определяемых нормативов в связи с отсутствием строгого соотношения между потребностями в педагогическом и непедагогическом персонале при изменении возраста воспитанников, направленности групп, режима пребывания и пр.

- Расходы на оплату труда учебно-вспомогательного персонала вовсе не учитываются в 20 субъектах: Ханты-Мансийский автономный округ, Алтайский, Красноярский, Ставропольский и Хабаровский край, Владимирская, Ивановская, Калининградская, Кемеровская, Костромская, Ленинградская, Омская, Ростовская, Рязанская, Свердловская, Смоленская, Тамбовская и Тверская области, республики Башкортостан и Татарстан.

Учет расходов на оплату труда обслуживающего персонала:

- Отдельно расходы определяются в 9 регионах: Ханты-Мансийский автономный округ, Брянская, Иркутская, Магаданская, Нижегородская и Сахалинская области, республики Адыгея, Алтай и Тыва;
- С использованием коэффициента соотношения к педагогическому персоналу — в 17 регионах: Забайкальский край, Астраханская, Волгоградская, Калужская, Курская, Липецкая, Московская, Омская, Пензенская, Самарская, Томская, Тульская и Ульяновская области, республики Дагестан, Коми и Мордовия, Чувашия.
- Частично (не полностью) учтены расходы на оплату обслуживающего персонала в Карачаево-Черкесской Республике.
- Расходы на оплату труда обслуживающего персонала вовсе не учитываются в 25 субъектах: Еврейская автономная область, Алтайский, Красноярский, Приморский, Ставропольский и Хабаровский края, Амурская, Архангельская, Владимирская, Ивановская, Калининградская, Кемеровская, Костромская, Ленинградская, Мурманская, Псковская, Ростовская, Рязанская, Саратовская, Свердловская, Смоленская, Тамбовская и Тверская области, республики Башкортостан и Татарстан.

Эти особенности учета труда прочего персонала оказывают наибольшее влияние на необходимость «добавления» средств для образовательных организаций при формировании муниципальных заданий. Именно указанные обстоятельства и становились основанием для оспаривания в Верховном суде используемых в Приморском крае и Республике Хакасия методик определения нормативов.

Высокий уровень недофинансирования приводит к следующим рискам:

- повышение наполняемости групп, влекущее за собой рост заболеваемости, эмоциональные перегрузки детей, угрозу снижения качества дошкольного образования, повышение неудовлетворенности родителей;
- переход на группы сокращенного пребывания (10,5 часов, 9 или даже 8 часов вместо 12 часов) ради повышения заработной платы и оптимизации штатной численности педагогов;
- интенсификация труда педагогов в условиях переполненности групп, а также вследствие перехода на сокращенный режим работы (с одним педагогом вместо двух) в течение всего времени пребывания детей;

- заметный разрыв в оплате труда между вспомогательным персоналом и педагогами (из-за повышения заработной платы только педагогических работников), что вызывает напряженность в трудовых коллективах.

Определение потребностей в средствах обучения

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 8 ФЗ-273 нормативы, определяемые субъектами Российской Федерации для расчетов объемов передаваемых муниципалитетам субвенций на обеспечение прав детей на общее образование, в обязательном порядке включают разнообразные расходы. Среди них — расходы на приобретение учебников и учебных пособий, игр, игрушек, а также средств обучения, используемых для реализации образовательной программы. В соответствии с пунктом 26 статьи 2 ФЗ-273 к средствам обучения относятся все приборы, оборудование, включая спортивное оборудование и инвентарь, инструменты (в том числе музыкальные), учебно-наглядные пособия, компьютеры, информационно-телекоммуникационные сети, аппаратно-программные и аудиовизуальные средства, печатные и электронные образовательные и информационные ресурсы и иные материальные объекты, необходимые для организации образовательной деятельности. Таким образом, согласно федеральному законодательству, создание в общеобразовательных и дошкольных образовательных организациях необходимых условий для обучения детей должно осуществляться за счет средств, закладываемых в нормативы на региональном уровне.

Проведенная оценка удельной стоимости необходимых средств обучения в расчете на одного обучающегося в год свидетельствует о значительном занижении касающихся ее нормативов практически во всех субъектах Российской Федерации. В качестве исключений могут быть приведены подходы к определению нормативов, используемые в Сахалинской области (8 000 рублей в год), а также в Ханты-Мансийском автономном округе (4 406 рублей в год) и Камчатском крае (4 034 рубля в год). В данных регионах «недофинансирование» не носит столь существенного характера.

В остальных субъектах в нормативах учитывается не более четверти необходимых расходов на приобретение средств обучения, причем в отдельных субъектах данная часть расходов практически не финансируется. Так, например, норматив расходов на приобретение средств обучения школами в Ивановской области составляет всего 186 рублей на учащегося в год, а аналогичный норматив для детских садов в Республике Марий Эл — только лишь 50 рублей в год на воспитанника. В Республике Башкортостан и Тверской области рассматриваемые расходы вовсе не включаются в норматив. Примером игнорирования расходов на приобретение оборудования для

реализации образовательных программ в нормативных затратах является подход, используемый в г. Москва.

Подходы к непосредственному расчету норматива для общеобразовательных организаций не столь разнообразны. Анализ нормативных правовых актов¹⁵ показывает следующее распределение.

- Расходы на приобретение средств обучения¹⁶ определяются отдельно от норматива в части оплаты труда в 51 субъекте: Еврейская автономная область, Ханты-Мансийский автономный округ, Камчатский, Красноярский, Пермский, Приморский и Ставропольский края, Архангельская, Астраханская, Брянская, Владимирская, Волгоградская, Вологодская, Ивановская, Иркутская, Калининградская, Кемеровская, Кировская, Костромская, Курганская, Курская, Ленинградская, Липецкая, Магаданская, Московская, Мурманская, Нижегородская, Новгородская, Омская, Пензенская, Псковская, Рязанская, Саратовская, Сахалинская, Свердловская, Смоленская, Ульяновская и Челябинская области, республики Адыгея, Алтай, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Калмыкия, Коми, Мордовия и Тыва, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Удмуртия и Чувашия.
- Расходы на приобретение средств обучения определяются как процент от норматива в части оплаты труда в 10 субъектах: Алтайский и Забайкальский края, Амурская, Калужская, Тамбовская, Томская и Тульская области, республики Северная Осетия — Алания, Татарстан и Хакасия.

Отметим, что в большинстве случаев норматив на приобретение средств обучения (либо его отношение к нормативу в части оплаты труда) не зависит от особенностей реализации образовательной программы. В то же время для программ, реализуемых с применением дистанционных технологий, норматив на приобретение средств обучения отличается в отдельных регионах.

Определение потребностей в средствах на дополнительное профессиональное образование педагогических работников

□ Общеобразовательные организации

В соответствии с частью 2 статьи 99 ФЗ-273 при определении нормативов должны учитываться и расходы на обеспечение дополнительного профессионального образования (ДПО) педагогических работников. Указанное требование также четко описано в Общих требованиях.

¹⁵ Нормативные правовые акты, на основании которых можно оценить выполнение рассматриваемого требования, приняты в 61 субъекте Российской Федерации.

¹⁶ В отдельных регионах данные расходы именуется расходами на материальное обеспечение, учебными расходами, расходами на обеспечение образовательного процесса и пр.

Проведенный анализ региональных нормативных правовых баз показывает, что в большинстве случаев это требование не выполняется. Так, при расчете нормативов на обеспечение прав детей на получение образования в муниципальных общеобразовательных организациях отдельно определяется норматив на обеспечение ДПО для педагогов лишь в 7 субъектах РФ: это Архангельская, Кемеровская, Курганская, Омская, Пензенская и Сахалинская области, Республика Адыгея.

Достаточноными с точки зрения реальных потребностей можно считать лишь нормативы, установленные в Омской и Сахалинской областях. Кроме того, можно говорить о том, что расходы на ДПО учитываются и в нормативе, определяемом в Забайкальском крае.

В остальных 57 субъектах расходы на ДПО фактически не учитываются. Причем в действующих методиках 12-ти из этих регионов декларируется учет расходов на ДПО в рамках учебных расходов, однако это никак не влияет на величину итогового норматива финансирования. Эти регионы: Приморский край, Амурская, Владимирская, Кировская, Мурманская, Нижегородская, Рязанская и Томская области, республики Дагестан, Ингушетия и Коми, Чувашия.

□ Дошкольные образовательные организации

Аналогичный анализ региональных нормативных правовых баз, регламентирующих нормативное подушевое финансирование дошкольных образовательных организаций, был проведен по 50 субъектам Российской Федерации. Он показал следующее.

- Отдельно определяется норматив на обеспечение ДПО для педагогических работников в 8 регионах: Архангельская, Кемеровская, Нижегородская, Омская, Пензенская и Сахалинская области, республики Адыгея и Тыва. Однако в Архангельской области учитывается лишь часть расходов, связанных с обеспечением дополнительного профессионального образования.
- Декларируется, что расходы на ДПО педагогических работников включены в учебные расходы в 6 регионах: Амурская, Мурманская, Рязанская и Томская области, Республика Коми, Чувашская Республика.
- Не учитываются расходы на обеспечение ДПО в 36 субъектах: Еврейская автономная область, Ханты-Мансийский автономный округ, Алтайский, Забайкальский, Красноярский, Приморский, Ставропольский и Хабаровский края, Астраханская, Брянская, Владимирская, Волгоградская, Ивановская, Иркутская, Калининградская, Калужская, Костромская, Курская, Ленинградская, Липецкая, Московская, Ростовская, Самарская, Саратовская, Свердловская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Тульская и Ульяновская области, республики Алтай, Башкортостан, Дагестан, Мордовия и Татарстан, Карачаево-Черкесия.

Учет отдельных особенностей реализации образовательных программ при определении нормативов финансирования

В соответствии с частью 2 статьи 99 ФЗ-273 при определении нормативов должны учитываться отдельные особенности реализации образовательных программ. К таким особенностям, зафиксированным в существующих требованиях, относятся образовательные уровни, ФГОС, виды и направленности (профили) образовательных программ, формы обучения, тип образовательной организации, тип сетевой формы реализации образовательных программ, используемые образовательные технологии, создание специальных условий получения образования для обучающихся с ОВЗ.

В рамках проведенного анализа нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, регламентирующие порядок определения нормативов, а также непосредственно их устанавливающие, рассматривались на предмет учета этих особенностей реализации образовательных программ.

Федеральный государственный образовательный стандарт

ФГОС дошкольного и начального общего образования содержат требования, обязательные для определения нормативов. Это единственные существующие на сегодняшний день стандарты, поэтому они не дифференцируют нормативы для дошкольного и школьного образования. Но на уровне основного общего образования переход на новый стандарт еще не завершен, и различные нормативы для обеспечения основного общего образования определяются не только по ФГОС, но и по базовому учебному плану 2004 г.

Региональные нормативные правовые акты¹⁷ для муниципальных общеобразовательных организаций можно распределить следующим образом.

- Норматив на реализацию образовательных программ в соответствии с ФГОС определяется отдельно в 16 регионах: Ямало-Ненецкий автономный округ, г. Санкт-Петербург, Забайкальский и Хабаровский

¹⁷ Нормативные правовые акты, на основании которых можно оценить выполнение рассматриваемого требования, приняты в 79 субъектах Российской Федерации.

края, Брянская, Владимирская, Вологодская, Кировская, Московская, Омская, Ростовская, Самарская, Сахалинская, Ульяновская и Челябинская области, Республика Тыва.

