

М.В. Федотова, кандидат экономических наук, доцент, Нижегородский институт развития образования

Н.А. Смирнова, старший научный сотрудник, Нижегородский институт развития образования

Проблематика исполнения федерального законодательства в части нормативного финансового обеспечения школьного образования

Рассмотрены особенности нормативного финансового обеспечения школьного образования.

Ключевые слова: норматив; финансирование учреждения; методика расчета.

В процессе социально-экономических преобразований основной целью экономической стратегии развития образования должны быть стабилизация и укрепление финансово-экономического положения общеобразовательных учреждений. В условиях ограниченных финансовых возможностей страны система образования должна обеспечить эффективное использование своих финансовых ресурсов, прежде всего бюджетных. Инструмент решения этой задачи – нормативное финансовое обеспечение (НФО) общеобразовательных учреждений.

Нормативное бюджетное финансирование в расчете на одного учащегося означает, что:

- величина норматива бюджетного финансирования определяется в расчете на одного учащегося;
- школа получает бюджетное финансирование пропорционально численности в ней учеников.

Однако некоторые противоречия и упущения в законодательстве РФ не в полной мере позволяют реализовать механизм НФО.

Обтекаемость формулировок в перечне расходов на НФО. Согласно действующему законодательству, понятие «норматив на одного обучающе-

гося» конкретно не определено. Так, например, в Законе «Об образовании в Российской Федерации» указываются параметры, которые должны быть заложены при расчете норматива (п. 2 ст. 99): «Нормативы ... определяются по каждому уровню образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, по каждому виду и направленности (профилю) образовательных программ с учетом форм обучения, федеральных государственных требований (при их наличии), типа образовательной организации, сетевой формы реализации образовательных программ, образовательных технологий, специальных условий получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья, обеспечения дополнительного профессионального образования педагогическим работникам, обеспечения безопасных условий обучения и воспитания, охраны здоровья обучающихся, а также с учетом иных предусмотренных настоящим Федеральным законом особенностей организации и осуществления образовательной деятельности (для различных категорий обучающихся) в расчете на одного обучающегося ...» [1].

Или в той же статье отмечены отличительные особенности формирования величины НФО на одного обучающегося (п. 4 ст. 99): «Для малокомплектных образовательных организаций и образовательных организаций, расположенных в сельских населенных пунктах и реализующих основные общеобразовательные программы, нормативные затраты на оказание государственных или муниципальных услуг в сфере образования должны предусматривать в том числе затраты на осуществление образовательной деятельности, не зависящие от количества обучающихся» [1].

При этом, если образовательная организация частная, но реализует ФГОС, то «субсидии на возмещение затрат частных организаций, осуществляющих образовательную деятельность по профессиональным образовательным программам, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, рассчитываются с учетом нормативных затрат на оказание соответствующих государственных или муниципальных услуг в сфере образования» (п. 5 ст. 99) [1].

Немного подробнее перечень необходимых затрат, которые должны войти в НФО образовательного учреждения, отражены в п. 3, 6 ст. 8 Закона об образовании: «Обеспечение государственных гарантий реализации прав ... посредством предоставления субвенций местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содер-

жание зданий и оплату коммунальных услуг), в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации» [1]. Однако это только общее представление о том, что должно быть отражено в НФО на одного обучающегося/воспитанника на год в рублях. Какова же будет величина НФО? Как показывает практика регионов, величина НФО разная, как и методики расчета этой величины.

Существенные региональные различия в методиках расчета НФО.

Общеизвестно, что часть регионов, а именно 31 регион, в рамках комплексной программы модернизации образования реализуют «Модельную методику введения нормативного подушевого финансирования реализации государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования» с 2006 г. [2]. Другие регионы либо берут ее за основу, либо разрабатывают свои. Между тем в федеральных мониторингах использование данной методики – один из вопросов, которому на уровне Федерации придают, по всей видимости, большое значение.

