

УДК 336.566

С.В. Бегунова

Оренбургский государственный университет (ОГУ), г. Оренбург, email: sveta_2612@mail.ru

ОПЫТ СУБЪЕКТОВ РФ ПО ОПРЕДЕЛЕНИЮ НОРМАТИВОВ ФИНАНСОВЫХ ЗАТРАТ В СФЕРЕ ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

Ключевые слова: сфера общего образования, опыт субъектов РФ, общеобразовательные услуги, нормативы финансовых затрат, финансовое обеспечение.

Большая часть расходов общеобразовательных учреждений финансируется за счет средств бюджета субъекта РФ, поэтому актуальным является вопрос совершенствования финансового механизма предоставления государственных и муниципальных услуг в сфере общего образования. В статье рассмотрен региональный опыт финансирования учреждений общего образования. Охарактеризованы современные тенденции в развитии механизма финансового обеспечения образовательных услуг. Дана оценка уровня дифференциации нормативов и нормативных затрат при определении объема субсидии на государственное задание в субъектах Российской Федерации.

S.V. Begunova

Orenburg State University (OSU), Orenburg, email: sveta_2612@mail.ru

EXPERIENCE OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION IN DETERMINING THE STANDARDS FOR FINANCIAL EXPENSES IN THE SPHERE OF GENERAL EDUCATION

Keywords: the sphere of general education, the experience of the constituent entities of the Russian Federation, general educational services, standards of financial costs, financial support.

Most of the expenses of educational institutions are financed from the budget of the constituent entity of the Russian Federation, so the issue of improving the financial mechanism for the provision of state and municipal services in the field of general education is relevant. The article considers the regional experience of financing general education institutions. Modern tendencies in the development of the mechanism of financial provision of educational services are characterized. An assessment is given of the level of differentiation of standards and standard costs in determining the amount of subsidy for a state task in the constituent entities of the Russian Federation.

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 [1]. 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.

На федеральном уровне установлено требование об утверждении нормативных затрат на оказание муниципальных образовательных услуг и утверждены Общие требования для расчета указанных нормативных затрат. 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 организаций определяются непосредственные значения нормативов и приняты методики (порядки, правила) их определения [2, с.266].

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

Специфика оказания услуг учитывается с помощью системы коэффициентов. Отраслевые коэффициенты включают в себя 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 [3].

Необходимо отметить, что в регионах отсутствует единый подход 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 существую-

щих методик, что нарушает принципы прозрачности и обоснованности расходов. В качестве примеров такой фиктивности можно привести школы республик Алтай, Башкортостан и Ингушетия, Кабардино-Балкарии, детские сады Магаданской и Нижегородской области, республик Алтай, Тыва и Чувашия.

Изучение региональных нормативных правовых актов 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.

– 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 [4].

Проведенное исследование региональных нормативных правовых актов 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, Краснояр-

ский, 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 [5].

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.

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

- 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.

В Оренбургской области в соответствии с законодательством Российской Федерации и правовыми актами Оренбургской области была разработана Методика расчета норматива для определения объема субвенций на обеспечение государственных гарантий реализации прав граждан на получение общедоступного и бесплатного образования в общеобразовательных организациях Оренбургской области [6].

Методика предполагает расчет норматива по основным общеобразовательным программам по трем ступеням общего образования: начальное общее образование, основное общее образование и среднее общее образование, а также программ коррекционных классов и вечерних (сменных) школ. Учет различий в стоимости указанных программ осуществляется при помощи коэффициентов удорожания (поправочных коэффициентов).

Расчет норматива затрат осуществляется по основным общеобразовательным программам, по ступеням общего образования (1 ступень – 1 – 4 классы – начальное общее образование; 2 ступень – 5 – 9 классы – основное общее образование; 3 ступень – 10 – 11 классы – среднее общее образование), а также коэффициентов удорожания, исходя из следующих показателей:

- 1) нормативной наполняемости классов:
 - 25 учащихся в общеобразовательных организациях, расположенных в городских населенных пунктах;
 - 14 учащихся в общеобразовательных организациях, расположенных в сельских населенных пунктах;
 - 12 учащихся в коррекционных классах общеобразовательных организаций, расположенных в городских и сельских населенных пунктах;
 - 19,5 – среднее количество учащихся в вечерних (сменных) школах очной и заочной формы обучения, расположенных в городских и сельских населенных пунктах.