- Часы на внеурочную деятельность при расчете норматива учитываются в зависимости от ФГОС в 6 регионах: Алтайский край, Новгородская, Саратовская и Томская области, республики Адыгея и Мордовия.
- Коэффициент удорожания для программ, реализуемых в соответствии с ФГОС, используется в 8 регионах: Иркутская, Ленинградская, Липецкая, Мурманская и Ярославская области, Республика Калмыкия, Кабардино-Балкарская и Карачаево-Черкесская республики.
- Нормативы определяются вне зависимости от ФГОС в остальных 49 субъектах Российской Федерации.

В качестве иллюстрации несоблюдения требований ФГОС дошкольного образования, помимо обозначенных выше (связанных с учетом всех необходимых потребностей в педагогическом, управленческом, учебно-вспомогательном и обслуживающем персонале), можно привести подходы к определению норматива для групп с различными режимами пребывания. В соответствии с обозначенным стандартом, реализация программы дошкольного образования осуществляется не более чем 14 часов в сутки. Между тем по крайней мере в 16 субъектах Российской Федерации в норматив обеспечения дошкольного образования в группах круглосуточного пребывания закладываются расходы, связанные с содержанием детей в оставшиеся 10 часов (24 часа круглосуточного пребывания минус 14 часов максимальной продолжительности программы по ФГОС). Эти регионы: Ямало-Ненецкий автономный округ, г. Санкт-Петербург, Ставропольский край, Астраханская, Владимирская, Волгоградская, Воронежская, Костромская, Курская, Липецкая, Саратовская, Свердловская, Тверская, Томская и Ульяновская области, Республика Хакасия.

Иная, и при этом более негативная для системы образования в целом практика сложилась в Московской области. В этом регионе в группах полного дня финансируется лишь 9 часов осуществления образовательной программы, что нарушает положения ФГОС дошкольного образования о самостоятельном определении образовательными организациями продолжительности реализации программ в группе.

Уровни образования в общеобразовательных организациях

От дифференциации нормативов по уровням образования в рамках основного общего образования зависит, в частности, достаточным ли будет финансирование тех образовательных организаций, структура континген-

та которых отклоняется от среднего по субъекту Российской Федерации. Проведенное исследование региональных нормативных правовых актов¹⁸ показывает, что нормативы определяются в зависимости от уровня образования в 66 субъектах РФ. Это Еврейская автономная область, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, г. Санкт-Петербург, Алтайский, Забайкальский, Камчатский, Красноярский, Пермский, Приморский, Ставропольский и Хабаровский края, Архангельская, Астраханская, Белгородская, Брянская, Владимирская, Волгоградская, Вологодская, Ивановская, Иркутская, Калужская, Кемеровская, Кировская, Костромская, Курганская, Курская, Ленинградская, Липецкая, Московская, Мурманская, Нижегородская, Новосибирская, Омская, Оренбургская, Орловская, Пензенская, Ростовская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Сахалинская, Свердловская, Тамбовская, Тверская, Томская, Тульская, Ульяновская, Челябинская и Ярославская области, республики Адыгея, Алтай, Башкортостан, Дагестан, Ингушетия, Калмыкия, Карелия, Коми, Мордовия, Татарстан, Тыва и Хакасия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия и Удмуртия, Чувашия. При этом в Оренбургской и Ярославской областях, а также Республике Карелия при определении нормативов учитываются не все три уровня общего образования.

□ Особенности финансового обеспечения дошкольных образовательных программ

Дошкольные образовательные программы могут быть реализованы как в дошкольных образовательных организациях, так и в общеобразовательных организациях. Вместе с тем при определении норматива учитывается тип образовательной организации, в соответствии с требованием части 3 статьи 99 ФЗ-273. Это требование в качестве одного из параметров при расчете норматива называет уровень оплаты труда персонала. Реализация программ дошкольного образования в детских садах определяет потребность в оплате труда педагогического персонала на уровне среднего по системе общего образования в регионе, в то время как реализация аналогичных программ в общеобразовательной организации — на уровне среднего по экономике региона. В результате одинаковые потребности в числе работников выливаются в различные потребности в финансировании.

Очевидно, что при прочих равных норматив обеспечения дошкольного образования в школах должен быть выше норматива обеспечения дошкольного образования в детских садах. На практике региональные базы, регламентирующие нормативное подушевое финансирование, не всегда учитывают данное обстоятельство.

¹⁸ Нормативные правовые акты, на основании которых можно оценить выполнение рассматриваемого требования, приняты в 80 субъектах Российской Федерации.

По крайней мере в 32 субъектах РФ для финансирования дошкольного образования в общеобразовательных организациях используются те же нормативы, что и для дошкольных образовательных организаций: это г. Москва и г. Санкт-Петербург, Камчатский, Краснодарский, Красноярский и Ставропольский края, Астраханская, Белгородская, Иркутская, Калининградская, Калужская, Костромская, Ленинградская, Нижегородская, Новгородская, Новосибирская, Омская, Орловская, Пензенская, Самарская, Свердловская, Смоленская, Тюменская, Ульяновская и Ярославская области, республики Алтай, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Ингушетия и Карелия, Чувашия.

Еще в 9 субъектах нормативная правовая база не предусматривает расчета отдельного норматива для дошкольного образования в общеобразовательных организациях. Вместе с тем вполне вероятно, что в данных регионах также используются нормативы для дошкольных образовательных организаций: Ямало-Ненецкий автономный округ, Воронежская, Курганская, Магаданская, Оренбургская и Тульская области, республики Калмыкия, Северная Осетия — Алания, Карачаево-Черкесия.

Кроме того, в отдельных случаях расчет нормативов на дошкольное образование в общеобразовательных организациях осуществляется некорректно. Например, в Мурманской области под дошкольным образованием в школах понимается 98,3 часа учебной деятельности в год, в Республике Адыгея — 3,5-часовые группы подготовки к школе, в Брянской области — нулевой класс, и т.д. Все эти подходы не отвечают требованиям ФГОС дошкольного образования, а значит, не должны применяться.

❑ Особенности финансового обеспечения дополнительного образования

В соответствии с положением пункта 3 части 1 статьи 99 ФЗ-273 обеспечение дополнительного образования в муниципальных общеобразовательных организациях также отнесено к полномочиям субъектов Российской Федерации. Большинство формулировок, используемых в регионах для обозначения определяемых нормативов и названий методик их расчета, включают слова «и обеспечения дополнительного образования детей». Однако на практике норматив обеспечения дополнительного образования далеко не всегда рассчитывается, и тем более не всегда это делается отдельно.

- Норматив на обеспечение дополнительного образования определяется отдельно от нормативов обеспечения основного общего образования лишь в 13 субъектах: Ханты-Мансийский автономный округ, г. Москва, Красноярский край, Архангельская, Астраханская, Владимирская, Пензенская, Псковская, Самарская, Сахалинская, Тамбовская и Тульская области, Республика Татарстан. В ряде указанных регионов расчет данного норматива осуществляется на одного учащегося, осваивающего не

дополнительные, а основные общеобразовательные программы. Фактически, в таких регионах норматив на дополнительное образование — это также надбавка к нормативу на основное общее образование.

- В 36 субъектах расходы на дополнительное образование напрямую включаются в нормативы на основное общее образование. Это Еврейская автономная область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Пермский, Приморский и Хабаровский края, Волгоградская, Вологодская, Воронежская, Ивановская, Иркутская, Калининградская, Калужская, Кемеровская, Костромская, Ленинградская, Липецкая, Магаданская, Московская, Мурманская, Нижегородская, Омская, Ростовская, Рязанская, Саратовская, Свердловская, Тверская, Томская и Ульяновская области, республики Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Марий Эл, Тыва и Хакасия, Карачаево-Черкесия, Чувашия. Фактически, такой подход приводит к тому, что средства, закладываемые на обеспечение дополнительного образования, направляются на реализацию основных общеобразовательных программ по усмотрению организаций.
- В 23 субъектах рассматриваемое полномочие не реализуется вовсе, так как необходимые расходы на дополнительное образование не учитываются при определении нормативов финансирования. Это Алтайский, Забайкальский, Краснодарский и Ставропольский края, Амурская, Белгородская, Брянская, Кировская, Курская, Новгородская, Орловская, Смоленская и Ярославская области, республики Алтай, Башкортостан, Бурятия, Калмыкия, Карелия, Коми, Мордовия, Северная Осетия — Алания, Кабардино-Балкария и Удмуртия.

Услуги по содержанию и присмотру и уходу за детьми в образовательных организациях

Федеральное законодательство не относит содержание детей в интернатах при образовательных организациях (как и оказание услуг по присмотру и уходу за детьми в группах продленного дня) к полномочиям субъекта РФ, связанных с обеспечением прав детей на получение основного общего образования. Однако в ряде субъектов соответствующие расходы учитываются при определении нормативов финансирования программ, реализуемых в муниципальных общеобразовательных организациях.

- Дополнительные расходы на содержание детей в интернатах так или иначе учитываются в 27 субъектах¹⁹. Это Ямало-Ненецкий автономный округ, г. Санкт-Петербург, Пермский край, Астраханская, Брянская, Ке-

¹⁹ Из 64 субъектов Российской Федерации, для которых представляется возможным проверить данное обстоятельство.

меровская, Кировская, Курганская, Ленинградская, Московская, Нижегородская, Новгородская, Рязанская, Самарская, Тамбовская, Тверская и Томская области, республики Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Карелия, Татарстан, Тыва и Хакасия, Кабардино-Балкарская и Карачаево-Черкесская республики.

- Дополнительные расходы на организацию и оказание услуг по присмотру и уходу за детьми в группах продленного дня (преимущественно для учеников начальной школы), учитываются при определении нормативов в 32 субъектах. Это Еврейская автономная область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Ставропольский и Хабаровский края, Архангельская, Астраханская, Волгоградская, Калужская, Кемеровская, Костромская, Курганская, Липецкая, Московская, Омская, Псковская, Рязанская, Саратовская, Свердловская, Тамбовская, Тверская, Томская и Ульяновская области, республики Алтай, Дагестан, Ингушетия, Мордовия, Татарстан и Тыва, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская и Удмуртская республики, Чувашия. Отдельный норматив на присмотр и уход в группах продленного дня устанавливается лишь в 6 субъектах (Курганская и Омская области, республики Татарстан, Кабардино-Балкария, Удмуртия, Чувашия). В остальных регионах соответствующие расходы включаются в норматив обеспечения прав детей на начальное общее образование.

Финансирование услуг, реализуемых дошкольными образовательными организациями средствами регионального бюджета, в большинстве субъектов Российской Федерации не предполагает компенсацию затрат на присмотр и уход за детьми. Исключением является практика установления в Новгородской области отдельного норматива «на присмотр и уход и содержание зданий» для муниципальных дошкольных образовательных организаций (его предназначение не исследовалось в рамках данной работы).

Создание условий для обучения детей с ограниченными возможностями здоровья

В соответствии с требованиями федерального законодательства, обучение детей с ОВЗ осуществляется по адаптированным образовательным программам. Они существуют как в специальных классах (группах) коррекционной (компенсирующей) направленности, так и в общеобразовательных классах (группах комбинированной направленности) посредством инклюзии. Чтобы их реализация стала возможной, в субъектах Российской Федерации должны быть определены специальные (повышенные) нормативы финансирования обеспечения прав детей на общее образование.

