**Вопросы повышения эффективности бюджетных расходов общеобразовательных учреждений в Ставропольском крае**

**Москва 2005**

*Подготовлено Центром фискальной политики при участии Министерства образования Ставропольского края при содействии Института «Открытое общество» (Будапешт)*

**Содержание**

[Введение 4](#_Toc107207688)

[1. Анализ состояния общеобразовательных учреждений Ставропольского края по результатам паспортизации 5](#_Toc107207689)

[1.1. Показатели эффективности использования действующей сети образовательных учреждений 8](#_Toc107207690)

[1.1.1. Отношение фактической численности детей к плановой 8](#_Toc107207691)

[1.1.2. Число детей на одного занятого 9](#_Toc107207692)

[1.1.3. Удельные расходы на одного ребенка 11](#_Toc107207693)

[2. Подушевой норматив как основа повышения эффективности бюджетных расходов в общем образовании 14](#_Toc107207694)

[3. Законодательная основа расчета подушевого норматива 19](#_Toc107207695)

[3.1. Федеральное законодательство 19](#_Toc107207696)

[3.2. Региональное законодательство 20](#_Toc107207697)

[4. Порядок определения подушевого норматива бюджетного финансирования 22](#_Toc107207698)

[4.1. Подходы к расчету нормативных затрат 22](#_Toc107207699)

[4.2. Расчет образовательных субвенций с применением норматива 28](#_Toc107207700)

[4.3. Особенности перехода к нормативному подушевому финансированию 29](#_Toc107207701)

[4.3.1. Компенсирующее финансирование 29](#_Toc107207702)

[4.3.2. «Сглаживающее» финансирование 30](#_Toc107207703)

[5. Примеры расчетов подушевых нормативных затрат 31](#_Toc107207704)

[Заключение 43](#_Toc107207705)

[Приложение 1. Методические рекомендации по расчету норматива и образовательных субвенций из бюджета Ставропольского края в местные бюджеты на финансовое обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного общего образования 45](#_Toc107207706)

[Приложение 2. Список основных законодательных актов, влияющих на финансирование общего образования Ставропольского края 50](#_Toc107207707)

# Введение

Представленная вниманию читателей брошюра – один из результатов выполнения проекта «Образовательный менеджмент и реформирование финансов в России» (“Education Management and Finance Reform: Russia”). Поддержка данного проекта осуществлена Институтом «Открытое общество», Будапешт (Open Society Institute, Budapest).

Целью данного проекта является выработка рекомендации по совершенствованию финансирования и управления в области образования на примере некоторых муниципалитетов Ставропольского края. В данной брошюре содержатся рекомендации по повышению эффективности бюджетных расходов общеобразовательных учреждений.

Проблема повышения эффективности бюджетных расходов на общее образование в настоящее время стоит не только перед местными органами власти, которые являются учредителями общеобразовательных учреждений и финансируют их из своих бюджетов, но также и перед органами власти субъектов Российской Федерации, которые с 1 января 2005 года осуществляют частичное финансирование школ в виде образовательных субвенций.

В Ставропольском крае для решения проблемы повышение эффективности бюджетных расходов на образование летом 2004 года проводились мероприятия по паспортизации образовательных учреждений. В первой части брошюры представлен анализ состояния общеобразовательных учреждений Ставропольского края по результатам паспортизации.

Заполненные образовательными учреждениями формы паспорта через каждые полгода отчетного периода дают исходную информацию для мониторинга состояния образовательных учреждений. В подготовленном материале представлен подход к анализу и интерпретации данных паспортизации для целей повышения эффективности и результативности бюджетных расходов Ставропольского края на образование.

На региональном уровне задаются общие правила игры по распределению бюджетных средств на основе норматива через образовательную субвенцию. То, на сколько четкими будут эти правила, важно для местного уровня и уровня школы, которые должны будут обеспечить целевое использование бюджетных средств, переданных в виде субвенции. Поэтому порядок и способ определения нормативных затрат важны для доведения субвенции до каждого образовательного учреждения. Этих четких правил в настоящий момент федерация субъектам не предоставила. В результате большинство субъектов Российской Федерации оперирует средними удельными расходами на ребенка в части расходов, входящих в состав субвенции (оплата труда с начислениями, прочие текущие учебные расходы), что ухудшает финансовое состояние образовательной отрасли в результате неэффективного распределения ресурсов: при «равном» финансировании (аналог «средней температуре по палате») предоставляется «неравная» образовательная услуга.

Благодаря тесной работе Министерства образования Ставропольского края с Центром фискальной политики был применен подход при расчете норматива, основанный на тезисе о выравнивании доступа к стандартной минимально гарантированной бюджетной услуге для любой категории обучающихся независимо от их места проживания (городская или сельская местность) и социального статуса. Таким образом, применен подход расчета нормативных затрат для предоставления «равной» образовательной услуги при «неравном» финансировании.

Во второй, третьей и четвертой частях брошюры рассмотрены подходы к определению нормативного подушевого финансирования как инструмента повышения эффективности бюджетных расходов в рамках действующего законодательного поля. В частности, описан методологический подход к определению подушевого норматива, проанализированы федеральные и региональные законодательные и нормативные акты и предложен порядок расчета образовательных субвенций.

Методологический подход, применяемый Центром фискальной политики, при реализации проекта основывается на тезисе, что образование – это бюджетная услуга, гарантированная конституционно. Государство взяло на себя обязательства по предоставлению общедоступного и бесплатного «дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях» (ст. 43 Конституции РФ). То, что в Конституции записаны государственные гарантии предоставления бесплатного образования, означает, что государство гарантирует некоторую стандартную, усредненную услугу. Возникает потребность определить и разграничить эту гарантированную государством стандартную норму, финансирование которой должно осуществляться из государственного бюджета, и дополнительные расходы, неизбежно возникающие при диверсификации образовательной услуги в конкретных муниципалитетах. Такое разграничение протекает в рамках недостаточных бюджетных ресурсов в отрасли, что требует проведения мероприятий по оптимизации бюджетных расходов на образование и создания стимулов эффективного управления отраслью.

В заключительной части брошюры представлены примеры расчетов подушевых нормативных затрат на ребенка. Расчеты проводились на основе данных, предоставленных экспериментальными территориями Ставропольского края. Экспериментальные территории представлены муниципальными образованиями как городского, так и сельского типа. Примерно 2/3 образовательных учреждений этих муниципальных образований являются сельскими. Таким образом, отработка механизмов совершенствования и управления в сфере образования охватывала общеобразовательные учреждения, как с высокой, так и с низкой наполняемостью классов.

Предложения по совершенствования управления и финансирования в образовании рассмотренные в данной брошюре содержат в себе рекомендации по внедрению практически применимых механизмов, использование которых возможно как на региональном, так и на местном уровнях бюджетной системы Российской Федерации.

# 1. Анализ состояния общеобразовательных учреждений Ставропольского края по результатам паспортизации

Паспортизация общеобразовательных учреждений явилась важным этапом в реализации краевого законодательства по повышению эффективности и результативности бюджетных расходов Ставропольского края на образование.

Мероприятия по составлению паспортов образовательных учреждений проводились Министерством образования Ставропольского края на основании:

- Постановления Правительства Ставропольского края от 21.04.2004 №57-п «Об этапах и основных направлениях проведения ***инвентаризации бюджетных обязательств*** бюджета Ставропольского края с целью определения их эффективности и ориентации бюджетных расходов на достижение конечных социально-экономических результатов»,

- Распоряжения Правительства Ставропольского края от 24.06.2004 №265-рп об утверждении «***Концепции оптимизации бюджетных расходов в сфере образования*** и рационализации сети образовательных учреждений Ставропольского края».

Особенностью паспортизации образовательных учреждений представляется сбор информации для реализации целей, заявленных в Концепции оптимизации мероприятий по реформированию механизмов бюджетного финансирования общего образования и управления отраслью. В этом документе ставятся две основные цели:

- повышение качества услуг и доступности общего образования,

- повышение прозрачности бюджетных расходов.

При этом основные направления реформирования, определенные Концепцией, следующие:

* разграничение расходных обязательств между краевым бюджетом и местными бюджетами,
* внедрение подушевого нормативного финансирования учреждений общего образования,
* предоставления образовательным учреждениям финансово-хозяйственной самостоятельности,
* развитие механизмов контроля качества образовательных услуг, раскрытия и распространения информации о результатах деятельности образовательных учреждений,
* рационализация сети образовательных учреждений,
* обеспечение условий для реализации государственного стандарта общего образования.

В ***Концепции*** паспортизация учреждений общего образования края предусмотренав качестве мероприятия по внедрению подушевого нормативного финансирования учреждений общего образования. Тем не менее, проведенные летом 2004 года мероприятия паспортизации могут способствовать реализации всех направлений реформирования.