В связи с изменениями законодательства в бюджетной сфере с 2011 г. необходимо отметить, что термин «нормативно-подушное финансирование» был заменен на термин «нормативное финансовое обеспечение» [3].

В целом методики расчета нормативов финансового обеспечения призваны решить две основные задачи:

- равное финансирование бюджетополучателей со сходными потребностями;
- применение поправочных коэффициентов финансирования по мере дифференциации получателей бюджетных средств.

Анализируя сложившуюся в большинстве регионов практику расчета НФО на одного обучающегося, можно сказать, что НФО не всегда определяется с учетом требований действующего законодательства РФ в области образования (см. табл. 1).

По данным табл. 1, не во всех регионах в методике расчета НФО включена норма о частных общеобразовательных учреждениях (п. 6 ст. 8) Закона «Об образовании» [1]. При наличии государственной аккредитации и лицензии эти учреждения имеют равные права с муниципальными образовательными учреждениями на получение региональной субсидии.

Также не во всех методиках упоминается о территориальной разобщенности образовательных учреждений. Следует отметить, что в сельских школах со времен СССР применялся учет особенностей инфраструктуры и условий проживания в сельской местности, в связи с чем заработная

Таблица 1

Сравнение региональных методик расчета НФО на одного обучающегося на год (2014 г.)*

Наименование региона	Закон «Об образовании в РФ» (п. 3 ст. 8)	Закон «Об образовании в РФ» (п. 6 ст. 8)	Учет месторасположения (город, село)	Виды образовательных программ	Ступени обучения	Пошаговый расчет			НФО малокомплектных школ	Налоги	Внеурочная деятельность, удорожание	Классное руководство, доплата	Индексация ФОТ
						фонд оплаты труда	учебные расходы	норматив на содержание					
Мурманская область	Есть	Есть	Есть	Есть	Есть	Есть	-	-	Есть	Есть	Есть	Есть	Есть
Красноярский край	-	-	Есть	Есть	Есть	Есть	Есть	-	Есть	-	-	-	Есть
Нижегородская область	Есть	Есть	Есть	Есть	Есть	Есть	Есть	-	Есть	Есть	-	-	-
Тульская область	Есть	-	-	Есть	Есть	Есть	Есть	-	Есть	Есть	-	-	-
Московская область	Есть	-	Есть	Есть	Есть	Есть	-	-	Есть	Есть	-	-	-
Архангельская область	Есть	-	-	Есть	Есть	Есть	-	-	Есть	Есть	-	-	-
Ленинградская область	Есть	-	-	Есть	Есть	Есть	Есть	-	-	Есть	-	-	-
Свердловская область	Есть	-	-	-	-	Есть	-	-	-	Есть	-	-	-
Оренбургская область	Есть	-	Есть	Есть	Есть	-	-	-	-	Есть	-	-	-

* Проведен анализ законодательных документов соответствующих областей России

плата учителя компенсировала определенные виды расходов посредством применяемых льгот (отопление, освещение). Это крайне важно сохранить и в настоящее время, чтобы удержать специалистов на селе.

Что касается самих расчетов, предлагаемых в методиках, то практически во всех регионах в методике представлены общий формульный расчет норматива финансового обеспечения, т.е. приведен расчет в целом фонда оплаты труда, и учебные расходы, которые рассчитываются как процент от фонда оплаты труда общеобразовательного учреждения или утверждаются общей суммой на год в рублях.

Но при этом не во всех регионах имеет место пошаговый расчет структурных элементов НФО, что может вызывать у руководящего состава школ непонимание процесса формирования средств на образовательное учреждение. Так, например, одним из животрепещущих вопросов для руководителей является обеспеченность учреждения учебными расходами. Поскольку в настоящее время идет ежегодная закупка новых комплектов учебников, согласно ФГОС 2011 г., то существенным образом возрастают затраты школы. Ни в одной из рассмотренных методик не указано, включается ли это в норматив на учебные расходы.