□ Общеобразовательные организации

Региональными нормативными правовыми актами²⁰ закладывается следующая ситуация. Для муниципальных общеобразовательных организаций нормативы обеспечения реализации адаптированных основных общеобразовательных программ:

- определены в отдельных коррекционных классах в 70 субъектах РФ, в то время как дифференциация нормативов в зависимости от соответствующего вида и направленности образовательной программы не осуществляется лишь в 9 регионах: Краснодарский край, Воронежская, Курганская, Ростовская, Смоленская и Тюменская области, республики Бурятия, Марий Эл и Северная Осетия — Алания;
- в общеобразовательных классах (создание условий для обучения ребенка с ОВЗ в рамках инклюзии) определены только в 18 субъектах: г. Москва, г. Санкт-Петербург, Забайкальский, Красноярский и Приморский края, Иркутская, Кировская, Мурманская, Нижегородская, Новосибирская, Омская, Пензенская, Самарская, Сахалинская и Тульская области, республики Бурятия и Карелия, Чувашия.

□ Дошкольные образовательные организации

Анализ нормативного подушевого обеспечения реализации адаптированных общеобразовательных программ дошкольного образования в детских садах осуществлялся без учета инклюзии в группах комбинированной направленности. В результате установлено, что из 49 субъектов Российской Федерации при определении нормативов:

- учитывается уменьшение наполняемости и привлечение дополнительного персонала для реализации адаптированных общеобразовательных программ в группах компенсирующей направленности в 18 регионах: Красноярский и Хабаровский края, Иркутская, Кемеровская, Мурманская, Нижегородская, Омская, Пензенская, Псковская, Рязанская, Сахалинская и Ульяновская области, республики Адыгея, Алтай, Мордовия, Татарстан и Тыва, Чувашия;
- учитывается исключительно уменьшение наполняемости в группах компенсирующей направленности в 18 регионах: Забайкальский и Приморский края, Архангельская, Владимирская, Волгоградская, Ивановская, Калужская, Костромская, Курская, Ленинградская, Липецкая, Московская, Самарская, Тамбовская, Тверская и Томская области, Республика Дагестан, Карачаево-Черкесская Республика;
- учитывается исключительно необходимость привлечения дополнительных педагогических работников для работы в группах компенси-

²⁰ Нормативные правовые акты, на основании которых можно оценить выполнение рассматриваемого требования, приняты в 79 субъектах Российской Федерации.

рующей направленности в 3 регионах: Амурская и Магаданская области, Ставропольский край;

- вовсе не учитываются условия для обеспечения образования детьми с ОВЗ в 10 субъектах: Еврейская автономная область, Алтайский край, Астраханская, Брянская, Калининградская, Саратовская, Свердловская, Смоленская и Тульская области, Республика Башкортостан.

Формы обучения и используемые образовательные технологии

В соответствии с ФЗ-273 реализация образовательных программ может осуществляться в очной, очно-заочной или заочной формах. Кроме того, могут использоваться дистанционные технологии, электронное обучение, сетевая форма реализации образовательных программ. Отдельной практикой является реализация образовательных программ по месту пребывания учащегося (обучение на дому), в том числе в различных медицинских организациях. Однако данные формы справедливы лишь для общего образования (начального, основного и среднего уровней), но не для дошкольного образования.

В соответствии с ФГОС дошкольного образования, основные общеобразовательные программы для детей дошкольного возраста могут осуществляться лишь в очной форме. И особенности реализации программы зависят от режима (продолжительности) пребывания детей в группе и от их возраста.

Таким образом, в рамках проведенного анализа рассматривался целый ряд особенностей учета следующих параметров: формы и технологии реализации образовательных программ в общеобразовательных организациях, а также возраст детей и продолжительность их пребывания в группе при реализации дошкольных образовательных программ.

□ Общеобразовательные организации

Согласно региональным нормативным правовым актам²¹, для муниципальных общеобразовательных организаций:

- формы реализации образовательных программ учитываются при определении нормативов в 55 субъектах РФ, при этом в 12 из них норматив привязан к виду учреждения, то есть реализация программ заочной и очно-заочной формы предусматривается только через определение норматива для «вечерних (сменных) общеобразовательных организаций»;

²¹ Нормативные правовые акты, на основании которых можно оценить выполнение рассматриваемого требования, приняты в 79 субъектах Российской Федерации.

- определяются отдельные нормативы финансирования основных общеобразовательных программ начального общего, основного общего и среднего общего образования на дому и/или в медицинских организациях в 58 субъектах;
- определяются отдельные нормативы финансирования основных общеобразовательных программ с использованием дистанционных технологий в 24 субъектах, при этом в Магаданской области норматив определяется в привязке к конкретному образовательному учреждению («центр дистанционного образования»);
- норматив финансирования образовательных программ, реализуемых в сетевой форме, определяется лишь в 5 субъектах: Камчатский край, Костромская, Омская и Тамбовская области, Республика Бурятия.

□ Дошкольные образовательные организации

В соответствии с региональными нормативными правовыми актами²², для муниципальных дошкольных образовательных организаций характерна следующая ситуация:

- возрастные группы детей при определении нормативов учитываются в 40 субъектах, при этом в 24 регионах нормативы определяются для агрегированных возрастных групп, что снижает точность определения нормативов финансирования;
- режим работы группы (продолжительность пребывания детей в группе в сутки) при определении нормативов учитывается в 51 субъекте, при этом в 32 регионах нормативы определяются для агрегированных (либо не для всех) режимов пребывания детей, что также снижает точность определения нормативов финансирования.

Направленность (профиль) образовательной программы

В соответствии с частью 4 статьи 66 ФЗ-273 образовательная организация может предлагать дифференциацию содержания программ начального, основного и среднего общего образования. Это разделение должно исходить из образовательных потребностей и интересов учеников и обеспечивать углубленное изучение отдельных учебных предметов, предметных областей соответствующей образовательной программы (профильное обучение). В случае реализации таких углубленных программ, в соответствии с положением части 2 статьи 99 ФЗ-273, для них должны определяться отдельные нормативы.

Анализ региональных нормативных правовых актов показывает, что отдельные нормативы финансирования программ начального, основного и

²² Нормативные правовые акты, на основании которых можно оценить выполнение рассматриваемого требования, приняты в 70 субъектах Российской Федерации.

среднего общего образования с углубленным изучением учебных предметов, предметных областей определяются в 54 из 79 субъектов РФ. При этом в 11 регионах данные нормативы определены исключительно для общеобразовательных организаций особых видов (лицеи и гимназии).

Тип местности

Во многих субъектах РФ установлены надбавки к заработной плате для педагогических и руководящих работников в сельской местности. Кроме того, фактическая наполняемость классов и групп в сельских образовательных организациях ниже наполняемости таких же классов в условиях города. Эти факторы демонстрируют влияние типа местности на фактические потребности организаций в финансовом обеспечении образовательной деятельности в расчете на одного обучающегося, а значит должны приниматься во внимание.

При определении нормативов финансового обеспечения общеобразовательных организаций тип местности так или иначе учитывают 69 регионов из 77. А при определении нормативов для дошкольных образовательных организаций — 50 из 68 субъектов РФ²³.

Вид образовательной организации

Изучение дифференциации нормативов в зависимости от вида образовательной организации обусловлено не требованиями федерального законодательства, а сложившейся практикой. Фактически видовое разнообразие образовательных организаций отменено с момента вступления в силу ФЗ-273, поэтому установление нормативов в привязке к виду образовательной организации противоречит требованиям статьи 99 ФЗ-273. Однако проведенный анализ показывает, что в той или иной степени вид общеобразовательной организации учитывается при определении нормативов финансирования в 46 из 77 регионах (при этом в Новосибирской области формируются индивидуальные нормативы). Подобная практика существует и в 6 из 48 субъектов РФ для дошкольных образовательных организаций.

Подходы к финансированию малокомплектных и труднодоступных образовательных организаций

В соответствии с требованием части 2 статьи 99 ФЗ-273 нормативы определяются исключительно в расчете на одного обучающегося. Однако к нормативам, используемым для определения субвенций местным бюджетам

²³ Без учета г. Москва и г. Санкт-Петербург.

там, нередко относятся и требования к нормативным затратам на оказание образовательных услуг, установленные частью 4 статьи 99 ФЗ-273.

Для малокомплектных и находящихся в труднодоступной местности муниципальных общеобразовательных организаций, согласно региональным нормативным правовым актам²⁴:

- не определяются отдельные нормативы в 19 субъектах РФ;
- определяются повышенные нормативы и/или нормативы в расчете на один класс (класс-комплект) в 37 субъектах;
- определяется финансирование в расчете на организацию, и/или осуществляется финансирование реальных потребностей организаций, и/или осуществляется дополнительное финансирование иными способами в 11 субъектах.

Был проведен аналогичный анализ региональных нормативных правовых актов, регламентирующих финансирование дошкольного образовательных организаций. Он показывает, что дополнительное финансирование за счет средств регионального бюджета для малокомплектных и находящихся в труднодоступной местности организаций этого типа предусмотрено в 17 из 72 субъектов РФ.

Дифференциация нормативов для отдельных муниципальных образовательных систем

В пределах одного субъекта Российской Федерации различия между муниципальными системами в финансировании образовательных программ могут быть обусловлены различными факторами. Эти факторы могут быть как объективными (т.е. регламентируемыми законодательно), а значит, их необходимо учитывать при определении нормативов финансирования²⁵, так и связанными с условиями деятельности образовательных организаций (в качестве примера можно привести различные уровни оплаты труда в муниципалитетах, находящихся в одинаковых условиях, различные наполняемости классов и групп, различные штатные расписания в организациях). Для того чтобы обеспечивать единство образовательного пространства какого-либо субъекта РФ, правильно было бы при определении нормативов учитывать первые и игнорировать вторые. Как результат, в отдельных регионах нормативы должны определяться для различных групп муниципальных систем.

²⁴ Нормативные правовые акты, на основании которых можно оценить выполнение рассматриваемого требования, приняты в 75 субъектах Российской Федерации.

²⁵ Такими факторами могут быть, например, наличие в одних муниципальных районах (городских округах) доплат за условия труда, отличные от нормальных, и отсутствие таких доплат в других регионах.

В то же время в рамках региональных нормативных правовых баз на практике применяются более локализованные подходы. Они приводят норматив в соответствие с необходимым для реализации программ в конкретном муниципальном районе (городском округе) — напрямую или посредством пересчета в субвенции.

Проведенный в рамках данного исследования обзор позволил выявить субъекты РФ, в которых нормативы финансирования изначально определяются в привязке к конкретным муниципалитетам.

Для общеобразовательных организаций это по крайней мере 13 регионов: Еврейская автономная область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Забайкальский край, Амурская, Иркутская, Калужская, Саратовская, Смоленская, Томская и Тюменская области, Республика Тыва, Карачаево-Черкесская Республика. Для дошкольных образовательных организаций это 18 регионов: Чукотский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Иркутская, Кировская, Новосибирская, Орловская, Смоленская, Тверская и Челябинская области, республики Адыгея, Калмыкия, Коми и Тыва, Кабардино-Балкарская и Карачаево-Черкесская республики. В остальных субъектах Российской Федерации при расчете объемов субвенций для отдельных муниципальных образований могут применяться адаптационные коэффициенты.