В целом можно заключить, что паспортизация образовательных учреждений Ставропольского края была проведена своевременно и принесла множество ***положительных результатов***:

- данные паспортов сопоставимы по районам и образовательным учреждениям Ставропольского края, что дает дополнительные возможности для анализа эффективности и результативности бюджетных расходов на образование,

- расширена возможность анализа внебюджетных доходов образовательных учреждений,

- имеющейся информации достаточно, чтобы наметить основные области эффективности / неэффективности бюджетных расходов на образование.

Кроме того, в результате паспортизации были выявлены ***основные области неэффективности бюджетных расходов*** в образовании:

1. в среднем не оптимальна штатная численность образовательных учреждений;
2. высока дифференциация удельных расходов по однотипным образовательным учреждениям;
3. высока межрайонная дифференциация удельных расходов;
4. вызывает сомнение достоверность информации о фактической численности учащихся в учреждениях дополнительного образования.

Области неэффективности бюджетных расходов в образовании были обнаружены с помощью анализа основных показателей эффективности использования действующей сети образовательных учреждений, рассчитанных на основе информации паспортов. Эти показатели являются наиболее информативными для целей повышения эффективности и результативности бюджетных расходов Ставропольского края на образование. Кроме того, такие показатели могут являться основой для мониторинга и текущей оценки эффективности использования действующей сети и бюджетных расходов.

Анализ показателей эффективности проводился на основании информации более чем по 1 295 образовательным учреждениям Ставропольского края. По масштабности эта выборка репрезентативна. Ниже представлена информация по числу анализируемых бюджетных учреждений и численности учащихся / воспитанников в них (Таблица 1).

*Таблица 1*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Информация по анализируемым бюджетным учрежденям (по 26 районам/городам Ставропольского края) на 01.01.2004 года по разделу "Образование"** | | |
| *Тип бюджетного учреждения* | *Число бюджетных учреждений, шт.* | *Численность потребителей бюджетных услуг в них, чел.* |
| *Дошкольные образовательные учреждения* | 491 | 39 271 |
| *Школы - детские сады* | 6 | 1 797 |
| *Школы - детские сады (Прогимназии)* | 2 | 176 |
| *Начальные общеобразовательные школы* | 51 | 4 157 |
| *Основные общеобразовательные школы* | 29 | 3 053 |
| *Средние общеобразовательные школы* | 370 | 181 368 |
| *Гимназии и лицеи* | 9 | 6 379 |
| *Центры образования* | 3 | 3 979 |
| *Вечерние школы* | 28 | 7 587 |
| *Специальные школы* | 7 | 1 015 |
| *Специальные школы - интернаты* | 9 | 999 |
| *Интернаты* | 5 | 954 |
| *Детские дома* | 18 | 809 |
| *Учреждения дополнительного образования* | 68 | 42 885 |
| *Учреждения дополнительного образования спортивной направленности* | 33 | 15 469 |
| *Оздоровительные лагеря* | 10 | 1 818 |
| *Прочие учреждения\** | 156 | 5 538 |
| *Итого* | 1 295 | 317 254 |
| \* - в том числе приемные семьи, аппарат, централизованные бухгалтерии, хозяйственные группы, УПК и т.п. | | |

Анализ итогов паспортизации проводился на основе данных по дошкольным образовательным учреждениям (38%), общеобразовательным школам (35%), учреждениям дополнительного образования (8%), вечерним школам (2%) (Диаграмма 1). По численности потребителей бюджетных услуг в анализируемых образовательных учреждениях свыше 59% школьники, 12% воспитанники детских садов, 19% детей, посещающих учреждения дополнительного образования, 2% обучающихся в вечерних школах.

*Диаграмма 1*

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| |  | | --- | |  | |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |

## 1.1. Показатели эффективности использования действующей сети образовательных учреждений

Представленные ниже показатели эффективности использования действующей сети образовательных учреждений являются иллюстрацией необходимость перехода от финансирования сети – учреждений, к финансированию образовательной услуги. Это такие показатели, как:

- отношение фактической численности детей[[1]](#footnote-1) к плановой;

- число детей на одного занятого;

- удельные расходы на одного ребенка.

### 1.1.1. Отношение фактической численности детей к плановой

Показатель *«отношение фактической численности детей к плановой»* является индикатором эффективности использования учебных площадей. Ниже представлена таблица с результатами анализа этого показателя в разрезе районов Ставропольского края по состоянию на 1 января 2004 года по различным типам анализируемых образовательных учреждений (Таблица 2).

*Таблица 2*

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Средние значения показателя **"Отношение фактической численности детей к плановой"** в разрезе районов / городов Ставропольского края на 01.01.2004 по различным типам образовательных учреждений | | | | | | | | | | |
| Район / город | До-школь-ные образо-ватель-ные учреждения | Школы-детские сады, началь-ные школы | Основные общеобра-зователь-ные школы | Средние общеоб-разова-тельные школы | Гим-назии и лицеи | Ве-чер-ние школы | Специаль-ные школы и интернаты | Детс-кие дома | Учреж-дения дополни-тельного образо-вания | Учрежде-ния до-полни-тельного образо-вания спортив-ной на-правлен-ности |
| Александровский район | 1,32 | 0,82 | 1,01 | 1,08 |  |  | 1,21 | 1,00 |  | 4,47 |
| Андроповский район | 0,95 |  | 0,87 | 1,01 | 0,82 | 2,48 | 0,94 | 0,77 | 2,22 |  |
| Апанасенковский район | 0,91 |  |  | 0,70 |  | 1,52 |  |  | 1,03 |  |
| Арзгирский район | 0,70 | 0,25 | 0,51 | 0,75 |  |  |  |  |  |  |
| Благодарненский район | 0,63 | 0,82 |  | 0,92 |  | 0,74 | 1,31 |  |  |  |
| Буденновский район | 0,99 | 1,26 |  | 1,23 |  |  | 0,55 | 1,00 | 5,61 |  |
| г. Буденновск | 1,33 | 0,86 |  | 1,24 |  |  | 1,23 | 1,07 | 5,21 | 5,32 |
| Георгиевский район | 0,97 |  |  | 1,28 |  |  | 0,70 |  |  |  |
| Грачевский район | 0,68 |  |  | 0,89 |  | 2,07 | 0,94 |  | 11,73 | 1,38 |
| Изобильненский район | 0,98 |  |  | 1,10 | 1,01 |  | 0,90 |  | 0,97 | 1,00 |
| Ипатовский район | 0,77 | 0,78 | 0,36 | 0,72 |  | 5,46 | 0,36 | 0,13 |  |  |
| Кировский район | 1,07 | 2,45 |  | 1,15 | 1,35 | 7,88 | 1,03 | 1,50 | 1,68 | 1,62 |
| Кочубеевский район | 0,71 | 0,74 | 2,89 | 1,05 |  |  | 1,14 | 0,60 | 10,94 |  |
| Красногвардейский район | 0,97 | 0,47 |  | 0,88 | 1,31 |  |  |  | 3,76 | 3,76 |
| Курский район | 0,91 | 0,95 | 1,03 | 1,11 |  | 0,96 | 0,61 | 1,00 |  |  |
| Левокумский район | 0,79 |  | 0,37 | 0,88 |  |  |  |  | 1,16 | 1,00 |
| Минераловодский район |  |  |  | 1,22 |  |  | 0,90 | 1,55 |  | 1,00 |
| Нефтекумский район | 1,10 |  | 1,20 | 1,22 |  | 1,93 |  | 1,31 | 1,25 |  |
| Новоалександровский район | 0,83 | 0,84 | 1,35 | 1,05 | 1,74 |  | 0,68 | 1,00 |  |  |
| Петровский район | 0,91 | 0,86 |  | 0,96 | 1,40 | 5,04 |  | 1,28 | 12,78 | 4,42 |
| Предгорный район | 0,86 |  |  |  |  | 1,05 |  |  |  |  |
| Советский район | 1,03 | 0,67 | 0,78 | 1,00 |  | 2,37 |  | 1,09 |  |  |
| Степновский район | 0,82 | 0,79 | 0,90 | 0,94 |  |  |  |  | 7,13 |  |
| Труновский район | 0,71 | 0,92 |  | 1,06 | 1,23 | 0,87 |  | 0,85 |  |  |
| Туркменский район | 0,72 |  |  | 0,77 |  |  |  | 0,59 |  |  |
| Шпаковский район | 1,16 | 1,55 | 0,95 | 1,15 |  |  | 1,85 | 1,08 | 3,98 | 2,89 |
| *Сводные показатели по всем анализуруемым ОУ:* | | | | | | | | | | |
| *среднее значение* | *0,93* | *0,88* | *0,93* | *1,01* | *1,27* | *2,70* | *0,91* | *1,02* | *4,84* | *2,89* |
| *стандартное отклонение* | *0,42* | *0,52* | *0,56* | *0,44* | *0,27* | *2,24* | *0,37* | *0,37* | *4,93* | *1,98* |
| *коэффициент вариации* | *0,45* | *0,60* | *0,60* | *0,43* | *0,21* | *0,83* | *0,40* | *0,36* | *1,02* | *0,69* |
| *минимальное значение* | *0,15* | *0,20* | *0,23* | *0,26* | *0,82* | *0,74* | *0,36* | *0,13* | *0,76* | *0,61* |
| *максимальное значение* | *3,08* | *2,45* | *2,89* | *3,19* | *1,74* | *7,88* | *1,85* | *1,62* | *19,46* | *7,54* |

В среднем по детским садам, начальным и основным школам, а также по специальным школам и интернатам Ставропольского края значение фактической численности детей ниже плановой мощности учреждений примерно на 8,75%. Это означает, что в среднем эти типы учреждений не загружены на полную мощность, что снижает эффективность использования учебных площадей. Стоимость расходов на оплату коммунальным услуг в расчете на учащегося / воспитанника по этим учреждениям выше оптимальной стоимости при полной загруженности площадей. Средняя максимальная «незагруженность» образовательных учреждений составляет около 12%. Значение этого показателя не является критическим, тем не менее, дифференциация значений показателя высокая. Коэффициент вариации – от 0,4 до 0,6.