- 2) количества обязательных часов базисного учебного плана при 6-дневной рабочей неделе:

- 1-я ступень (начальное общее образование) – 25 часов;
- 2-я ступень (среднее общее образование) – 34 часа;
- 3-я ступень (среднее общее образование) – 36 часов

3) прогнозируемого размера средней заработной платы педагогических работников муниципальных общеобразовательных организаций на педагогическую ставку с учетом начисления в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды медицинского страхования.

Расчет нормативов в Оренбургской области осуществляется с учетом ступеней образования, для которых установлены соответствующие коэффициенты удорожания (таблица 1).

Для более наглядного восприятия на рисунке 1 представлена динамика величины подушевого норматива по ступеням обучения для общеобразовательных учреждений, расположенных в городской местности в Оренбургской области.

Таблица 1

Коэффициенты удорожания в Оренбургской области

Ступень образования	Коэффициент удорожания
1 – 4 классы	-
5 – 9 классы	1,55
10 – 11 классы	1,82
Коррекционная программа	2,08
Вечерняя (сменная) школа	0,72

Таблица 2

Нормативы на одного обучающегося для определения объема субвенций на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования, а также дополнительного образования в муниципальных общеобразовательных организациях Оренбургской области [7]

Уровень образования	Норматив на одного обучающегося в год (рублей)				
	2017 год	2018 год	2019 год	2020 год	2021 год
Общеобразовательные классы (городская местность)					
1-я ступень (1 – 4-е классы)	23032	23792	25124	25124	25124
2-я ступень (5 – 9-е классы)	35700	36877	38942	38942	38942
3-я ступень (10 – 11-е классы)	41918	43301	45726	45726	45726
Общеобразовательные классы (сельская местность)					
1-я ступень (1 – 4-е классы)	41128	42349	44721	44721	44721
2-я ступень (5 – 9-е классы)	63749	65641	69317	69317	69317
3-я ступень (10 – 11-е классы)	74853	77075	81391	81391	81391
Классы коррекционного обучения	47907	49487	52258	52258	52258
Классы вечерней (сменной) общеобразовательной школы	16583	17130	18089	18089	18089

Анализ динамики нормативных затрат за анализируемый период свидетельствует о поэтапном росте величины норматива по всем ступеням обучения как в городской, так и сельской местности. Так, на первой ступени обучения городским школам норматив в 2018 году увеличился по сравнению

с 2017 годом на 760 рублей и составил 23792 рубля, в 2019 году рост произошел на 1332 рубля и соответственно размер норматива составил 25124 рубля в год на одного учащегося. На период 2020-2021 гг. размер норматива утвержден на уровне величины 2019 года – 25124 рублей.