Оценка влияния региональных факторов на величину подушевых нормативов дошкольного и общего образования

У региональных нормативных правовых актов, которые используются для определения нормативов обеспечения государственных гарантий прав на получение основного общего образования в муниципальных детских садах и школах, были выявлены следующие недостатки:

- терминология, используемая в региональных нормативных правовых актах, не соответствует определяемой федеральным законодательством. Примеры:
 - в Республике Тыва нормативы определяются для ступеней образования, а не для уровней образования, как это установлено законодательством,
 - во Владимирской области нормативы для уровня основного общего образования распространяются и на классы, реализующие ФГОС начального общего образования,
 - в Мурманской области определяется отдельный норматив на среднее коррекционное образование;
- в нарушение требований пункта 6 части 1 статьи 8 ФЗ-273 для частных образовательных организаций определяются нормативы, отличные

- от нормативов, установленных для расчета субвенций муниципалитетам (например, в Белгородской и Ивановской областях, Республике Калмыкия);
- в отдельных регионах фактический расчет нормативов осуществляется для каждой образовательной организации, исходя из планируемой сметы (например, Камчатский и Чукотский края);
 - при определении нормативов финансирования для их дифференциации используется ряд оснований, не предусмотренных федеральным законодательством. Примеры:
 - в Калининградской области норматив учитывает численность обучающихся, занимающихся спортом,
 - при определении нормативов для детских садов ряд регионов увеличивает норматив в случае, если в организации есть бассейн;
 - внеурочная деятельность финансируется с помощью средств, выделенных на дополнительное образование (например, в Ленинградской и Липецкой областях при определении расходов на дополнительное образование учитывают потребности в обеспечении внеурочной деятельности);
 - в рамках реализации какого-либо полномочия финансируются услуги, к нему не относящиеся. Примеры:
 - сопровождение одаренных детей в Пензенской области,
 - организация семейного образования в Ленинградской области,
 - подвоз детей в Томской области;
 - в методиках, используемых отдельными регионами, декларируется больше, чем в действительности принимается в расчет;
 - утвержденные нормативными правовыми актами методики и порядки расчета содержат логические и/или математические ошибки (это выявлено, например, для расчета нормативов на дошкольное образование в Ставропольском крае, Чувашской Республике);
 - при определении нормативов учитывается фактическое кадровое обеспечение. Примеры:
 - в Ульяновской области нормативы дифференцируются в зависимости от квалификационных групп персонала в организациях,
 - в Ямало-Ненецком округе на величину норматива влияет наличие у учителей почетных званий;
 - при организации нормативного подушевого финансирования отдельно определяются следующие нормативы: обеспечения учебниками, вознаграждения за классное руководство, создания условий для реализации ФГОС, и пр.
 - при расчете нормативов на реализацию дошкольных образовательных программ учитывается ожидаемое число детодней пребывания

воспитанника в детсадовских группах, что приводит к существенному занижению финансового обеспечения относительно реальной потребности (это относится, например, к Карачаево-Черкесской Республике и Республике Дагестан).

Описанные в докладе особенности определения нормативов обеспечения государственных гарантий на получение общего и дополнительного образования в муниципальных детских садах и школах показали, что происходит игнорирование отдельных категорий расходов. Очевидно, что такая ситуация предопределяет существенное недофинансирование организаций, реализующих права детей на дошкольное, начальное общее, основное общее и среднее общее образование.

Чтобы выявить степень недофинансирования нормативов в отдельных регионах, были сопоставлены значения «базовых»²⁶ и «справедливых» нормативов. «Справедливые нормативы» определялись для каждого субъекта РФ с учетом следующих факторов: соотношение «обучающийся/педагог», доля детей, обучающихся в сельской местности, достигнутые в первом полугодии размеры средней заработной платы по экономике и заработной платы в системе общего образования. В ходе исследования выяснилось, что существенные (более чем двукратные) отклонения в сторону занижения нормативов от справедливого значения наблюдаются:

- при определении нормативов финансирования основных общеобразовательных программ в школах 6 регионов²⁷ (рис. 1–3): Хабаровский край (отклонение составляет 129,45%), Амурская (291,29%), Брянская (249,54%), Новгородская (289,16%) и Свердловская (207,43%) области, Республика Тыва (105,71%);
- при определении нормативов финансирования основных общеобразовательных программ в детских садах 28 регионов²⁸ (рис. 4–6): Яма-

²⁶ Для целей проведенного анализа под «базовыми» нормативами понимаются:

- для школ: норматив обеспечения реализации основной общеобразовательной программы основного общего образования в очной форме в городской местности (при наличии дифференциации по муниципальным системам — в наиболее крупном городе субъекта Российской Федерации);
- для детских садов: норматив обеспечения реализации основной общеобразовательной программы дошкольного образования для детей в возрасте от 3 до 5 лет в группе с 12-ти часовым режимом пребывания общеразвивающей направленности в организации с режимом работы 5 дней в неделю 12 месяцев в году.

²⁷ Всего нормативы для общеобразовательных организаций оценивались для 69 субъектов Российской Федерации.

²⁸ Всего нормативы для дошкольных образовательных организаций оценивались для 68 субъектов Российской Федерации.

ло-Ненецкий автономный округ (102,07%), г. Москва²⁹ (351,95%), Камчатский (117,95%), Красноярский (250,86%) и Хабаровский (303,95%) края, Амурская (394,32%), Архангельская (108,17%), Астраханская (234,83%), Владимирская (131,11%), Вологодская (147,62%), Ивановская (148,45%), Кировская (245,23%), Костромская (111,86%), Ленинградская (158,13%), Московская (119,35%), Мурманская (161,64%), Новгородская (262,33%), Оренбургская (108,81%), Орловская (157,35%), Свердловская (393,93%), Тамбовская (136%), Томская (215,55%), Тюменская (207,15%), Челябинская (127,98%) и Ярославская (115,3%) области, республики Карелия (287,32%), Татарстан (183,52%) и Тыва (102,07%).

При этом устойчивой (с высокими коэффициентами корреляции) взаимосвязи между нормативами и бюджетной обеспеченностью по субъектам РФ не выявлено. Коэффициент корреляции между значениями нормативов и индексом бюджетной обеспеченности регионов составляет не более 0,5, что свидетельствует скорее об отсутствии связи.

Если в расчетах учитывать дифференциацию в оплате труда, то коэффициент корреляции снижается до 0,13, т.е. становится незначимым. Это говорит об отсутствии какой-либо связи между обеспеченностью региона и его готовностью финансировать сферу образования на принципах прозрачности, с использованием обоснованных нормативов.

Дальнейшее исследование предполагает использование регрессионного анализа, который позволит объяснить дифференциацию в значениях нормативов от заданного круга параметров. В них будут включены валовый региональный продукт (ВРП) на душу населения и индекс бюджетных расходов (ИБР).

Ниже представлен уровень недофинансирования реализации общего и дошкольного образования в субъектах РФ, согласно расчетам авторов на основе нормативно-правовых актов субъектов РФ (рис. 1–6).

²⁹ С учетом выделения в нормативных затратах, определяемых в г. Москва, организации присмотра и ухода за детьми.

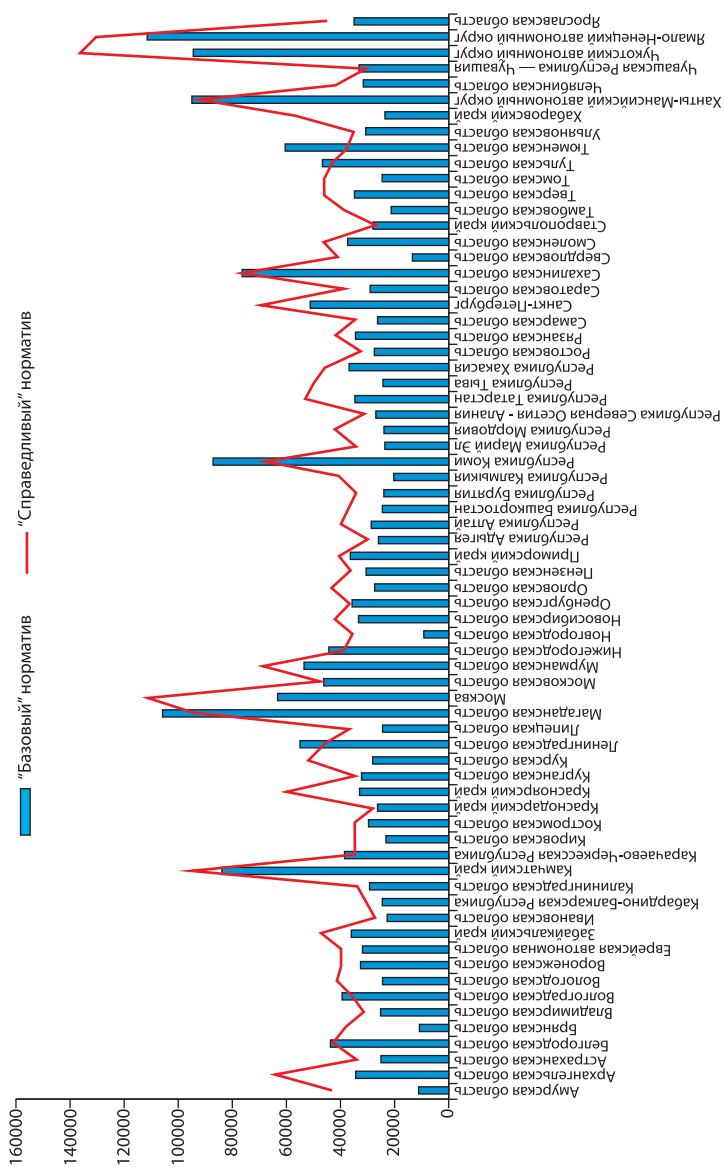


Рис. 1. Сопоставление «базового» и «справедливого» нормативов для общеобразовательных организаций, руб. на 1 учащегося

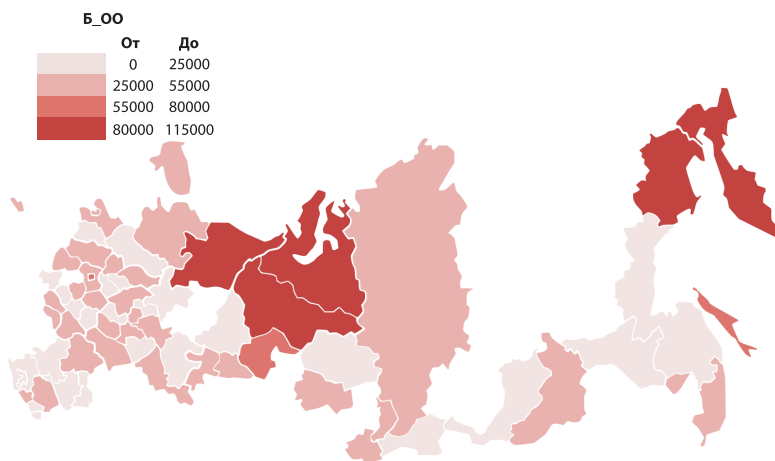


Рис. 2. «Базовый» норматив для общеобразовательных организаций, руб. на 1 учащегося