С другой стороны в Ставропольском крае есть «перегруженные» образовательные учреждения. Это гимназии и лицеи («перегруженность» на 27%), вечерние школы (в 2,7 раза) и учреждения дополнительного образования, как спортивной (в 4,84 раза), так и неспортивной (в 2,89 раза) направленности. Однозначно интерпретировать эту информацию без анализа посещаемости образовательных учреждений и степени охвата определенной образовательной услугой нельзя. Важную роль коэффициент посещаемости играет при анализе показателя по вечерним школам и учреждениям дополнительного образования. По учреждениям дополнительного образования необходимо рассмотрение показателя охвата детей определенного возраста, проживающих на конкретной территории, теми или иными дополнительными услугами. Для гимназий и лицеев коэффициент вариации показателя «соотношение фактической численности детей к плановой» невелик – 0,21. По остальным образовательным учреждениям дифференциация показателя очень высокая: 0,83 для вечерних школ, 0,69 для учреждений дополнительного образования спортивной направленности, 1,02 для прочих учреждений дополнительного образования.

Средние общеобразовательные школы и детские дома в среднем не перегружены. Значения показателя 1,01 и 1,02 при дифференциации 0,43 и 0,36 (коэффициенты вариации) соответственно.

### 1.1.2. Число детей на одного занятого

Показатель *«число детей на одного занятого»* является индикатором оптимального соотношения учащихся / воспитанников к численности занятых в образовательном учреждении. «Оптимальность» может рассматриваться как максимальное приближение к ориентировочному значению этого показателя. Ориентиром может выступать соотношение в целом по России, по Ставропольскому краю для районов и городов, либо это может быть аргументированная норма, выработанная в рамках реализации образовательной политики совместно Министерством образования и Министерством финансов Ставропольского края. Ниже приведена таблица со средними значениями показателя на 1 января 2004 года (Таблица 3).

*Таблица 3*

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Средние значения показателя **"Число детей на одного занятого"** в разрезе районов / городов Ставропольского края на 01.01.2004 по различным типам образовательных учреждений | | | | | | | | | | |
| Район / город | Дошколь-ные обра-зователь-ные уч-реждения | Школы-детские сады, началь-ные школы | Основ-ные об-щеоб-разова-тельные школы | Средние общеоб-разова-тельные школы | Гимна-зии и лицеи | Вечер-ние школы | Специаль-ные школы и интерна-ты | Детс-кие дома | Учрежде-ния дополни-тельного образова-ния | Учреждения дополнитель-ного образо-вания спор-тивной на-правленности |
| Александровский район | 2 | 4 | 5 | 8 |  | 2 | 1 | 1 | 25 | 34 |
| Андроповский район | 3 |  | 3 | 4 | 5 | 11 | 2 | 1 | 15 |  |
| Апанасенковский район | 3 |  |  | 6 |  | 36 |  |  | 26 |  |
| Арзгирский район | 3 | 4 | 3 | 6 |  | 3 |  |  | 17 | 18 |
| Благодарненский район | 2 | 5 |  | 6 |  | 19 | 2 |  | 23 | 25 |
| Буденновский район | 3 | 6 |  | 5 |  | 14 | 2 | 1 | 19 | 3 |
| г. Буденновск | 3 | 6 |  | 10 |  |  | 9 | 2 | 20 | 26 |
| Георгиевский район | 3 |  |  | 8 |  | 33 | 3 |  | 27 |  |
| Грачевский район | 2 |  |  | 6 |  | 5 | 2 |  | 17 | 18 |
| Изобильненский район | 3 |  |  | 6 | 5 |  | 2 |  | 18 | 23 |
| Ипатовский район | 4 | 7 | 4 | 6 |  | 3 | 1 | 1 | 43 | 43 |
| Кировский район | 3 | 7 |  | 6 | 6 | 10 | 1 | 1 | 23 | 13 |
| Кочубеевский район | 3 | 8 | 3 | 6 |  | 30 | 1 | 1 | 17 | 17 |
| Красногвардейский район | 3 | 3 |  | 6 | 6 | 5 | 3 |  | 22 | 13 |
| Курский район | 4 | 7 | 4 | 7 |  | 37 | 5 | 1 | 17 | 24 |
| Левокумский район | 3 |  | 3 | 6 |  |  |  |  | 18 | 13 |
| Минераловодский район |  |  |  | 9 |  |  | 2 | 1 |  | 30 |
| Нефтекумский район | 3 |  | 5 | 9 |  | 10 |  | 1 | 23 |  |
| Новоалександровский район | 2 | 4 | 4 | 5 | 5 |  | 3 |  | 30 | 12 |
| Петровский район | 3 | 1 |  | 5 | 9 | 2 |  | 1 | 16 | 18 |
| Предгорный район | 3 |  |  |  |  | 1 |  |  | 38 | 15 |
| Советский район | 3 | 4 | 4 | 6 |  | 12 |  | 1 | 10 | 24 |
| Степновский район | 3 | 7 | 5 | 7 |  | 2 |  |  | 30 |  |
| Труновский район | 3 | 5 |  | 7 | 8 | 6 |  | 1 | 20 | 20 |
| Туркменский район | 3 |  |  | 5 |  | 1 |  |  | 17 | 25 |
| Шпаковский район | 4 | 9 | 5 | 8 |  | 6 | 2 | 1 | 22 | 24 |
| *Сводные показатели по всем анализуруемым ОУ:* | | | | | | | | | | |
| *среднее значение* | *3* | *6* | *4* | *6* | *7* | *16* | *2* | *1* | *22* | *21* |
| *стандартное отклонение* | *1* | *2* | *1* | *2* | *1* | *14* | *2* | *0* | *11* | *8* |
| *коэффициент вариации* | *0,34* | *0,43* | *0,34* | *0,33* | *0,22* | *0,91* | *0,77* | *0,30* | *0,49* | *0,41* |
| *минимальное значение* | *1* | *1* | *2* | *2* | *5* | *1* | *1* | *1* | *5* | *3* |
| *максимальное значение* | *13* | *12* | *7* | *13* | *9* | *51* | *9* | *2* | *66* | *43* |

Высокое среднее значение показателя «число детей на одного занятого» наблюдается только по вечерним школам (16 человек на единицу персонала) и учреждениям дополнительного образования (21 человек – по учреждениям дополнительного образования спортивной направленности, 22 – по прочим учреждениям дополнительного образования).

Для учреждений дополнительного образования эти цифры выше среднего показателя по школам примерно в 4 раза. Здесь требуется проведение дополнительного анализа посещаемости УДО[[2]](#footnote-2). Высока степень разброса показателя: минимальное значение для УДО 3 ученика на одного занятого, максимальное – 66 учеников на одного занятого. Нет оснований доверять этим данным. Сомнительны данные и по вечерней школе Курского района, где на одного занятого приходится 51 учащийся.

По образовательным учреждениям с высокими показателями числа детей на одного занятого значения дифференциации выше, чем по другим ОУ[[3]](#footnote-3) (коэффициенты вариации от 0,41 до 0,91) за исключением дифференциации по специальным школам и интернатам (коэффициент вариации равен 0,77).

По детским садам, начальным, основным и средним школам, гимназиям и лицеям, детским домам и специальным школам значения «числа детей на одного занятого» низкие: от 1 до 7 человек. Коэффициент вариации – от 0,22 до 0,43 за исключением специальных школ и интернатов.