Если в методике указывается конкретная сумма расходов на обучающегося, то в предстоящем году в данный документ необходимо будет вносить изменения, а это лишний документооборот для региона. Если изменения не вносятся, то с экономической точки зрения происходит обесценивание выделяемой суммы расходов, и соответственно процент объема закупок снижается, что может нарушать права обучающегося на получение бесплатного образования.

Далее, от региона к региону и формулы, и используемые аббревиатуры сильно разнятся (за исключением 31 региона, которые используют модельную методику НФО). В некоторых регионах пошаговый расчет подробный (Мурманская область, Архангельская область), в других регионах формулы агрегированные (Нижегородская, Свердловская, Оренбургская, Тульская области).

Удорожание образовательной услуги при введении внеурочной деятельности с 1 сентября 2011 г. в рамках новых ФГОС содержит только методика в Мурманской области. По факту эти расходы некоторые регионы покрывают за счет средств, выделяемых на кружковую деятельность, хотя во ФГОС не прописано, что кружковая деятельность и внеурочная деятельность – синонимы.

Интересная ситуация складывается с финансированием доплат за классное руководство. В соответствии с Основными мероприятиями 2.7.

подпрограммы 2 «Развитие дошкольного, общего и дополнительного образования детей» выплата вознаграждения педагогическим работникам общеобразовательных организаций за выполнение функций классного руководства, проводимая в рамках приоритетного национального проекта «Образование» за счет субсидий из федерального бюджета, осуществлялась до конца 2013 г. [13]. Начиная с 2014 г. финансовое обеспечение выплат за классное руководство передается на уровень субъектов Российской Федерации [4].

По сути, данная выплата может включаться в НФО либо приниматься отдельным нормативным актом региона. В настоящей выборке среди всех регионов в НФО классное руководство включила только Мурманская область.

Межрегиональная дифференциация в нормативах финансового обеспечения на одного обучающегося. Если рассматривать величину НФО, то, исходя из содержания нормативных документов регионов РФ, за нормативные показатели во многих регионах принимаются минимальные расходы, устанавливаются адаптационные коэффициенты к каждому муниципальному образованию; регионы для каждого общеобразовательного учреждения определяют нормативы бюджетного финансирования и дифференцированные поправочные коэффициенты к ним. В разных регионах НФО отличаются друг от друга, что говорит о существенных различиях в стоимости предоставления образовательной услуги на территории РФ.

Для сравнения взяты одинаковые наименования образовательных программ для всех регионов, поскольку в нормативных документах регионов эти названия существенно различаются (см. табл. 2-4).

В Нижегородской области величина НФО рассчитывается с учетом ступеней обучения, территориальной расположенности образовательного учреждения и видов программ обучения. Нормативы представляют собой матрицу, по которой легко можно увидеть величину НФО на одного обучающегося на год, исходя из всех заложенных параметров [5].

В нормативных документах Красноярского края предусмотрено введение новой величины НФО дважды в течение финансового года: с 1 января и с 1 октября 2014 года. С точки зрения реализации образовательного процесса это целесообразно: учебный год в РФ начинается с 1 сентября, а не с 1 января. Хотя в методике Красноярского края заложен расчет по ступеням обучения, этот подход не нашел отражения в величине НФО – она единая.

Самым интересным из рассмотренных вариантов представления величины НФО в денежном выражении является вариант Свердловской об-

ласти. В порядок расчета величины НФО закладывается несколько коэффициентов корректировки ФОТ, что в целом затрудняет понимание того, какая же величина НФО на одного обучающегося на год должна иметь место в образовательном учреждении [6].