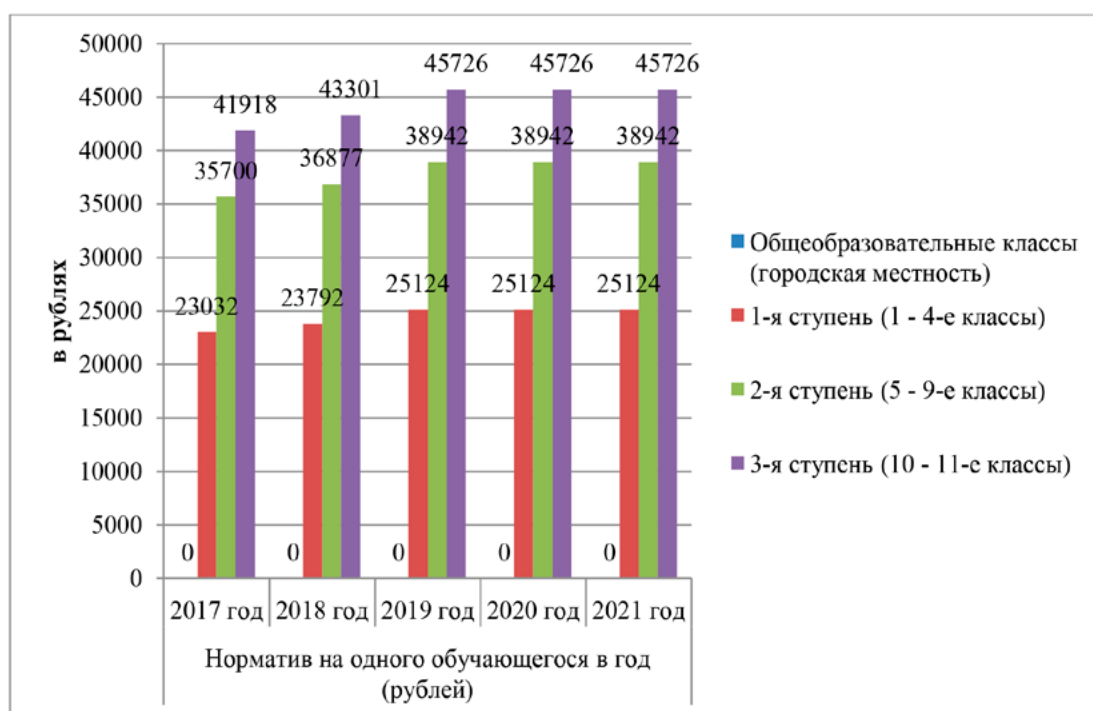


Рис. 1. Динамика значений нормативных затрат на финансовое обеспечение деятельности общеобразовательных организаций, расположенных в городской местности Оренбургской области на 2017 – 2021 гг.

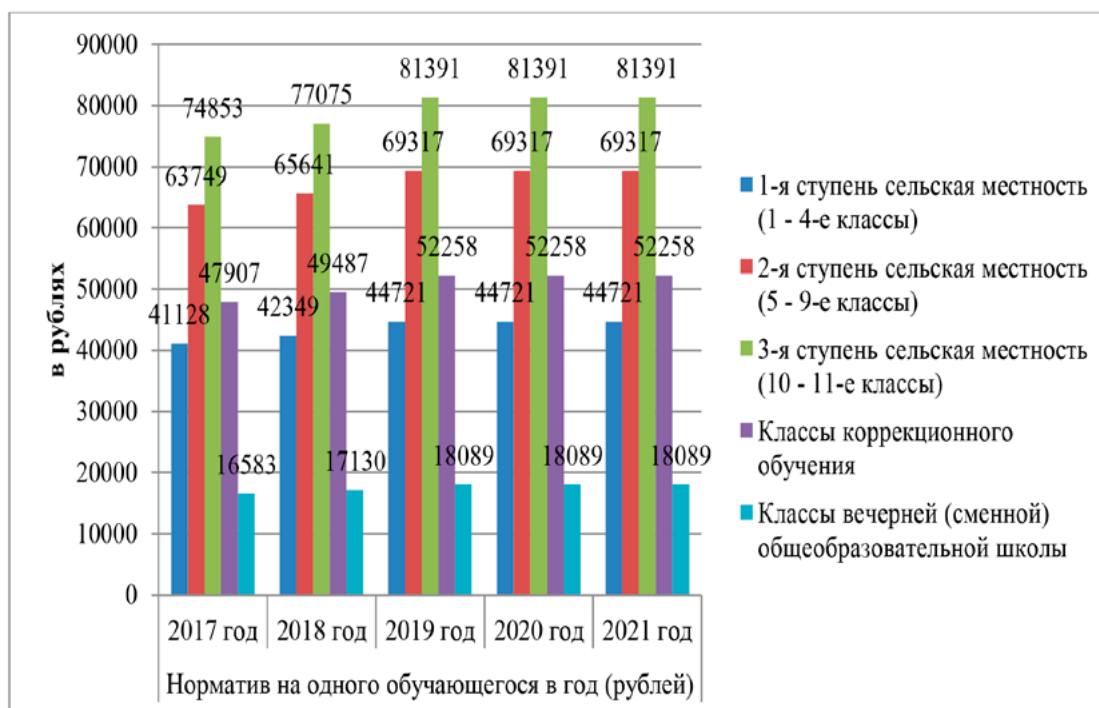


Рис. 2. Динамика значений нормативных затрат на финансовое обеспечение деятельности общеобразовательных учреждений, расположенных в сельской местности Оренбургской области на 2017 – 2021 гг.

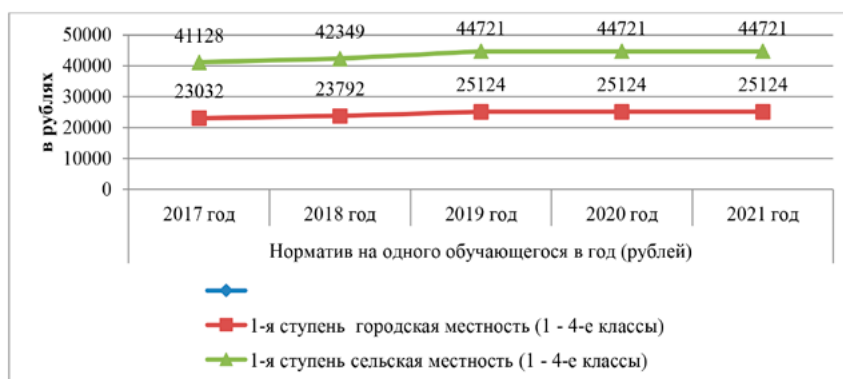


Рис. 3. Динамика норматива на одного обучающегося в год для 1 ступени обучения (1-4) классов в Оренбургской области на 2017 – 2021 гг.