Делать выводы, опираясь на полученные значения показателя «число детей на одного занятого», в настоящее время не представляется корректным, так как не заданы критерии оценки. При отсутствии формализованных критериев оценки показателя представляется целесообразным провести анализ другого показателя «численность учащихся / воспитанников к численности педагогов». Здесь возможно формулирование выводов на основании сравнительного анализа, т.к. такие расчеты проводятся по России в целом, а также имеются исследования по зарубежным странам. Проводятся сравнения по этому показателю с другими странами, с учетом разделения стран на группы по среднему уровню дохода населения. Например, в 2003 году проходило исследование[[4]](#footnote-4), по результатам которого для России, как страны, попадающей в группу стран с низким средним уровнем дохода на душу населения, соотношение «ученик / учитель» (для общеобразовательных школ) является низким – 11,5/1. Для сравнения: в странах с высоким уровнем дохода 13,7/1, в странах с высоким средним уровнем дохода 13,1/1, в странах с низким средним уровнем дохода 21,5/1, в странах с низким уровнем дохода 21,5/1. Чем ниже этот показатель, тем дороже стоимость обучения 1 учащегося.

### 1.1.3. Удельные расходы на одного ребенка

Показатель *«удельные расходы на одного ребенка»* является индикатором усредненных удельных расходов на обучение одного человека, а коэффициент вариации по нему в разрезе однотипных образовательных учреждений является индикатором эффективности расходов на образование. Ниже в Таблице 4 представлена аналитическая информация по удельным расходам.

*Таблица 4*

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Средние значения показателя **"Удельные расходы на одного ребенка"** в разрезе районов / городов Ставропольского края на 01.01.2004 по различным типам образовательных учреждений, руб. | | | | | | | | | | |
| Район / город | Дошколь-ные обра-зователь-ные уч-реждения | Школы-детские сады, началь-ные школы | Основ-ные обще-образо-ватель-ные школы | Средние общеоб-разова-тельные школы | Гимна-зии и лицеи | Вечер-ние школы | Специаль-ные школы и интерна-ты | Детские дома | Учрежде-ния до-полни-тельного образо-вания | Учрежде-ния допол-нительного образова-ния спор-тивной на-правлен-ности |
| Александровский район | 14 433 | 12 033 | 10 305 | 7 004 |  | 2 406 | 45 463 | 58 992 | 1 132 | 1 390 |
| Андроповский район | 13 146 |  | 17 145 | 10 839 | 14 290 | 4 363 | 39 451 | 55 776 | 3 176 |  |
| Апанасенковский район | 14 546 |  |  | 9 159 |  | 4 065 |  |  | 1 451 |  |
| Арзгирский район | 13 879 | 17 215 | 17 082 | 9 826 |  | 3 798 |  |  | 3 633 | 4 001 |
| Благодарненский район | 12 398 | 5 315 |  | 6 660 |  | 2 989 | 23 714 |  | 1 062 | 1 396 |
| Буденновский район | 15 041 | 8 070 |  | 8 082 |  | 2 484 | 35 072 | 36 183 | 2 031 | 7 596 |
| г. Буденновск | 13 239 | 6 513 |  | 5 695 |  |  | 6 018 | 46 509 | 2 571 | 2 588 |
| Георгиевский район | 11 354 |  |  | 6 177 |  | 2 536 | 23 160 |  | 1 696 |  |
| Грачевский район | 15 708 |  |  | 8 205 |  | 3 456 | 42 356 |  | 1 459 | 5 008 |
| Изобильненский район | 11 225 |  |  | 5 841 | 698 |  | 32 339 |  | 1 299 | 1 524 |
| Ипатовский район | 12 312 | 6 202 | 13 384 | 8 993 |  | 2 655 | 42 250 | 51 596 | 1 314 | 1 851 |
| Кировский район | 14 930 | 5 803 |  | 8 209 | 6 289 | 3 802 | 51 775 | 73 861 | 1 480 | 3 341 |
| Кочубеевский район | 14 003 | 6 639 | 9 988 | 10 101 |  | 3 935 | 46 330 | 81 883 | 2 094 | 1 750 |
| Красногвардейский район | 13 497 | 9 908 |  | 8 617 | 7 950 | 4 329 | 3 562 |  | 1 501 | 3 559 |
| Курский район | 13 184 | 5 443 | 2 749 | 6 582 |  | 4 386 | 11 941 | 81 200 | 1 645 | 2 142 |
| Левокумский район | 14 797 |  | 15 678 | 8 511 |  |  |  |  | 696 | 3 415 |
| Минераловодский район |  |  |  | 6 539 |  |  | 44 935 | 61 207 |  | 2 801 |
| Нефтекумский район | 12 795 |  | 9 704 | 6 293 |  | 2 818 |  | 58 248 | 2 110 |  |
| Новоалександровский район | 14 088 | 10 538 | 8 454 | 8 962 | 6 399 |  | 29 295 | 60 648 | 811 | 1 835 |
| Петровский район | 14 886 | 29 134 |  | 7 928 | 4 445 | 11 561 |  | 71 563 | 2 128 | 2 728 |
| Предгорный район | 14 272 |  |  |  |  | 44 763 |  |  | 1 134 | 2 252 |
| Советский район | 13 923 | 9 059 | 12 196 | 6 543 |  | 4 111 |  | 65 398 | 4 887 | 1 986 |
| Степновский район | 15 146 | 7 401 | 19 533 | 7 578 |  | 2 056 |  |  | 1 609 |  |
| Труновский район | 16 429 | 9 142 |  | 8 768 | 8 055 | 4 411 |  | 75 276 | 2 419 | 1 542 |
| Туркменский район | 11 499 |  |  | 8 719 |  | 30 000 |  | 79 769 | 1 688 | 1 039 |
| Шпаковский район | 13 064 | 6 913 | 12 232 | 8 227 |  | 3 803 | 34 780 | 77 613 | 1 636 | 2 397 |
| *Сводные показатели по всем анализуруемым ОУ:* | | | | | | | | | | |
| *среднее значение* | *13 669* | *8 825* | *12 075* | *7 896* | *6 736* | *6 302* | *31 020* | *64 525* | *2 076* | *2 650* |
| *стандартное отклонение* | *4 164* | *5 058* | *5 657* | *2 726* | *3 740* | *9 378* | *15 357* | *13 165* | *1 450* | *1 804* |
| *коэффициент вариации* | *0,30* | *0,57* | *0,47* | *0,35* | *0,56* | *1,49* | *0,50* | *0,20* | *0,70* | *0,68* |
| *минимальное значение* | *800* | *1 607* | *713* | *529* | *698* | *1 802* | *3 562* | *36 183* | *505* | *669* |
| *максимальное значение* | *34 356* | *29 134* | *27 887* | *19 253* | *14 290* | *44 763* | *51 775* | *81 883* | *6 757* | *8 764* |

Самые низкие средние удельные бюджетные расходы – в сфере предоставления дополнительных образовательных услуг (2 076 рублей в год), самые высокие – в сфере предоставления образовательных услуг в детских домах, а также в специальных школах и интернатах (64 525 руб./г. и 31 020 руб./г. соответственно). Удельные бюджетные расходы в гимназиях и лицеях на 15% ниже, чем в обычных средних общеобразовательных школах. А также удельные расходы на обучение на первой ступени обучения (1-4 классы: начальная школа) на 27% ниже, чем на второй ступени обучения (5-9 классы: основная школа). Определить причины того, что вторая ступень обучения дороже первой, а гимназические классы дешевле обычных, на основании только имеющейся информации представляется проблематичным. Здесь требуются дополнительные сведения о наполняемости классов, наличии групп продленного дня, сменности занятий, уровне развития материально-технической базы и пр. Большую роль при анализе сыграет также разделение образовательных учреждений на городские и сельские, которые различаются по наполняемости, на величины надбавок к оплате труда и пр.

Дифференциация удельных расходов по однотипным образовательным учреждениям высокая. Если условно соединить различные учреждения в группы по уровню коэффициента вариации, то в группу с коэффициентом вариации ниже 0,3 (сравнительно низкая дифференциация расходов) попадают детские дома, и дошкольные образовательные учреждения. В группу с уровнем коэффициента вариации от 0,3 до 0,5 входят основные и средние школы; от 0,5 до 0,7 – начальные школы, гимназии и лицеи, специальные школы и интернаты, учреждения дополнительного образования. Последняя группа – это вечерние школы: коэффициент вариации 1,49. Высокие показатели разброса характеризуют наличие многих факторов, влияющих на значение удельных расходов на одного ребенка. Выявить напрямую из имеющейся в паспорте информации эти факторы не представляется возможным.

Тем не менее, на основании имеющейся информации уже можно говорить о неэффективности бюджетных расходов: налицо высокая дифференциация удельных расходов не только по однотипным образовательным учреждениям края в целом, но также и между районами (График 1). Например, средние удельные расходы в Петровском районе превышают средние расходы по районам в целом более чем в 3 раза. Кроме того, имеется ряд данных по образовательным учреждениям, которые требуют дополнительной проверки и анализа. Это образовательные учреждения, значения показателей по которым в разы меньше или больше средних показателей. Например, расходы на одного ребенка в гимназии Изобильненского района примерно в 9,5 раз ниже средних показателей в группе «Гимназии и лицеи», а удельные расходы в специальной школе Красногвардейского района ниже средних приблизительно в 9 раз и т.п.