При этом величина учебных расходов, как видно из табл. 4, одинаковая. Следует отметить, что реализация такого вида образовательной программы, как адаптированные образовательные программы, требует гораздо больших затрат на эту статью расходов. Например, существуют восемь видов (и есть подвиды) специальных (коррекционных) учреждений, что уже говорит о разном их нормативном финансовом обеспечении. Разобщенность учебных расходов очень велика, и приведение их к единому знаменателю ведет к недополучению специальными образовательными учреждениями денежных средств.

Таблица 2

Величина НФО по Нижегородской области на одного обучающегося на год, в руб. (2014 г.)

Вид программы	Уровень образования			Единый НФО
	начальный	основной	средний	
Основная образовательная программа	26 835	40 794	45 921	-
Программа повышенного уровня, углубленного изучения отдельных предметов	30 860	46 913	52 809	-
Адаптированные образовательные программы	67 088	101 985		-
Основные образовательные программы в санаторных образовательных организациях	32 202	48 953	55 106	-
Основные образовательные программы в общеобразовательных организациях при исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы	37 569	57 112	64 289	-
Адаптированные образовательные программы и создание специальных условий обучающимся с ограниченными возможностями здоровья	71 354	108 468	122 103	-

Величина НФО по Красноярскому краю на одного обучающегося на год, в руб. (2014 г.)

Вид программы*	Уровень образования			Единый НФО
	начальный	основной	средний	
Основная образовательная программа	-	-	-	21 333,93
Программа повышенного уровня, углубленного изучения отдельных предметов	-	-	-	
Адаптированные образовательные программы	-	-	-	163 020,58
Основные образовательные программы в санаторных образовательных организациях	-	-	-	21 159,83
Основные образовательные программы в общеобразовательных организациях при исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы	-	-	-	52 294,07
Адаптированные образовательные программы и создание специальных условий обучающимся с ограниченными возможностями здоровья	-	-	-	101 521,57

* Взят уровень направленности и сложности общеобразовательных программ в соответствии с порядком (п - 1).

Кроме того, исходя из содержания нормативных документов Свердловской области, следует, что коэффициент корректировки ФОТ по видам образовательных программ не касается усложненных вариантов обучения: адаптивного, санаторного и при уголовно-исполнительной системе [6]. Может быть, это учитывается в иных нормативных документах региона?

Алгоритм расчета НФО на одного обучающегося на год в рублях. Исходя из опыта регионов по разработке подходов к соблюдению норм действующего законодательства в части НФО на одного обучающегося на год, можно предположить, что каждый регион пытается найти оптимальный подход в рамках своих бюджетных полномочий и прав.

В лаборатории социально-экономических исследований ГБОУ ДПО «НИРО» был сделан расчет норматива финансового обеспечения для об-

Величина НФО по Свердловской области на одного обучающегося на год, в руб. (2014 г.)

Вид программы	Начальный уровень образования	Коэффициент корректировки ФОТ	Основной уровень образования, 34 ч нагрузки	Коэффициент корректировки ФОТ	Средний уровень образования, 36 ч нагрузки	Коэффициент корректировки ФОТ	Коэффициент корректировки ФОТ	НФО на учебные расходы	Единый НФО
Основная образовательная программа	8584	-	11676	1,36	12361	1,44		1780	-
Программа повышенного уровня, углубленного изучения отдельных предметов	8584	-	11676	1,36	12361	1,44	1,15	1780	-
Адаптированные образовательные программы	8584	-	11676	1,36	12361	1,44	-	1780	-
Основные образовательные программы в санаторных образовательных организациях	8584	-	11676	1,36	12361	1,44	-	1780	-
Основные образовательные программы в общеобразовательных организациях при исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы	8584		11676	1,36	12361	1,44	-	1780	-
Адаптированные образовательные программы и создание специальных условий обучающимся с ограниченными возможностями здоровья	8584		11676	1,36	12361	1,44	1,2	1780	-

шеобразовательных учреждений и на его основе разработана методика на базе электронной платформы [7].