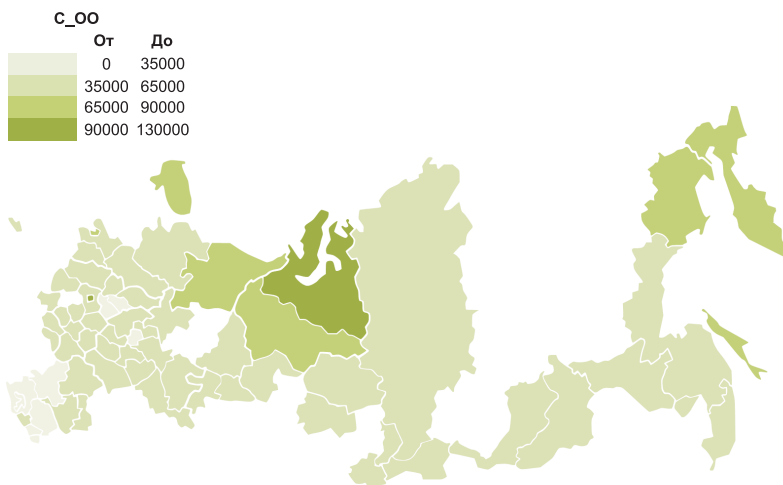


Рис. 3. «Справедливый» норматив для общеобразовательных организаций, руб. на 1 учащегося

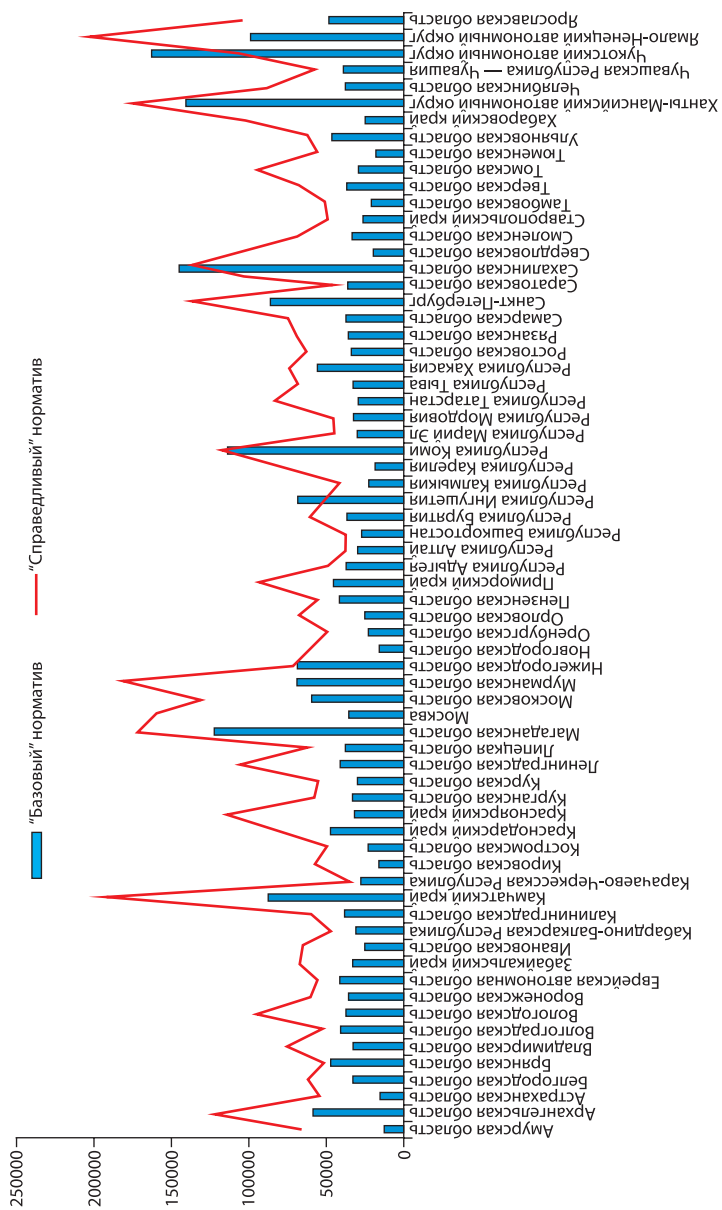


Рис. 4. Сопоставление «базового» и «справедливого» нормативов для дошкольных образовательных организаций, руб. на 1 воспитанника

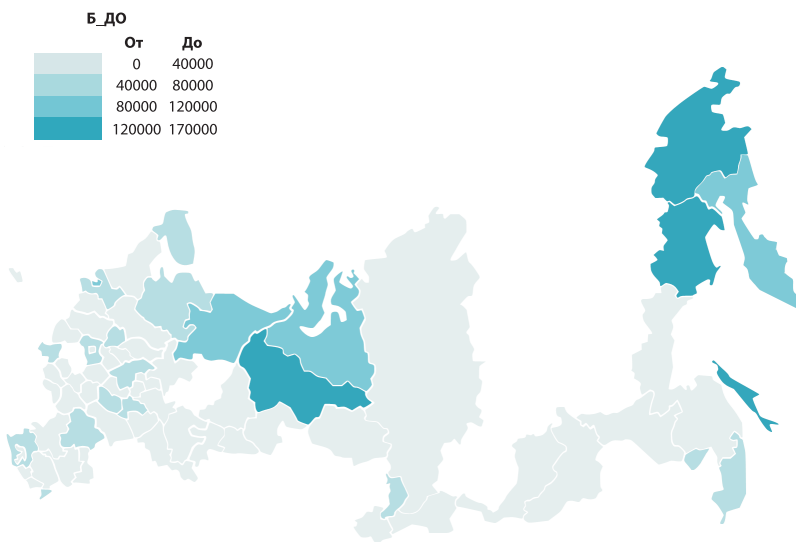


Рис. 5. «Базовый» норматив для дошкольных организаций, руб. на 1 воспитанника

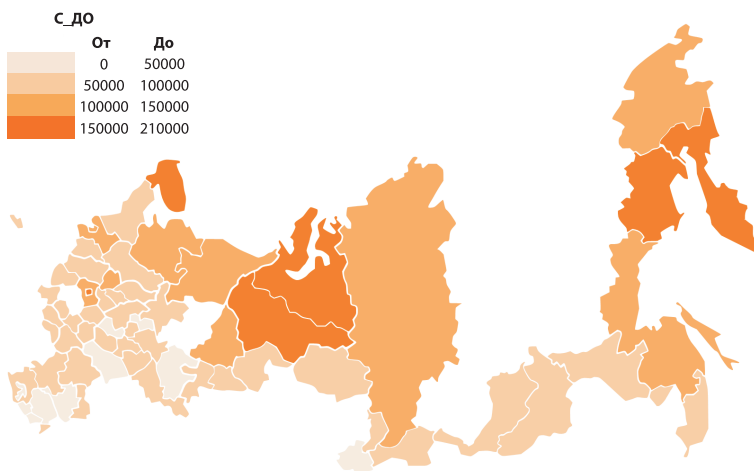


Рис. 6. «Справедливый» норматив для дошкольных организаций, руб. на 1 воспитанника

Соответствие нормативных затрат требованиям нормативной правовой базы на региональном уровне

Применение нормативной правовой базы при расчете нормативных затрат на региональном уровне было проанализировано на предмет соблюдения требований федерального законодательства. Анализ проводился по результатам обобщенной оценки учета требований нормативной правовой базы на уровне регионов. Оценка проводилась по балльной шкале от 10,0 до 0,0, и учет всех требований оценивался на «полностью» в пределах от 10 до 8 баллов, «в значительной степени» — от 8 до 5 баллов; «относительно» — от 5 баллов до 1,5 баллов; «в низкой степени» — ниже 1,5 баллов.

Сопоставление обобщенной оценки полноты учитываемых требований, заложенных в нормативной правовой базе для расчета нормативных затрат, отчасти подтверждает соответствие «базовых» и «справедливых» нормативов на уровне школ и детских садов (табл. 1, 2; рис. 7, 8). Другими словами, сформированные в регионах нормативы сравниваются с соответствующими экспертными расчетами, в которых были соблюдены все требования законодательной базы — и чем выше обобщенная оценка баллов, тем больше это соответствие.

Сопоставление перечисленных характеристик и зрелости нормативной правовой базы на региональном уровне подтверждается в следующих регионах:

- для общеобразовательных организаций: Мурманская, Тульская, Ленинградская, Нижегородская и Московская области, а также Республика Адыгея;
- для дошкольных образовательных организаций: Брянская, Волгоградская, Нижегородская области, а также республики Алтай и Мордовия.

Однако для отдельных регионов характерно некорректное применение, а в отдельных случаях игнорирование требований федерального законодательства при расчете нормативных затрат (низкие баллы в данном сравнении со «справедливыми» нормативами). Как следствие, формируются высокие значения «базовых» нормативов, что никак не свидетельствует о зрелости нормативной правовой базы на региональном уровне.

В качестве примера можно привести непрозрачность формирования нормативных затрат школ Краснодарского края, Оренбургской, Магаданской областей и детских садов Республики Ингушетия. При закрытости нормативной правовой базы и сложностях в получении информации о

подходах к регулированию нормативного подушевого финансирования в сети Интернет, в них установлены высокие нормативы финансирования образовательных услуг. В итоге эти регионы действительно показывают хорошие результаты в соответствии с существующими нормативами, что, однако, омрачается тем, что нормативные затраты формировались без соблюдения всех требований федерального законодательства, а значит, нельзя говорить о зрелости нормативной правовой базы.

Таблица 1. Оценка зрелости нормативной правовой базы с точки зрения величины нормативов, установленных для общеобразовательных организаций

	Обобщенная оценка объективности расчета нормативных затрат, балл	«Базовый» норматив, руб.	«Справедливый» норматив, руб.
Сахалинская область	9,5	76 749	76 749
Мурманская область	7,4	53 731	68 949
Тульская область	7,3	46 942	42 853
Республика Татарстан	7,2	35 025	53 222
Ленинградская область	6,9	55 186	46 474
Красноярский край	6,8	33 147	60 195
Томская область	6,8	24 502	45 855
Владимирская область	6,6	25 159	31 875
Нижегородская область	6,6	44 255	38 899
Республика Адыгея	6,6	26 049	30 547
Забайкальский край	6,5	36 134	47 656
Ульяновская область	6,5	31 329	35 094
Пензенская область	6,4	30 928	36 763
Московская область	6,2	46 428	47 943
Республика Тыва	6,2	24 469	50 334
Костромская область	6,1	29 767	34 988
Чувашская Республика	6,1	33 318	30 676
Ставропольский край	5,9	28 170	27 863
Приморский край	5,7	36 755	40 775
Тамбовская область	5,6	21 429	38 680
Саратовская область	5,5	29 199	38 730

	Обобщенная оценка объективности расчета нормативных затрат, балл	«Базовый» норматив, руб.	«Справедливый» норматив, руб.
Рязанская область	5,5	34 632	42 124
Архангельская область	5,4	34 629	64 521
Республика Мордовия	5,4	24 194	42 566
Самарская область	5,3	26 583	34 918
Карачаево-Черкесская Республика	5,2	38 706	34 801
Хабаровский край	5,2	24 059	55 203
Республика Северная Осетия — Алания	5,2	27 091	31 337
Республика Алтай	5,1	28 781	40 076
Ямало-Ненецкий автономный округ	5,1	111 661	130 578
Астраханская область	5,1	25 088	34 430
Липецкая область	5,1	24 612	36 926
Тверская область	5,1	35 253	46 416
Свердловская область	4,9	13 454	41 362
Смоленская область	4,9	37 676	46 782
Республика Коми	4,7	87 548	68 639
Калининградская область	4,6	29 651	34 053
Кировская область	4,6	23 257	35 457
Ханты-Мансийский автономный округ	4,5	95 288	92 732
Курганская область	4,4	32 628	35 119
Волгоградская область	4,3	39 254	36 103
Кабардино-Балкарская Республика	4,3	24 732	30 888
г. Санкт-Петербург	4,3	51 630	69 680
Брянская область	4,2	10 915	38 153
Ивановская область	4,2	22 782	27 516
Камчатский край	4,0	84 233	94 994
Республика Калмыкия	4,0	20 430	40 681
Республика Башкортостан	3,8	24 730	37 767
Вологодская область	3,8	25 036	41 732
Республика Хакасия	3,8	37 317	45 963