*График 1*

**Удельные расходы на одного ребенка по образовательным учреждениям Ставропольского края на 01.01.2004**



С другой стороны, по некоторым образовательным учреждениям уже сейчас, без проведения дополнительного анализа, можно сделать выводы об эффективности или неэффективности бюджетных расходов. Например, в вечерней школе Предгорного района удельные расходы более чем в 7 раз превышают средние, что напрямую зависит от неоптимального соотношения числа детей на одного занятого (50% на 50% - на одного занятого приходится 1 ученик (информация по Таблице 4)). В данном случае оптимизацию бюджетных расходов необходимо начинать с оптимизации штатной численности персонала школ.

В результате проведенной паспортизации образовательных учреждений Ставропольского края представляется целесообразным наметить следующие ***мероприятия по повышению эффективности и результативности бюджетных расходов на образование*:**

* Реализовать нормативное подушевое бюджетное финансирование на всей территории Края, что позволит выровнять бюджетную обеспеченность между территориями, оптимизировать бюджетные расходы (поиск резервов внутри отрасли для более эффективного перераспределения бюджетных средств в условиях их ограниченности и недостаточности), распределить бюджетные ресурсы с точки зрения социальной справедливости, повысить степень прозрачности бюджетного процесса.
* Оптимизировать штатную численность персонала образовательных учреждений, чему также будет способствовать введение подушевого норматива.
* Разработать перечень стандартных образовательных услуг, предоставляемых за счет средств бюджета.
* Упорядочить систему дополнительного образования, которая носит крайне затратный характер, притом, что контроль над результатами и качеством работы в силу ряда объективных и субъективных причин слабый. Возможен перевод части услуг учреждений дополнительного образования на платную основу.

Нормативное подушевое бюджетное финансирование является одним из наиболее действенных механизмом стимулирования эффективности бюджетных расходов на образование. Кроме того, он также является стимулом оптимизации штатной численности образовательных учреждений, а также инструментом обсчета стоимости стандартной образовательной услуги.

# 2. Подушевой норматив как основа повышения эффективности бюджетных расходов в общем образовании

Основной подход к расчету норматива финансирования общеобразовательных учреждений – это формирование бюджета исходя из минимальных (конституционно-гарантированных) норм для реализации государственного стандарта общего образования.

Расчет нормативных величин производится с учетом конституционных норм, а также законодательных актов как прямого, так и непрямого действия.

Согласно Конституции РФ[[5]](#footnote-5) гарантируется «общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях». Кроме того, в пункте 5 статьи 43 Конституции говорится, что «Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования».

Определение норматива расходов на реализацию государственного стандарта проводится по видам общеобразовательных программ, так как законодательные акты прямого действия на федеральном уровне определяют различную их стоимость. Получение образования в гимназическом или лицейском классе (надбавки к оплате труда), классе коррекции (надбавки к оплате труда, меньшая наполняемость классов) или компенсирующего развития (меньшая наполняемость классов) дороже, чем в классах для обучения по обычной общеобразовательной программе.

В Законе РФ «Об образовании»[[6]](#footnote-6) говорится, что «Российская Федерация в лице федеральных органов государственной власти в пределах их компетенции устанавливает федеральные компоненты государственных образовательных стандартов, определяющие в обязательном порядке обязательный минимум содержания ***основных образовательных программ***, максимальный объем учебной нагрузки обучающихся, требования к уровню подготовки выпускников». Понятие *«основные образовательные программы»* появилось в законодательных актах федерального уровня, в том числе и в Законе «Об образовании», в последние годы (2002-2004 г.г.). При этом «государственные образовательные стандарты могут устанавливаться по отдельным дополнительным образовательным программам в порядке, определяемом федеральным законом»[[7]](#footnote-7), а также «при реализации образовательных программ для обучающихся с отклонениями в развитии могут быть установлены специальные государственные образовательные стандарты»[[8]](#footnote-8). Таким образом, в 2004 году в Законе «Об образовании» закрепляется понимание того, что включается в государственный образовательный стандарт: это не только общеобразовательные программы в обычных классах, но также коррекционные программы и программы повышенного уровня.

Таким образом, в Методических рекомендациях Центра фискальной политики предлагается использовать для учета специфики контингентов детей систему поправочных коэффициентов к минимальному нормативу бюджетного финансирования.

Определяется стоимость бюджетной услуги на учащегося по ступеням обучения, так как на разных ступенях обучения преподается различное количество учебных часов. На первой ступени обучения (1-4 классы) **25** часов а неделю, **34** часа – на второй (5-9 классы), **36** – на третьей (10-11 классы).

При расчете нормативных затрат также учитывалась специфика образовательных учреждений (малокомплектные школы, сельские школы) через систему поправочных коэффициентов.

Актуальность проблемы перехода на нормативное подушевое финансирование на муниципальном уровне подтверждается изменениями законодательства федерального уровня, в частности, в результате вступления в силу Закона Российской Федерации №123-ФЗ, по которому «органы местного самоуправления наделяются государственными полномочиями по обеспечению в части реализации *государственного стандарта общего образования государственных гарантий* прав граждан на получение *общедоступного и бесплатного общего образования*…, в том числе за счет ***субвенций***, … в соответствии с утвержденными законами субъектов Российской Федерации ***нормативами*** расходов…»[[9]](#footnote-9). Таким образом, при существующем бюджетном процессе (кассовое исполнение бюджетов по бюджетополучателям в разрезе статей бюджетной классификации территориальными органами федерального казначейства) выделение целевой субвенции муниципальным районам и городским округам на реализацию основных общеобразовательных программ потребует от местных администраций распределения средств бюджета на нормативной основе.

Важной задачей здесь представляется определение норматива подушевого финансирования на региональном уровне, который может быть доведен до каждого образовательного учреждения в той части расходов, которые включает в себя субвенция. В связи с этим, Центром фискальной политики отвергается подход расчета нормативных затрат, опирающийся на средние удельные показатели.

Для иллюстрации приведем график разброса удельных расходов общеобразовательных школ на оплату труда с начислениями на 2003 год экспериментальных территорий Ставропольского края (График 2). При определении норматива как средних удельных расходов на учащегося не возможно доведение таких затрат до каждой школы без введения корректирующих коэффициентов по каждому образовательному учреждению. При таком подходе отсутствует нормируемая база, и на первый план выступает задача учета особенностей школ через поправочные коэффициенты, что в конечном итоге не меняет потоков распределения бюджетных средств, консервируя сложившуюся ситуацию: не происходит выравнивания бюджетного финансирования, не проводится анализ существующих отклонений сложившегося финансирования от предлагаемого общего для всех подхода. Ситуация с повышением эффективности бюджетных расходов в образовании не меняется.

*График 2*

****

Ниже (Таблица 5) приведены расчетные показатели, характеризующие степень дифференциация удельных расходов на оплату труда с начислениями.

*Таблица 5*

**Удельные расходы на оплату труда с начислениями на учащегося в 2003 году**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Город** | **Район «А»** | **Район «Б»** |
| **Среднее** | 4 619,99 | 4 861,27 | 7 267,98 |
| **Стандартное отклонение** | 442,42 | 2 022,46 | 2 158,79 |
| **Коэффициент вариации** | 0,10 | 0,42 | 0,30 |
| **Максимум** | 5 276,72 | 11 472,53 | 13 600,00 |
| **Минимум** | 4 044,88 | 1 553,63 | 4 711,11 |

Дифференциация высокая по сельским школам и низкая по городским: коэффициент вариации по городским школам – 0,10, по сельским школам района «Б» – 0,30, а также 0,43 по сельским общеобразовательным школам района «А» и 0,18 по городским (26% городских школ от общего количества школ района). Таким образом, при определении норматива необходим учет специфики малокомплектных сельских школ.

Сильная дифференциация расходов на оплату труда в первую очередь объясняется низкой наполняемостью классов в общеобразовательных учреждениях сельских районов, которая также различается по ступеням обучения (Таблица 6). Кроме того, на высокий уровень дифференциации расходов влияет наличие в некоторых общеобразовательных школах классов коррекции и компенсирующего развития. В этих видах классов допускается федеральным законодательством меньшая наполняемость классов, и, кроме того, для педагогов классов коррекции устанавливается 20% надбавка к ставке заработной платы, которая включается в тарифную часть фонда оплаты труда.