Электронная платформа (см. рисунок) должна быть сформирована таким образом, чтобы при замене нескольких цифр результат обрабатывался как можно быстрее. Для этого, прежде чем разрабатывать элект-

Финансирование образования

ронную платформу, а затем формировать методику расчета, должны быть выработаны алгоритм, последовательность шагов расчета, заложены исходные данные.

См. табл. 4

Таблица 4

Класс	Общее количество часов в неделю	Материалы по образовательной программе		Итого часов в неделю
		Дополнительный материал	Дополнительный материал	
1	2	3	4	5
7	20	0	0	20
8	20	0	0	20
9	20	0	0	20
10	20	0	0	20
11	20	0	0	20
12	20	0	0	20
13	20	0	0	20
14	20	0	0	20
15	20	0	0	20
16	20	0	0	20
17	20	0	0	20
Итого	220	0	0	220

Электронная платформа расчета ПФО

Среди исходных данных выделены следующие:

- примерная образовательная программа (часы педагогической нагрузки);
- количество лет обучения (11 классов);
- уровень образования и стаж работы педагогических работников (статистические данные по области);
- параметры системы оплаты труда (включая ежегодное повышение заработной платы);
- основной персонал (должности «учитель», «педагог дополнительного образования»);
- региональные особенности (в Нижегородской области это соотношение прочего персонала к основному как 61%);
- величина учебных расходов [8].

Таким образом, выстраивается алгоритм расчета:

- расчет ставок основного персонала;
- расчет штатного расписания прочего персонала;
- расчет ФОТ основного персонала на одного обучающегося на год в рублях;

– расчет ФОТ прочего персонала на одного обучающегося на год в рублях;

– расчет величины учебных расходов на одного обучающегося на год в рублях;

– расчет общей величины ИФО на одного обучающегося на год в рублях.

Желательно, чтобы электронная платформа расчета ИФО была выстроена как можно более детально, т. е. пошагово, с тем, чтобы и каждый элемент расчета, и последовательность расчета были понятны.

Литература

1. Федеральный закон РФ от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Режим доступа: consultant.ru

2. Модельная методика введения нормативного подушевого финансирования реализации государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.minobraz.ru/>

3. Федеральный закон Российской Федерации от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» [Электронный ресурс] // Режим доступа: consultant.ru

4. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 мая 2013 г. № 792-р «Об утверждении Государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы» [Электронный ресурс] // Режим доступа: consultant.ru

5. Закон Нижегородской области от 18 декабря 2013 г. № 166-З «Об областном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» [Электронный ресурс] // Режим доступа: consultant.ru

6. Закон Свердловской области от 9 декабря 2013 г. №119-ОЗ «О нормах финансового обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общего образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, муниципальных общеобразовательных организациях и обеспечения дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях за счет субвенций, предоставляемых из областного бюджета» [Электронный ресурс] // Режим доступа: consultant.ru

7. Письмо Министерства образования Нижегородской области от 28 марта 2011 г. № 316-01-52-1141/11 «О направлении перечня объектов и средств организации учебной деятельности младших школьников» [Электронный ресурс] // Режим доступа: consultant.ru

8. Расчет нормативов финансового обеспечения дошкольных, общеобразовательных и специальных (коррекционных) учреждений: сборник методик / Разраб: М.В. Федотова, Е.А. Голынина, Н.А. Смирнова, Т.В. Шаинова; под общ. ред. Н.Ю. Бармина. Н. Новгород: НИРО, 2013.

FINANCING OF EDUCATION

Fedotova M.V., candidate of economic sciences, associate professor, manager by the laboratory of socio-economic researches in formation of Nizhegorodskogo of institute of development of education

Smirnova N.A., senior research worker of laboratory of socio-economic researches in formation of Nizhegorodskogo of institute of development of education

Problematika of execution of federal legislation is in part of the normative financial providing of school education

The table of contents of the article is devoted the features of the normative financial providing of school education.

Key words: *norm, financing of establishment, method of calculation.*