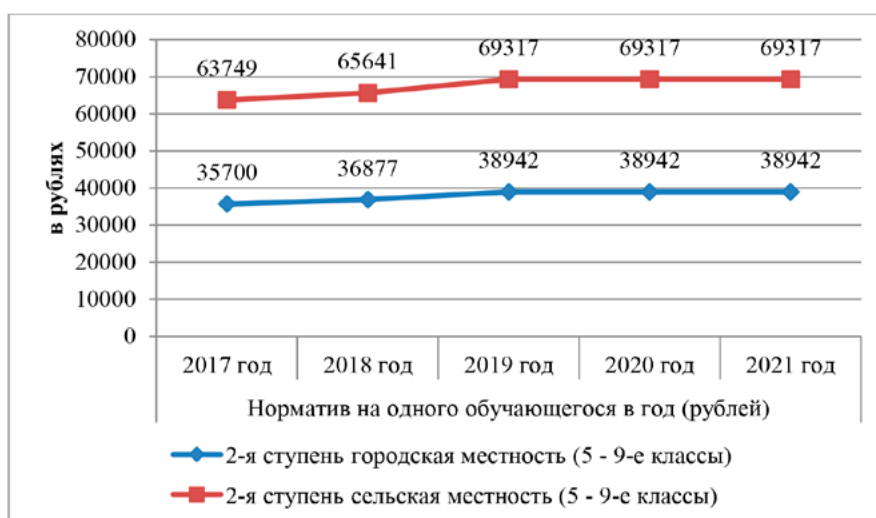


Рис. 4. Динамика норматива на одного обучающегося в год для 2 ступени обучения (5-9) классов в Оренбургской области на 2017 – 2021 гг.

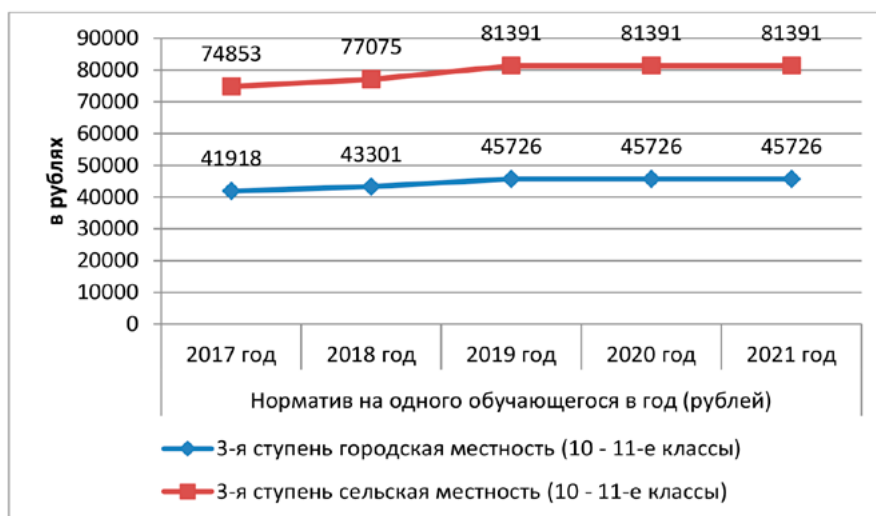


Рис. 5. Динамика норматива на одного обучающегося в год для 3 ступени обучения (10-11) классов в Оренбургской области на 2017 – 2021 гг.

По второй ступени обучения (5-9 классы) наблюдается более значительный рост норматива, чем на первой ступени обучения, на 1177 рублей в 2018 году и на 2065 рублей в 2019 году.

На третьей ступени обучения (10-11 классы) по городским школам величина норматива составляла 41918 рублей в 2017 году, в 2018 году норматив был увеличен на 1383 рубля и составил 43301 рубль, на плановый период 2019-2021 гг. норматив утвержден в размере 45726 рублей, что на 2425 рублей больше по сравнению с 2018 годом.