*Таблица 6*

**Средняя фактическая наполняемость классов, чел.**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | | **Город** | **Район «А»** | | **Район «Б»** |
| **город** | | **село** | |
| Обычные классы | 1 ступень обучения | 24 | 23 | 16 | 16 |
| 2 ступень обучения | 25 | 25 | 18 | 19 |
| 3 ступень обучения | 25 | 24 | 16 | 17 |
| Гимназические и лицейские классы | 1 ступень обучения | 24 | - | - | - |
| 2 ступень обучения | 25 | - | - | - |
| 3 ступень обучения | 26 | - | - | - |
| Классы компенсирующего развития | 2 ступень обучения | - | - | - | 20 |
| Классы коррекции | 1 ступень обучения | 12 | 12 | 11 | 12 |
| 2 ступень обучения | 11 | 10 | 10 | 11 |

Дифференциация удельных расходов по оплате труда с начислениями в городских школах происходит, главным образом, из-за включения в расчеты гимназий и лицея, в которых оплата труда педагогов производится в повышенном размере. По федеральному законодательству предусмотрена 15% надбавка к ставке заработной платы, увеличивающая объем тарифной части фонда оплаты труда. При исключении из рассмотрения лицея и гимназий коэффициент вариации удельных расходов на оплату труда с начислениями в общеобразовательных школах города снижается с 0,10 до 0,08. Низкая дифференциация расходов по оплате труда в образовательных учреждениях одного типа и вида свидетельствует о возможности нормирования таких расходов.

*Таблица 7*

**Информация о специальных образовательных программах, 2004 год**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | *Доля классов коррекции и компенсирующего развития в общем числе классов* | *Доля гимназических и лицейских классов в общем числе классов* | *Доля обучающихся на дому об общего числа учащихся* |
| *город* | 0,04 | 0,33 | 0,008 |
| *район «А»* | 0,09 | 0,00 | 0,009 |
| *район «Б»* | 0,01 | 0,00 | 0,006 |

К вопросам регионального значения Закон Российской Федерации №95-ФЗ относит «…обеспечение государственных гарантий … путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации ***основных общеобразовательных программ*** в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды … в соответствии с ***нормативами***, установленными законами субъекта Российской Федерации»[[10]](#footnote-10). К вопросам местного значения муниципального района и городского округа относится: «***организация предоставления*** общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования ***по основным общеобразовательным программам***…»[[11]](#footnote-11). Таким образом, муниципальные районы и городские округа по Закону РФ №131-ФЗ финансируют содержание зданий и оплату коммунальных услуг, доля расходов на которые составляет 11% в городе, 14% в районе «А» и 16% в районе «Б» Ставропольского края от общей величины расходов общеобразовательных школ (Диаграмма 2).

*Диаграмма 2*

**Структура расходов общеобразовательных школ в 2003 году**



При этом удельные расходы на оплату коммунальных услуг сильно дифференцированы. Особенно ярко эта дифференциация проявляется в сельских территориях (График 3). Слева на оси абсцисс сгруппированы городские общеобразовательные школы, справа – сельские.

*График 3*



Ниже (Таблица 8) приведены расчетные показатели, характеризующие степень дифференциация удельных расходов на оплату коммунальных услуг (содержание зданий, электроэнергия, водоснабжение, отопление и т.п.).

*Таблица 8*

**Удельные расходы на оплату коммунальных услуг на учащегося в 2003 году**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Город** | **Район «А»** | **Район «Б»** |
| **Среднее** | 676,45 | 842,56 | 1 562,26 |
| **Стандартное отклонение** | 218,67 | 447,17 | 1 331,83 |
| **Коэффициент вариации** | 0,32 | 0,53 | 0,85 |
| **Максимум** | 1 026,64 | 1 913,71 | 5 011,05 |
| **Минимум** | 360,96 | 303,57 | 62,50 |

Дифференциация высокая: коэффициент вариации по школам города – 0,32, по школам района «А» – 0,53, района «Б» – 0,85. Сильная дифференциация расходов на оплату коммунальных услуг в первую очередь объясняется различными размерами школ и численностью обучающихся в них (низкая наполняемость классов в общеобразовательных учреждениях сельских районов), а также наличием различных отопительных систем. Особенно высок коэффициент вариации на оплату коммунальных услуг по сельским образовательным учреждениям. Кроме того, большая часть расходов (кроме расходов на водоснабжение) определяется при расчетах по оплате коммунальных услуг на единицу площади, а не на ученика. При переходе на расчет удельных показателей на учащегося приобретают важное значение такие показатели как наполняемость классов и численность детей, занимающихся во вторую и третью смену. Этот факт также объясняет сильную дифференциацию таких расходов по общеобразовательным школам сельской местности. Таким образом, для того чтобы определить величину нормативных расходов в части оплаты содержания зданий и оплаты коммунальных услуг требуется проведение дополнительного детального анализа. При этом величина норматива содержания зданий может сильно отличаться от территории к территории благодаря наличию вышеперечисленных дифференцирующих факторов. Не исключено, что на сельских территориях расчет такого норматива не будет представляться возможным по причине несхожести типов зданий, отопительных систем, размера школ и т.п. Для городской местности расчет такого норматива более вероятен, по причине возможного наличия центральной отопительной системы, типовых зданий и высокой наполняемости классов.

# 3. Законодательная основа расчета подушевого норматива

## 3.1. Федеральное законодательство

Согласно ст. 29 закона «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся финансирования общеобразовательных учреждений» от 7 июля 2003 года № 123-ФЗ, в ведении субъектов Российской Федерации находится финансовое обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования в муниципальных общеобразовательных учреждениях путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации государственного стандарта общего образования, включая оплату труда работников муниципальных общеобразовательных учреждений, расходов на приобретение учебных пособий, технических средств обучения, расходных материалов и на хозяйственные нужды (за исключением коммунальных расходов).

Пункт 3.1 ст. 31 того же закона устанавливает, что органы местного самоуправления наделяются государственными полномочиями по обеспечению в части реализации государственного стандарта общего образования государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования в подведомственных им общеобразовательных учреждениях, в том числе за счет субвенций, выделяемых из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам в соответствии с утвержденными законами субъектов Российской Федерации нормативами расходов на реализацию государственного стандарта общего образования на уровне не ниже федеральных нормативов, причем для осуществления указанных полномочий органы местного самоуправления имеют право использовать собственные материальные и финансовые ресурсы.

Согласно письму № 20-51-2564/20-05 от 19 августа 2003 г. «О реализации федерального закона от 7 июля 2003 года № 123-ФЗ» для использования при формировании бюджетов субъектов Российской Федерации на 2004 год предполагается использовать прилагаемые к указанному письму «Методические рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации по предоставлению субвенций местным бюджетам на финансирование общеобразовательных учреждений в части реализации ими государственного стандарта общего образования».

Позже в регионы было направлено рекомендательное письмо совместно от Министерства финансов РФ и Министерства образования РФ, содержащее согласованные Методические рекомендации по расчету образовательных субвенций[[12]](#footnote-12).

Эти рекомендации не дают четкого описания формулы норматива. Предлагаемая формула поверхностно описывает способ расчета, и фраза о том, что для каждого типа и вида образовательного учреждения должны рассчитывать свои нормативы, не поддержана никаким описанием. При этом рекомендуются агрегированные значения нормативов для городских, поселенческих и сельских ОУ[[13]](#footnote-13), по поводу расчета величин которых возникает множество вопросов. Не понятно также, каким образом была определена доля прочих текущих расходов, входящих в субвенцию, на уровне 6,2% от общей величины текущих расходов. Ни слова не говорится о поправочных коэффициентах. Применить на практике значения предложенных в этих рекомендациях показателей для большинства регионов не представляется возможным.

В связи с этим были проанализированы нормы законодательства прямого действия, непосредственно влияющего на размер финансирования общего образования, и определяющие величину норматива подушевого финансирования. Основные нормативно-правовые акты, влияющие на величину нормативных затрат, следующие:

- Базисный учебный план ([5] Приложения 2),

- Письмо «О порядке исчисления заработной платы» ([6] Приложения 2),

- Типовое положение об общеобразовательном учреждении ([8] Приложения 2),

- Положение о классах компенсирующего обучения ([9] Приложения 2),

- Положение о коррекционном образовательном учреждении ([10] Приложения 2),

- Типовые штаты ([11] Приложения 2).

## 3.2. Региональное законодательство

В статье 23 п. 3 Закона Ставропольского края «Об образовании»[[14]](#footnote-14) говорится, что «финансирование государственных образовательных учреждений осуществляется в соответствии с краевыми нормативами бюджетного финансирования, которые устанавливаются законами Российской Федерации и Ставропольского края. Финансирование образовательных учреждений иных форм собственности осуществляется их учредителями и не может быть ниже, чем это предусмотрено краевыми нормативами бюджетного финансирования для государственных образовательных учреждений».