	Обобщенная оценка объективности расчета нормативных затрат, балл	«Базовый» норматив, руб.	«Справедливый» норматив, руб.
Новгородская область	3,5	9 267	36 063
Ярославская область	3,4	35 185	45 262
Еврейская автономная область	3,3	31 968	39 977
Ростовская область	3,0	27 646	32 526
Республика Бурятия	2,9	24 245	34 743
Амурская область	2,9	11 124	43 527
г. Москва	2,9	63 112	111 487
Новосибирская область	2,8	33 323	42 208
Белгородская область	2,7	43 848	42 901
Орловская область	2,7	27 626	43 890
Челябинская область	2,5	32 002	42 496
Курская область	2,4	28 537	52 227
Магаданская область	2,4	106 020	93 856
Воронежская область	1,6	32 713	39 638
Краснодарский край	1,4	26 689	28 178
Республика Марий Эл	1,4	23 950	34 508
Тюменская область	1,3	60 563	37 432
Оренбургская область	1,3	35 700	36 576

Таблица 2. Оценка зрелости нормативной правовой базы с точки зрения величины нормативов, установленных для дошкольных образовательных организаций

	Обобщенная оценка объективности расчета нормативных затрат, балл	«Базовый» норматив, руб.	«Справедливый» норматив, руб.
Нижегородская область	6,3	70 019	74 442
Республика Адыгея	6,3	38 385	49 869
Республика Тыва	6,3	34 249	69 207
Сахалинская область	6,1	145 214	145 214
Пензенская область	5,7	42 095	55 113
Волгоградская область	5,5	41 789	53 766

	Обобщенная оценка объективности расчета нормативных затрат, балл	«Базовый» норматив, руб.	«Справедливый» норматив, руб.
Магаданская область	5,2	122 940	171 240
Брянская область	5,1	48 485	52 784
Томская область	4,7	30 065	94 870
Республика Алтай	4,6	31 025	37 706
Забайкальский край	4,5	34 309	67 264
Липецкая область	4,5	38 775	63 962
Ульяновская область	4,2	46 940	63 742
Московская область	4,1	60 338	132 352
Республика Мордовия	4,1	33 582	45 562
Астраханская область	3,9	16 139	54 038
Ставропольский край	3,9	27 133	50 376
Мурманская область	3,9	69 685	182 323
Чувашская Республика	3,9	40 441	57 438
Владимирская область	3,8	33 405	77 202
Костромская область	3,8	24 051	50 953
Тверская область	3,8	37 172	67 464
Самарская область	3,7	38 064	75 767
Амурская область	3,6	13 568	67 069
Саратовская область	3,5	36 871	47 445
Еврейская автономная область	3,3	41 935	56 277
Архангельская область	3,3	59 144	123 121
Республика Коми	3,3	113 624	118 884
Курская область	3,2	30 594	55 425
Ивановская область	2,9	26 316	65 382
Свердловская область	2,9	20 820	102 836
Ленинградская область	2,8	41 804	107 908
Смоленская область	2,6	34 679	68 445
Рязанская область	2,5	36 315	70 637
Республика Башкортостан	2,4	28 355	37 524
Ханты-Мансийский автономный округ	2,4	141 455	174 903
Приморский край	2,3	46 521	93 020

	Обобщенная оценка объективности расчета нормативных затрат, балл	«Базовый» норматив, руб.	«Справедливый» норматив, руб.
Калининградская область	2,1	38 748	60 051
Красноярский край	2,0	32 707	114 756
Хабаровский край	2,0	25 759	104 055
Карачаево-Черкесская Республика	1,8	28 544	35 607
Республика Татарстан	1,6	29 897	84 763
Тамбовская область	1,6	21 783	51 408
Курганская область	1,5	33 626	57 514
Новгородская область	1,3	16 775	60 780
Воронежская область	1,0	37 056	60 930
Республика Хакасия	1,0	57 019	74 308
г. Санкт-Петербург	1,0	87 024	137 239
Ямало-Ненецкий автономный округ	1,0	100 108	202 284
Ростовская область	0,7	34 947	62 765
Челябинская область	0,2	38 936	88 765
Белгородская область	0,0	33 543	62 455
Вологодская область	0,0	38 651	95 708
Кабардино-Балкарская Республика	0,0	31 963	47 377
Камчатский край	0,0	88 414	192 699
Кировская область	0,0	17 033	58 803
Краснодарский край	0,0	48 377	78 502
г. Москва	0,0	35 600	160 893
Оренбургская область	0,0	24 269	50 676
Орловская область	0,0	26 395	67 927
Республика Бурятия	0,0	38 248	61 308
Республика Ингушетия	0,0	68 999	52 166
Республика Калмыкия	0,0	23 451	41 348
Республика Карелия	0,0	20 347	78 807
Республика Марий Эл	0,0	30 832	46 070
Тюменская область	0,0	18 740	57 560
Чукотский автономный округ	0,0	163 340	107 050
Ярославская область	0,0	49 225	105 982

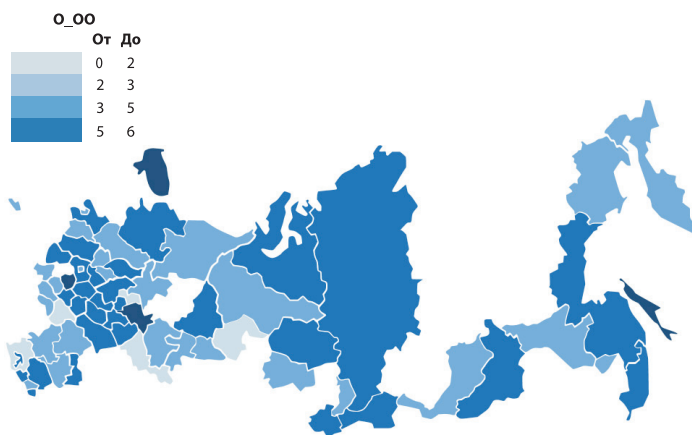


Рис. 7. Обобщенная оценка объективности расчета нормативных затрат для общего образования, баллы

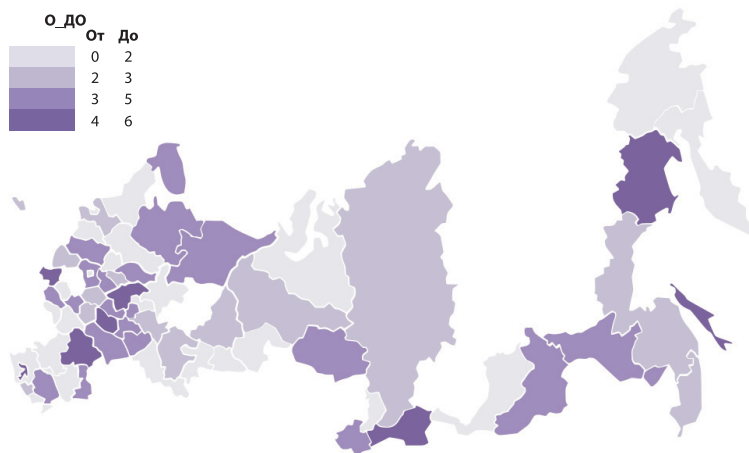


Рис. 8. Обобщенная оценка объективности расчета нормативных затрат для дошкольного образования, баллы

Исследование взаимосвязи величины нормативов и региональных факторов развития

В публикациях³⁰ И.В. Абанкиной, Т.В. Абанкиной, С.А. Белякова, П.В. Деркачева, Т.Л. Клячко, М.М. Мусарского, Е.Ф. Сабурова, Н.Г. Типенко, К.В. Якушевой говорится о специфике расходов на образовательные программы. В частности, указанные авторы полагают, что влияние на норматив финансирования дошкольного и общего образования могут оказывать следующие факторы:

1. Средняя заработная плата педагогических работников по сравнению со средней заработной платой в экономике региона. В соответствии с ФЗ-273 «Об образовании», нормативы должны определяться на основе заработной платы педагогических работников, причем она должна быть не меньше средней в экономике региона.
2. Индексы, учитывающие дифференциацию стоимости бюджетных услуг в регионах. В качестве таких показателей мы взяли индекс бюджетной обеспеченности, индекс бюджетных расходов, стоимость фиксированного набора товаров и услуг.
3. Доля сельского населения. В сельской местности ниже наполняемость классов (групп), а также ниже транспортная доступность населенных пунктов, что приводит к удорожанию образовательных услуг.
4. Объем доходов консолидированного бюджета субъекта РФ на душу населения. Регионы с высокими располагаемыми объемами ресурсов выделяют больше средств для финансирования образования, что увеличивает размер нормативов.
5. Безвозмездные поступления от других бюджетов в рамках бюджетной системы Российской Федерации на душу населения являются важным источником увеличения нормативов.
6. Коэффициент Джини, который показывает расслоение в уровне доходов населения региона.
7. Доля местных бюджетов в расходах на общее и дошкольное образование. Децентрализация расходов приводит к увеличению размеров нормативов. Возможно, это связано с тем, что на муниципальном уровне проявляется больший приоритет общего и дошкольного образования по сравнению с региональным уровнем.

³⁰ См. список литературы.

8. Число обучающихся в организациях общего образования (воспитанников в организациях дошкольного образования) в расчете на одного педагогического работника.

Исследование проводилось с целью выявления региональных факторов, которые имеют первостепенное значение для величины подушевых нормативов. При помощи корреляционного анализа, во-первых, можно было установить объективные закономерности в определении подушевых нормативов, во-вторых, выяснить, на какие факторы не может повлиять образовательная и финансовая политика регионов.

В рамках анализа была исследована взаимосвязь описанных выше показателей и следующих нормативов финансирования:

1. Норматив для общеобразовательных классов, 6 класс, город (фактически установленный региональными органами власти).
2. Норматив для развивающих групп, 3–5 лет, без ОВЗ, 12 часов, город (фактически установленный региональными органами власти).
3. Оценка норматива в общем образовании, с учетом село/город.
4. Оценка норматива дошкольного образования, с учетом село/город.

Корреляционный анализ показывает, что самое высокое влияние на нормативы финансирования оказывает уровень заработных плат в регионе. Коэффициенты корреляции (Пирсона) с фактическими нормативами составляют от 0,742 до 0,863 (см. приложения, табл. 1), что говорит об очень тесной статистической связи. Интересно, что корреляция нормативов с показателями заработной платы педагогических работников в школах и детских садах, как правило, ниже. Это свидетельствует о том, что при установлении нормативов ориентируются не на заработную плату педагогических работников, а на заработную плату в регионе. В случае с оценочными нормативами коэффициенты корреляции еще выше (0,829–0,901), что представляет собой почти функциональную зависимость.