Величина подушевого норматива по ступеням обучения для общеобразовательных учреждений сельской местности в динамике за 2017 – 2021 гг. представлена на рисунке 2.

Нормативные затраты на финансовое обеспечение деятельности общеобразовательных учреждений, расположенных в сельской местности Оренбургской области за анализируемый период, увеличиваются. Значительный рост нормативов отмечается в 2019 году по второй (5-9 классы) и третьей ступени (10-11 классы) обучения. Так, если норматив по второй ступени обучения в 2018 году составлял 65641 рублей, то в 2019 году был увеличен на 3676 рублей и составил 69317 рублей, по третьей ступени обучения рост норматива в 2019 году отмечается на 4316 рублей и соответственно норматив составил 81319 рублей.

На рисунках 3-5 можно наглядно увидеть, что нормативные затраты на одного обучающегося значительно отличаются, в зависимости от того, где расположено образовательное учреждение, в городской или сельской местности. Нормативы для сельской местности значительно выше, чем для обучающихся городских школ. Так, если в 2019 году норматив на одного учащегося первой ступени обучения в городской местности составлял – 25124 рублей, то на одного ученика (1-4 классов) в сельской

местности утверждена сумма в размере 44721 рублей. Для 2 ступени обучения (5-9) классов в городе величина норматива в 2019 году – 38942 рублей, в сельской местности – 69317 рублей; по 3 ступени обучения (10-11) классов в городской местности в 2019 величина норматива утверждена в сумме – 45726 рублей, в сельской местности – 81391 рублей.

Разница в величине норматива объясняется разной наполняемостью классов. Так, для городских школ норматив на одного обучающегося рассчитан, исходя из предельной наполняемости классов – 25 учащихся, а для сельских школ – 14 учащихся. Следовательно, содержание школ, расположенных в сельской местности обходится гораздо дороже, чем городских.

В Оренбургской области проведена огромная работа по модернизации сети общеобразовательных учреждений, созданы ресурсные центры и базовые школы, которые обеспечивают транспортную доставку детей из близлежащих населенных пунктов, которые оснащены современным компьютерным и телекоммуникационным оборудованием для реализации программ дистанционного обучения. Однако полностью решить задачу обеспечения населения равным качеством образовательных услуг независимо от места жительства на данный момент не удалось.

Важный шаг сделан в обновлении содержания сферы общего образования: внедряется ФГОС начального общего образования, также утверждены и проходят апробацию ФГОС основного и среднего общего образования. Однако актуальной остается задача повышения уровня обучения в таких областях, как искусство, иностранные языки, социальные науки, технология. Это связано с тем, что существующий механизм обновления содержания общего образования нуждается в совершенствовании.

Библиографический список

1. Об образовании в Российской Федерации. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 11.02.2022).

2. Татарникова А.Е. Нормативно-подушевой метод финансового обеспечения муниципальных образовательных организаций региона // Аюшиевские чтения. Финансово-кредитная система: опыт, проблемы, инновации: Материалы международной научно-практической конференции, 2016. С. 265-270.
3. Об утверждении Общих требований к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере образования, науки и молодежной политики, применяемых при расчете объема субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ) государственным (муниципальным) учреждением. Приказ Минобрнауки России от 22 сентября 2015 № 1040. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 11.02.2022).
4. Абанкина И.В., Алашкевич М.Ю., Винарик В.А., Деркачев П.В., Меркулов М.В., Славин С.С., Филатова Л.М. Анализ нормативного подушевого финансирования общего образования в субъектах Российской Федерации / Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Институт образования. М.: НИУ ВШЭ, 2016. 64 с.
5. Абанкина И.В., Алашкевич М.Ю., Баринов С.Л., Деркачев П.В., Кравченко И.А., Меркулов М.В., Родина Н.В., Славин С.С. Справедливость нормативного подушевого финансирования образования в России / Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Институт образования. М.: НИУ ВШЭ, 2017. 120 с.
6. Об утверждении методики распределения субвенций на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования, а также дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях Оренбургской области. Закон Оренбургской области от 13 декабря 2013 года № 1988/576-V-ОЗ. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 11.02.2022).
7. Об утверждении нормативов на одного обучающегося для определения объема субвенций на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования, а также дополнительного образования в муниципальных общеобразовательных организациях Оренбургской области Постановления Правительства Оренбургской области от 16 октября 2017 г. № 744-п. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 11.02.2022).