Краевое законодательство о финансировании образовательных учреждений на нормативной основе не выполнялось до 2004 года. Согласно краевому закону о бюджете на 2004 год, в настоящее время в региональном Фонде компенсаций Ставропольского края предусмотрены субвенции, направляемые на финансирование расходов, предусмотренных федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся финансирования общеобразовательных учреждений» от 7 июля 2003 года № 123-ФЗ, т.е. расходов на обеспечение учебного процесса в муниципальных общеобразовательных учреждениях.

30 июня 2004 года был принят Закон Ставропольского края «О нормативах расходов...»[[15]](#footnote-15), в статье 2 которого говорится, что «значение нормативов расходов на реализацию государственного стандарта общего образования в расчете на одного обучающегося в муниципальных общеобразовательных учреждениях на последующие финансовые годы ежегодно определяется Правительством Ставропольского края при формировании проекта краевого бюджета на соответствующий финансовый год и включается в приложение к проекту закона Ставропольского края о краевом бюджете на очередной финансовый год о распределении субвенций на реализацию государственного стандарта общего образования между муниципальными образованиями Ставропольского края».

На 2004 годы в приложении к этому закону было утверждено два вида нормативов:

* По учреждениям, расположенным в сельской местности и в городах районного значения (кроме г. Новопавловска), в размере 5720 руб. в год.
* По учреждениям, расположенным в городах краевого значения и в г. Новопавловске, в размере 4850 руб. в год.

Этот закон основывается на Методических рекомендациях, предложенных Министерством образования Российской Федерации. В результате агрегированного усредненного подхода к определению нормативных затрат на образование такие нормативы служат только для распределения бюджетных средств по муниципальным образованиям Края. Довести такие нормативы до конкретных образовательных учреждений невозможно в силу того, что при расчете ни коим образом не учитываются фактические объективно сложившиеся показатели наполняемости, штатной численности, размеров фонда надбавок и доплат и прочее. Тем не менее, в законе Ставропольского края присутствует фраза о том, что «нормативы расходов на реализацию государственного стандарта общего образования определяются в расчете на одного обучающегося в муниципальных общеобразовательных учреждениях с учетом их типов и видов и наполняемости классов»[[16]](#footnote-16), но описание технологии и методики расчета таких нормативов отсутствует.

Такие нормативы расходов, действительно, могут обеспечить «относительное выравнивание бюджетных средств, расходуемых на одного учащегося в различных образовательных учреждениях, а также» сделать «прозрачной и предсказуемой процедуру распределения бюджетных средств между образовательными учреждениями»[[17]](#footnote-17), как это декларируется в Концепции оптимизации бюджетных расходов в сфере образования и рационализации сети образовательных учреждений Ставропольского края[[18]](#footnote-18). Но выравнивание расходов произойдет без учета реализуемых различных образовательных программ (коррекционное обучение, обучение повышенного уровня в гимназиях и лицеях, индивидуальное обучение). Кроме того, прозрачной и предсказуемой в этом случае остается только процедура распределения средств, а не сама формула расчета.

Таким образом, в настоящее время Ставропольский край нуждается в Методических рекомендациях расчета подушевых нормативов бюджетных затрат в сфере общего образования, которые должны содержать прозрачную формулу расчета норматива, который может использоваться как для расчета величин образовательных субвенций, так и для его доведения до каждого общеобразовательного учреждения. Тем более, что в Концепции оптимизации бюджетных расходов предусматривается апробация механизма нормативного подушевого бюджетного финансирования на пилотных территориях: «провести экспериментальный расчет финансирования учреждений общего образования пилотных территорий на основе подушевого норматива и анализ причин отклонения фактических ассигнований от нормативных»[[19]](#footnote-19). Та работа, которая проводится Центром фискальной политики на территории Ставропольского края по проекту *Policy Development Program/ Education Management and Finance Reform: Russia* является актуальной и будет способствовать достижению задач, поставленных Администрацией края в ходе реализации Концепции оптимизации бюджетных расходов в сфере образования.

Опираясь на рассмотренные нормы федерального и регионального законодательства были применены Методические рекомендации по расчету субвенций из бюджета Ставропольского края в местные бюджеты на финансовое обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного общего образования с применением подушевого норматива бюджетного финансирования.

# 4. Порядок определения подушевого норматива бюджетного финансирования

## 4.1. Подходы к расчету нормативных затрат

Образовательные учреждения ведут свою финансовую отчетность по статьям бюджетной классификации вне зависимости от того, какой принцип положен в основу планирования краевого и местных образовательных бюджетов, а также расходов ОУ. Поэтому можно рассмотреть законодательные нормы, учитывающиеся при формировании этих расходов и выяснить, какие из расходов по статьям экономической классификации поддаются нормированию.

*Диаграмма 3*

**Структура расходов общеобразовательных школ Ставропольского края в 2003 году**



Большую долю в расходах образовательного учреждения занимает оплата труда с начислениями (Диаграмма 3). В среднем в 2003 году она составляла 78,1%. Доля расходов муниципальных общеобразовательных школ Края составляет 49% (в том числе доля расходов на оплату труда с начислениями – 44%).

Рассмотрим, как формируются расходы на оплату труда. Часть расходов на оплату труда определяется исходя из четко установленных норм, таких как: число часов Базисного учебного плана[[20]](#footnote-20), учебная нагрузка педагогических работников[[21]](#footnote-21), ставка заработной платы по Единой тарифной сетке[[22]](#footnote-22), надтарифная составляющая, доплаты и надбавки2. Эти нормы используются при расчете ФОТ[[23]](#footnote-23) как при традиционном, так и при нормативном подходе. При традиционном подходе к планированию напрямую определяется величина затрат на численность работников образовательного учреждения. При нормативном подходе к определению величины расходов на оплату труда расчеты ведутся в зависимости от числа обучающихся в образовательном учреждении. Ниже представлены основные различия этих подходов при формировании фонда оплата труда (Таблица 9).

*Таблица 9*

*Отличие традиционного подхода к формированию ФОТ от нормативного*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | *Традиционный подход* | *Нормативный подход* |
| *Зависимость размера ФОТ ОУ от штатной численности педагогического персонала* | Прямая (чем больше численность педагогического персонала, тем выше ФОТ) | Опосредованная зависимость |
| *Зависимость размера ФОТ ОУ от численности обучающихся* | Опосредованная зависимость | Прямая (чем больше численность обучающихся, тем выше ФОТ) |
| *Зависимость размера ФОТ ОУ от наполняемости классов* | Сильная (низкая наполняемость – большее число классов – рост числа учебных часов – рост педагогических ставок – рост ФОТ) | Слабая (норматив рассчитыватся исходя из фиксированной нормы наполняемости классов) |
| *Зависимость размера ФОТ ОУ от штатной численности прочего персонала, не преподающего учебные часы* | Прямая (чем больше численность прочего персонала, тем выше ФОТ) | Опосредованная зависимость |

На формирование ФОТ традиционным способом влияют такие федеральные законодательные акты, как типовые штаты ОУ и положения об образовательных учреждениях[[24]](#footnote-24). Типовые штаты являются примерными и носят рекомендательный характер[[25]](#footnote-25) при формировании штатной численности конкретного образовательного учреждения. А так как нет четкого внутреннего лимитирующего фактора по штатной численности непедагогического персонала, кроме внешнего бюджетного ограничения, существующий традиционный подход к планированию ФОТ поддерживает стимулы к расширению штатной численности персонала. Утвержденные в положениях об образовательных учреждениях нормы наполняемости, например, в 25 человек в городских школах, 20 – в сельских, на практике не выдерживаются по тем или иным причинам[[26]](#footnote-26). Кроме того, может не выдерживаться норма по размеру надтарифного фонда[[27]](#footnote-27), когда при отсутствии бюджетных средств или вследствии неэффективного их распределения у местного бюджета не хватает ресурсов на выплату 25% надтарифа работникам образовательных учреждений. Таким образом, величина фонда оплаты труда в образовательных учреждениях одного размера, типа и вида, находящихся на территории одного населенного пункта может отличаться в разы.

При переходе на нормативное подушевое финансирование исчезнут стимулы к расширению штатной численности персонала и увеличению числа классов за счет снижения их наполняемости.

Все перечисленные нормы влияют на размер расходов на заработную плату и, следовательно, на объем начислений. Расходы на заработную плату поддаются нормированию и могут быть, исходя из четких норм федерального законодательства, определены «прямым» счетом в части оплаты труда педагогических работников, штатная численность которых определяется часами Базисного учебного плана при фиксированной норме наполняемости классов.

С другой стороны, та часть фонда оплаты труда, которая формируется опираясь на штатное расписание образовательных учреждений и которая зависит не от преподаваемых учебных часов, а в большей мере от размера образовательного учреждения, четко не регламентируется нормами федерального законодательства, и для расчета норматива финансовых затрат здесь представляется возможным применять среднюю оценочную норму, либо среднюю фактически сложившуюся норму, подкрепленную финансами региона/муниципалитета.