Индекс бюджетной обеспеченности и индекс бюджетных расходов обычно показывают высокую взаимосвязь — со значением коэффициента корреляции до 0,707. Это закономерно, так как эти индексы специально разрабатывались для оценки вариации стоимости бюджетных услуг в регионе. Примечательно, что корреляция нормативов и заработных плат выше, чем корреляция нормативов и индексов, отражающих полную стоимость услуги в регионе. Это означает, что в структуре нормативов ведущее место заняла заработная плата, в то время как остальные виды расходов учитываются по «остаточному принципу».

Доля сельского населения показывает умеренную отрицательную корреляцию с нормативами (от -0,344 до -0,549). Это подтверждает предположение о том, что значительная доля сельских школ в регионе существенно снижает размер норматива.

Объем доходов консолидированного бюджета субъекта РФ на душу населения показывает высокую корреляцию с нормативами (на уровне 0,557–0,744). Это говорит о том, что экономически развитые регионы увеличивают бюджет школьного и дошкольного образования.

Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на душу населения показывают слабую корреляцию с нормативами (до 0,455). Значит, менее обеспеченные регионы, которые являются основными получателями данных средств, меньше склонны тратить средства на образование, чем более обеспеченные.

Коэффициент Джини показывает слабую корреляцию с нормативами (0,289–0,373). Но раз он имеет более высокую корреляцию с объемом расходов бюджетов субъекта РФ на общее и дошкольное образование (0,542–0,546), можно сделать вывод о том, что социальная дифференциация выше в более обеспеченных регионах. Это еще раз подчеркивает связь экономического развития региона и значений нормативов.

Доля местных бюджетов в расходах на общее и дошкольное образование показывает слабую взаимосвязь с фактическими нормативами (0,321–0,334). Это означает, что большая финансовая децентрализация влияет на увеличение норматива. Однако с оценочными нормативами подобная связь не наблюдается. Следовательно, при оценке нормативов не ставилась задача учесть степень финансовой децентрализации: это явление проявляется на местах, и не может регулироваться на федеральном уровне.

Число школьников и воспитанников детских садов в расчете на одного педагогического работника не имеет связи с величиной нормативов. Этот факт не соответствует международной практике, так как во всех странах мира соотношение педагогов и учащихся является мерой эффективности работы школы, качества образования и издержек предоставления образовательных услуг. Мы предполагаем, что зависимость величины издержек от норматива должна проявиться на уровне образовательных организаций, так как средние значения по регионам нивелируют индивидуальные различия между школами. Полученный вывод требует дополнительного изучения.

Заключение

Проведенное исследование показало, что в последние годы нормативно-правовая база больше стала соответствовать идеологии свободного выбора потребителем поставщика образовательной услуги. Государство продолжает финансировать сферу образования, но эффективность принятия управленческих решений повышается за счет возникшей конкуренции школ, борющихся за учащихся. В тех условиях, где конкуренция невозможна (например, в труднодоступных, сельских населенных пунктах), существует возможность финансирования школ без применения подушевых нормативов. Таким образом, продолжающееся сегодня формирование квазирыночного механизма способствует более точному приспособлению сферы образования к запросам потребителей.

Можно выделить следующие основные шаги для перехода на нормативное подушевое финансирование при реализации основных и дополнительных программ общего образования:

- приведение базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ в субъектах РФ и муниципалитетах в соответствие с полномочиями в области общего и дополнительного образования;
- установление порядка расчета нормативных затрат с соблюдением Общих требований;
- установление порядка расчета субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания для государственных (муниципальных) учреждений;
- проведение расчетов нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере общего и дополнительного образования детей по общеобразовательным и общеразвивающим программам, которые определяются с соблюдением Общих требований, установленных Минобрнауки России;
- установление территориальных коэффициентов к базовым нормативам реализации основных и дополнительных программ общего образования с учетом специфики региона и муниципалитетов, в том числе расположенных в сельской и труднодоступной местности.

Следует отметить, что существующая нормативно-правовая база позволяет учитывать различия в стоимости образовательных программ, реализуемых в условиях, отличающихся от среднестатистических по России. Кроме того, задана планка социальных гарантий педагогическим работникам

общего образования через связь заработной платы педагогов и нормативов подушевого финансирования.

Однако не все регионы привели региональную нормативно-правовую базу в соответствие с федеральными требованиями, что, в свою очередь, создает опасность недофинансирования образовательных услуг.

Хотелось бы отметить следующие задачи в качестве программы исследований: необходимо изучить связь между институциональными условиями введения нормативно-подушевого финансирования и уровнем конкуренции между школами, а также связь величины норматива и уровня конкуренции с характеристиками образовательного процесса в различных региональных и муниципальных образовательных системах.

Список литературы

1. Общее образование: мониторинг эффективности / Под науч. ред. Е.М. Авраамовой, Г.С. Токаревой. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2015.
2. Абанкина И.В. Векторы развития дошкольного образования // Образовательная политика. 2015. № 1 (67). С. 26–36.
3. Абанкина И.В. Динамика расходов семей на дошкольное образование, присмотр и уход // Образовательная политика. 2015. Т. 4. № 70. С. 112–125.
4. Деркачев П.В., Сабуров Е.Ф. Модель расчета стоимости и эффективность финансирования образовательной услуги общего образования // Вопросы образования. 2006. № 1. С. 197–214.
5. Деркачев П.В. Экономико-географические аспекты финансирования общего образования в России (дипломная работа). МГУ, 2003.
6. Деркачев П.В. Межрегиональные различия в решении задачи повышения заработной платы педагогических работников // Вопросы образования. 2014. № 4. С. 128–147.
7. Абанкина Т.В., Абанкина И.В. Экономика школы и новый образовательный стандарт // Народное образование. 2010. № 6. С. 77–83.
8. Абанкина И.В., Абанкина Т.В., Осовецкая Н. Я. Реструктуризация сетей и эффективность бюджетного сектора. М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2006.
9. Оптимизация расходов муниципального бюджета на образование на основе нормативного финансирования / Н.Г. Типенко, (в соавторстве). М.: Фонд «Институт экономики города», 2003.
10. Международный опыт организации и финансирования общего образования (Серия «Социальная политика») / Экономика образования // Типенко Н.Г. М.: Институт экономики города, 2003.
11. Клячко Т.Л. Российское школьное образование: основные тенденции развития в 2000-2010 годах // Уровень жизни населения регионов России. 2011. № 2. С. 15–30.
12. Белая книга российского образования / Ж. Адриан, Э. Бентабет, А. Винокур, Т. Линей, Ж. Планас, Ж. Прохоров, Д. Робен, К. Сигман, Р. Третьякова, Л. Гохберг, А.Г. Каспаржак, Т.Л. Клячко, Е.Н. Соболева, М.Л. Агранович, И.А. Рождественская. М.: Издательство МЭСИ, 2000.
13. Система финансирования образования. Анализ эффективности / С.А. Беляков, М.Л. Агранович, Н.Б. Озерова, Т.Л. Клячко. М.: Технопечать, 2003.
14. Мусарский М.М. Подушевое бюджетное финансирование // «Справочник руководителя образовательного учреждения». № 7. 2003.
15. Мусарский М.М. Разработка новых финансовых механизмов в сфере образования // «Экономика образования». №2. 2000.
16. Образовательное учреждение в условиях введения подушевого финансирования и отраслевой оплаты труда: Учебно-методический комплект материалов для подготовки тьюторов / И.В. Абанкина, Т.В. Абанкина, Т.Л. Клячко, М.М. Мусарский, Н.Я.Осовецкая, А.А. Пинский, С.В. Сигалов. Под. ред. М.М. Мусарского. — М.: АПК и ППРО, 2007.
17. Беляков С.А. Новые лекции по экономике образования. — М.: МАКС Пресс, 2007.
18. Якушева К.В. Методические рекомендации по расчету нормативов бюджетного финансирования образовательных учреждений. М.: Новая шк., 1995.

Приложение

(Часть 1)

Таблица 1

	Норматив для общеобразовательных классов, 6 класс, город (норматив ОО)	Норматив для развивающих групп, 3-5 лет, без ОВЗ, 12 классов, город (норматив ДОО)	Индекс бюджетной обеспеченности, 2015	Индекс бюджетных расходов, 2015	Индекс норматива ОО с учетом село/город	Оценка норматива ДОО с учетом село/город	Средняя зарплата педагогических работников образовательных учреждений общего образования в организациях государственной и муниципальной форм собственности по субъектам РФ за январь-июнь 2015 г., руб.	Средняя зарплата по субъекту РФ, руб.	Оценка норматива ДОО с учетом село/город	Средняя зарплата по субъекту РФ, руб.	Средняя зарплата педагогических работников образовательных учреждений общего образования в организациях государственной и муниципальной форм собственности по субъектам РФ за январь-июнь 2015 г., руб.
Норматив для общеобразовательных классов, 6 класс, город (норматив ОО)	1	,846**	,502**	,568**	,836**	,755**	,856**	,863**	,755**	,863**	,856**
Корреляция Пирсона											
Знач. (двухсторонняя)		,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
N	69	66	69	69	69	69	69	69	69	69	69
Норматив для развивающих групп, 3-5 лет, без ОВЗ, 12 классов, город (норматив ДОО)	,846**	1	,254*	,638**	,737**	,667**	,716**	,742**	,667**	,742**	,716**
Корреляция Пирсона											
Знач. (двухсторонняя)		,000	,037	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
N	66	68	68	68	68	68	68	68	68	68	68
Знач. (двухсторонняя)		,000	,755		,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
N	69	68	83	83	82	83	83	83	83	83	83

	Норматив для общеобразовательных классов, 6 класс, город (норматив ОО)	Норматив для развивающих групп, 3-5 лет, без ОВЗ, 12 часов, город (норматив ДОО)	Индекс бюджетной ответственности, 2015	Индекс бюджетных расходов, 2015	Оценка норматива ОО с учетом село/город	Оценка норматива ОО с учетом село/город	Оценка норматива ДОО с учетом село/город	Средняя зарплата педагогических работников образовательных учреждений общего образования в организациях государственной и муниципальной форм собственности по субъектам РФ за январь-июнь 2015 г., руб.
Оценка норматива ОО с учетом село/город	Корреляция Пирсона	,737**	,427**	,707**	1	,857**	,901**	,881**
	Знач. (двухсторонняя)	,000	,000	,000		,000	,000	,000
Оценка норматива ДОО с учетом село/город	Корреляция Пирсона	,755**	,485**	,447**	,857**	1	,829**	,858**
	Знач. (двухсторонняя)	,000	,000	,000	,000		,000	,000
	N	69	83	82	82	82	85	85

** Корреляция значима на уровне 0,01 (двухсторонняя).

* Корреляция значима на уровне 0,05 (двухсторонняя).

Таблица 1

(Часть 2)

	Отношение средней заработной платы по субъекту РФ и средней заработной платы педагогических работников образовательных учреждений общего образования в организациях государственной и муниципальной форм собственности по субъектам РФ за январь–июнь 2015 г., %	Средняя зарплата педагогических работников дошкольных образовательных учреждений в организациях государственной и муниципальной форм собственности по субъектам РФ за январь–июнь 2015 г., руб.	Отношение средней заработной платы по субъекту РФ и средней заработной платы педагогических работников дошкольных образовательных учреждений в организациях государственной и муниципальной форм собственности по субъектам РФ за январь–июнь 2015 г., руб.	Стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг, июнь 2015 г., руб.	Коэффициент Джини (индекс концентрации доходов)	Численность населения на 1 января 2015 г., тыс. чел.	Численность сельского населения на 1 января 2015 г., тыс. чел.
Норматив для общеобразовательных классов, 6 класс, город (норматив ОО)	Корреляция Пирсона	,041	,858**	,006	,344**	,016	-,249*
	Знач. (двухсторонняя)	,739	,000	,960	,004	,896	,039
Норматив для развивающих групп, 3–5 лет, без ОБЗ, 12 часов, город (норматив ДОО)	Корреляция Пирсона	,000	,757**	,130	,289*	,103	-,246*
	Знач. (двухсторонняя)	,998	,000	,292	,017	,404	,043
	N	68	68	68	68	68	68

	Отношение средней заработной платы по субъекту РФ и средней заработной платы педагогических работников образовательных учреждений общего образования в организациях государственной и муниципальной форм собственности по субъектам РФ за январь–июнь 2015 г., %	Средняя заработная педагогических работников дошкольных образовательных учреждений в организациях государственной и муниципальной форм собственности по субъектам РФ за январь–июнь 2015 г., руб.	Отношение средней заработной платы по субъекту РФ и средней заработной платы педагогических работников дошкольных образовательных учреждений в организациях государственной и муниципальной форм собственности по субъектам РФ за январь–июнь 2015 г., руб.	Стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг, июнь 2015 г., руб.	Коэффициент Джини (индекс концентрации на 1 января 2015 г., тыс. чел. доходов)	Численность населения на 1 января 2015 г., тыс. чел.
Оценка норматива ОО с учетом село/город	Корреляция Пирсона	,117	,858**	-,052	,373**	-,367**
	Знач. (двухсторонняя)	,295	,000	,643	,001	,001
Оценка норматива ДОО с учетом село/город	Корреляция Пирсона	82	82	82	82	82
	Знач. (двухсторонняя)	,250*	,864**	-,025	,337**	-,286**
N		,021	,000	,820	,002	,008
		85	85	85	83	85

** Корреляция значима на уровне 0,01 (двухсторонняя).

* Корреляция значима на уровне 0,05 (двухсторонняя).

Таблица 1

(Часть 3)

	Доля сельского населения, %	Общий объем доходов консолидированного бюджета субъекта РФ (за первое полугодие 2015 г.)	Общий объем доходов консолидированного бюджета субъекта РФ (за первое полугодие 2015 г.) на душу населения, руб.	Безвозмездные поступления от других бюджетов жетной системы РФ, руб.	Безвозмездные поступления от других бюджетов жетной системы РФ на душу населения, руб.	Объем расходов консолидированного бюджета субъекта РФ на общее образование, руб.	Объем расходов бюджета субъекта РФ на общее образование, руб.	Доля местных бюджетов в расходах на общее образование, %
Норматив для общеобразовательных классов, 6 класс, город (норматив ОО)	Корреляция Пирсона	,240*	,609**	,007	,369**	,184	,171	,321**
	Знач. (двухсторонняя)	,000	,000	,953	,002	,129	,160	,007
Норматив для развивающих групп, 3-5 лет, без ОБЗ, 12 часов, город (норматив ДОО)	Корреляция Пирсона	,108	,744**	-,108	,462**	,057	,044	,334**
	Знач. (двухсторонняя)	,004	,000	,383	,000	,645	,721	,005
	N	68	68	68	68	68	68	68

	Доля сельского населения, %	Общий объем доходов консолидированного бюджета субъекта РФ (за первое полугодие 2015 г.)	Общий объем доходов консолидированного бюджета субъекта РФ (за первое полугодие 2015 г.) на душу населения, руб.	Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы РФ, руб.	Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы РФ, руб.	Объем расходов консолидированного бюджета субъекта РФ на общее образование, руб.	Объем расходов бюджета субъекта РФ на общее образование, руб.	Доля местных бюджетов в расходах на общее образование, %
Оценка норматива ОО с учетом село/город	Корреляция Пирсона	,308**	,706**	,132	,455**	,263*	,271*	,049
	Знач. (двухсторонняя)	,005	,000	,236	,000	,017	,014	,665
Оценка норматива ДОО с учетом село/город	Корреляция Пирсона	,336**	,557**	,009	,131	,330**	,317**	-,052
	Знач. (двухсторонняя)	,000	,000	,933	,233	,002	,003	,638
	N	85	85	85	85	85	85	85

** Корреляция значима на уровне 0,01 (двухсторонняя).

* Корреляция значима на уровне 0,05 (двухсторонняя).

Авторы

Абанкина Ирина Всеволодовна — директор Института развития образования, ординарный профессор НИУ ВШЭ, к.э.н.

E-mail: abankinaI@hse.ru

Алашкевич Михаил Юрьевич — директор Департамента финансов, организации бюджетного процесса, методологии и экономики образования и науки Министерства образования и науки РФ

E-mail: mikhail.alashkevich@gmail.com

Винарик Вероника Анатольевна — младший научный сотрудник Института развития образования НИУ ВШЭ, к.э.н.

E-mail: vavinarik@hse.ru

Деркачев Павел Владимирович — ведущий научный сотрудник Института развития образования, доцент НИУ ВШЭ, к.э.н.

E-mail: pderkachev@gmail.com

Славин Семен Сергеевич — старший научный сотрудник Федерального института развития образования

E-mail: slavin.s@firo.ru

Филатова Людмила Михайловна — ведущий научный сотрудник Института развития образования НИУ ВШЭ, к.э.н.

E-mail: lmfilatova@hse.ru

Один из сильнейших университетов страны приглашает на бюджетные места

Магистратура Института образования НИУ ВШЭ дает уникальную возможность для профессионального развития и карьерного роста. Программы построены с учетом научных разработок и изменений в законодательстве. Среди преподавателей — ведущие российские и зарубежные ученые, признанные эксперты-практики российского образования.

Магистерские программы для учителей, которые хотят обновить предметное знание и стать конструкторами новых учебных материалов:

■ **«Политические вызовы современности»** (академический руководитель — И.Б. Орлов) — для учителей обществознания и истории;

■ **«Информационные ресурсы исторической науки»** (академический руководитель — И.Н. Данилевский) — для учителей истории и смежных дисциплин;

■ **«Филологическая герменевтика школьной словесности»** (академические руководители — К.М. Поливанов и Е.С. Абелюк) — для учителей русского языка и литературы.

Магистерские программы для руководителей образования, которые стремятся понимать, что и как делать, чтобы развивать свой объект управления:

■ **«Управление образованием»** (академический руководитель — А.Г. Каспржак) — для директоров и завучей школ, специалистов органов управления образованием;

■ **«Управление в высшем образовании»** (академический руководитель — К.В. Зиньковский) — для руководителей и экспертов-аналитиков высшего образования.

Период обучения: 2,5 года

Форма обучения: очно-заочная

Обучение осуществляется как бесплатно на бюджетной основе, так и с оплатой на договорной основе (работникам государственных и муниципальных бюджетных учреждений социальной сферы предоставляется 50-процентная скидка на обучение).

На время проведения сессий иногородним студентам предоставляется общежитие.

Прием документов — **до 13 сентября 2016 г.**

Департамент образовательных программ

Института образования НИУ ВШЭ:

<https://ioe.hse.ru/masters>

Тел: 8 (495) 772 95 90 (внутр. 22052);

Моб: 8 (916) 335 15 58.

Лицензия на осуществление образовательной деятельности № 2030 от 23.03.16 г.

Свидетельство о государственной аккредитации № 1820 от 30.03.16 г.

Дополнительное профессиональное образование

Программы повышения квалификации и профессиональной переподготовки Института образования НИУ ВШЭ:

- стратегическое развитие образовательной организации;
- управление в образовании;
- проектирование образовательных программ;
- разработка тестовых материалов и формирование фондов оценочных средств;
- мониторинг системы образования и оценка качества образования;
- правовые и финансовые основы образовательной деятельности.

В 2016/2017 учебном году будут реализованы следующие программы:

Программа профессиональной переподготовки (570 часов):

■ **«Управление образованием»**

(повышение профессионального уровня в области проектирования стратегии развития образовательной организации, управления кадрями, подготовки управленческой и финансовой отчетности, использования современной нормативной правовой базы, информационно-коммуникационных технологий в управлении образовательной организацией)

Программы повышения квалификации (38 — 76 часов):

■ **«Конструирование образовательных программ основного общего и среднего общего образования»**

(ознакомление с современными подходами к проектированию образовательных программ на уровнях основного общего и среднего общего образования)

■ **«Теория и практика разработки тестов оценки знаний»**

(ознакомление с циклом разработки тестов в образовании: от составления спецификации, разработки заданий различных форм — до анализа психометрических свойств заданий)

■ **«Правовое регулирование деятельности образовательной организации общего образования»**

(ознакомление с особенностями государственного регулирования и правовыми основами образовательной деятельности в РФ, правами и обязанностями обучающихся и образовательных организаций общего образования, изучение форм взаимодействия образовательных организаций с педагогическими работниками, методики разработки и принятия локальных нормативных актов образовательных организаций общего образования)

■ **«Управление образовательной организацией на основании данных»**

(повышение профессионального уровня в сфере управления образовательными организациями и проектирования их качественных изменений на основании данных с использованием современных методов, технологий и инструментов мониторинга и оценки результатов и эффектов деятельности образовательных организаций)

■ **«Проведение и использование результатов мониторинга системы образования в муниципалитетах и регионах РФ»**

(формирование компетенций, связанных с проведением мониторинга системы образования и использованием его результатов, в соответствии с задачами профессиональной деятельности в сфере управления образовательными системами муниципального и регионального уровней)

■ **«Стратегическое управление вузом»**

(формирование основ для концептуального мышления в области стратегического управления и освоения набора инструментальных методов решения задач, связанных с разработкой стратегии современного вуза)

■ **«Основы проектирования современного обучения»**

(изучение основ проектирования, разработки и реализации образовательных программ высшего образования с использованием современных обучающих технологий)

Подробная информация и форма заявки на обучение на сайте: www.ioe.hse.ru/proeducation

Мы можем разработать для вас специально-ориентированные дополнительные профессиональные программы разной направленности и продолжительности.

Преимущества:

- преподаватели программ — ведущие ученые и эксперты в области образования;
- эффективные практикоориентированные методики обучения;
- удобные форматы обучения (в том числе очно-заочное обучение с использованием электронной образовательной среды НИУ ВШЭ).

При успешном освоении программы участники получают документ об образовании установленного образца (удостоверение о повышении квалификации или диплом о профессиональной переподготовке Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»).

Департамент образовательных программ
Института образования НИУ ВШЭ:

Тел.: 8 (495) 772-95-90 (внутренний 22 052)

Моб.: 8 (916) 335-15-58

[www.ioe.hse.ru /proeducation](http://www.ioe.hse.ru/proeducation)

Лицензия на осуществление образовательной деятельности № 2030 от 23.03.16 г.
Свидетельство о государственной аккредитации № 1820 от 30.03.16 г.

Научное издание

Серия

Современная аналитика образования

№ 6

**АНАЛИЗ НОРМАТИВНОГО ПОДУШЕВОГО
ФИНАНСИРОВАНИЯ ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В СУБЪЕКТАХ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Редактор А. Перова
Компьютерная верстка Н. Пузанова

Подписано в печать 05.08.2016. Формат 60×84 1/16
Усл. печ. л. 3,72. Уч.-изд. л. 3,06. Тираж 300 экз.

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20.
Тел./факс: (499) 611-15-52

Институт образования
101000, Москва, Потаповский пер. 16/10.
Тел. (495) 772-95-90*22235
ioe@hse.ru