Таким образом, рассчитывать норматив подушевого финансирования «прямым» счетом, опираясь на действующее федеральное законодательство, возможно только в той мере, в которой оно четко регламентирует способы определения объемов расходных обязательств. В результате анализа федерального законодательства было зафиксировано, что не все нормы расходов четко установлены. В связи с этим можно рассмотреть несколько вариантов нормирования расходов там, где нормы федерального законодательства не определяют четких границ финансирования (например, для определения размера фонда оплаты труда административно-управленческого, технического, вспомогательного персонала, а также педагогического персонала, определение ФОТ которых не зависит от количества преподаваемых часов – психологи, логопеды):

**1 вариант.** При расчете подушевого норматива финансирования опираться на существующие минимальные федеральные и региональные законодательно утвержденные нормы, определяющие размер фонда оплаты труда. Например, при определении доли фонда оплаты труда персонала образовательных учреждений, не ведущего учебные часы, учитывать соотношение педагогического и прочего персонала, которое при расчете норматива дает наименьшую из возможных[[28]](#footnote-28) стоимость обучения ребенка по данному виду и типу образовательного учреждения в городской или сельской местности.

**2 вариант.** Определить величину норматива затрат на общее образование как средневзвешенные удельные расходы на учащегося.

**3 вариант.** Утвердить, исходя из возможностей регионального бюджета, нормы, участвующие при расчете нормативных расходов, такие как соотношение расходов на оплату труда педагогического и прочего персонала по типам и видам образовательных учреждений, а также долю расходов на повышение квалификации работников образовательных учреждений. Практически на первых этапах внедрения это будут средние фактически сложившиеся нормы.

*Первый вариант* нормирования расходов на оплату труда непедагогического персонала хорош тем, что он резко ограничивает стимулы у образовательных учреждений к раздуванию штатов, так как существующее федеральное законодательство прямого действия, регламентирующее вопросы формирования штатной численности, носит рекомендательно разрешительный характер и каждое образовательное учреждение вправе самостоятельно формировать свои штаты. И только в последние годы в федеральном законодательстве появилась фраза о том, что образовательное учреждение может придерживаться иных от рекомендованных законодательством норм в пределах имеющихся финансовых средств[[29]](#footnote-29). Минусы этого варианта заключаются в том, что сокращение ставок административно-управленческого, вспомогательного и технического персонала до их минимально возможного значения приведет к увольнению сотрудников, следствием чего неизбежно возникнет сопротивление введению принципа нормативного финансирования вне зависимости от того, на сколько грамотно будет обосновано такое сокращение непедагогического персонала общеобразовательных учреждений. Кроме того, при таком подходе к решению проблемы оптимизации штатной численности администрация должна будет продумать программу мероприятий по переобучению освободившихся кадров и их трудоустройству, а также предусмотреть финансовые средства на компенсационные выплаты уволившимся сотрудникам.

Рассчитанная по *второму варианту* величина затрат, с одной стороны, в целом не будет отклоняться от размера расходов, определяемых традиционным способом, что снизит риски и социальные последствия. С другой стороны, норматив можно будет использовать только как механизм распределения имеющихся бюджетных средств. Довести такой норматив до каждого образовательного учреждения будет не возможно, и потребуется корректировка нормативных затрат по каждому образовательному учреждению, так как в силу непрозрачности составных частей такого норматива трудно проанализировать за счет каких факторов происходит отклонение фактических удельных затрат ОУ от средневзвешенных удельных затрат по территории. Соответственно придется рассчитывать поправочные коэффициенты к нормативу для каждого образовательного учреждения. Таким образом, использование второго вариантарасчета нормативных затрат сводит на нет принцип нормативного подхода.

При реализации *третьего варианта* формула расчета норматива финансирования по типам и видам образовательных учреждений будет унифицирована с учетом среднего фактически сложившегося соотношения расходов на оплату труда педагогического и прочего персонала. Таким образом, существенных изменений в штатной численности образовательных учреждений не произойдет, но при этом стимулы к ее раздуванию будут закрыты утвержденной нормой. Такой подход предпочтительнее, особенно в первые годы перехода на нормативное подушевое финансирование. Это позволит минимизировать риски и существенно ослабить социальные последствия введения нормативного подушевого бюджетного финансирования.

Третий вариант расчета представляется оптимальным при выборе из рассмотренных альтернатив. Ниже схематично представлены варианты расчета нормативных затрат в части оплаты труда (Схема 1).

*Схема 1*

*Выбор варианта расчета величины норматива в части оплаты труда*

**3 вариант**

**2 вариант**

**четко определенные нормы (федеральное законодатель-ство)**

*«размытые» нормы (феде-ральное законо-дательство)*

**четко определенные нормы (федеральное законодатель-ство)**

*четко определенные нормы после утверждения их регионом*

Величина норматива

**1 вариант**

Граница четко нормируемых расходов с прочими расходами, определяемыми в зависимости от выбранного варианта расчета

Способ расчета

«прямой» счет

mixed (использование «прямого» и «обратного» счета)

«обратный» счет

**граница между четко определен-ными**

нормами и «размыты-ми» не имеет

*строгих очертаний*

Оплата коммунальных услуг производится образовательными учреждениями согласно нормам, утвержденным на местном уровне (лимиты топливно-энергетических ресурсов и пр.), поэтому нормирование таких расходов в масштабе Края затруднено. Для проведения работы по нормированию расходов на оплату коммунальных услуг требуется проведение дополнительного анализа в разрезе каждого образовательного учреждения. Здесь необходимо учитывать тип отопительной системы, вид топлива, лимиты потребления, тарифы и др. Размер нормативной части на оплату коммунальных услуг достаточно подвижен в течение года (в зависимости от того, как часто пересматриваются тарифы).

Прочие текущие расходы образовательных учреждений на реализацию государственного стандарта общего образования (кроме оплаты коммунальных услуг, трансфертов населению за исключением компенсации на книгоиздательскую продукцию) формируются по остаточному принципу. Перечень норм таких расходов предлагается Министерством образования Российской Федерации в качестве рекомендаций. При ограниченном бюджетном финансировании образовательной сферы Ставропольского края возможны несколько способов учета прочих текущих расходов:

1. разработать закрытый перечень таких норм с целью расчета подушевого финансового норматива «прямым» счетом,

2. определить существующую долю таких расходов от общего объема текущих расходов («обратный» счет),

3. последовать рекомендациям Министерства финансов РФ и Министерства образования РФ[[30]](#footnote-30) (доля прочих текущих расходов 6,2% от величины всех текущих расходов, входящих в состав субвенции, с последующим увеличением этой доли).

По *1 способу* в перечень целесообразно включить нормы по расходам на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы, хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, а также расходов на компенсацию питания и льготам сотрудников образовательных учреждений сельской местности, которые носят социальный характер). Этот способ дает возможность обосновать размер таких расходов, с одной стороны, но также сужает возможности самостоятельного использования средств образовательными учреждениями, с другой стороны.

По *2 способу* расчет прочих текущих расходов не опирается на законодательные нормы, но при этом их величина находится в пределах фактически сложившейся доли.

По *3 способу* рекомендованная федеральными министерствами доля может оказаться выше фактически сложившейся в Ставропольском крае, и, таким образом, размер прочих текущих расходов будет выходить за рамки существующего бюджетного ограничения. Доля прочих текущих затрат на уровне 6,2% в рекомендациях не обоснована.

Расходы на приобретение оборудования и капитальный ремонт не поддаются нормированию в силу характера их использования.

Рассмотренные выше законодательные нормы федерального уровня позволяют нам построить понятную и достаточно простую формулу расчета подушевого норматива, в той части расходов, которые поддаются нормированию. Эта формула будет справедлива для общеобразовательных учреждений на любой из территорий Российской Федерации, так как она опирается на действующее федеральное законодательство. Рассмотренные нормы законодательства позволяют рассчитать норматив финансирования стандартной образовательной услуги для учащихся городской местности, обучающихся по обычной образовательной программе.

Бесплатное общее образование гарантируется Конституцией Российской Федерации для всех категорий граждан школьного возраста, и значение подушевого норматива должно регулироваться в зависимости от того, какой категории граждан образовательная услуга предоставляется. Здесь речь идет об удорожающих коэффициентах к нормативу[[31]](#footnote-31).

Значение норматива без учета удорожающих коэффициентов не может являться денежным выражением стандартной образовательной услуги для иных категорий учащихся (учащиеся сельской местности, дети с отклонениями в развитии, одаренные дети и др.), так как в ст. 7 Закона РФ «Об образовании» дается перечень того, что определяет федеральный компонент государственных образовательных стандартов: «в обязательном порядке обязательный минимум содержания основных образовательных программ, максимальный объем учебной нагрузки обучающихся, требования к уровню подготовки выпускников». А также «при реализации образовательных программ для обучающихся с отклонениями в развитии могут быть установлены специальные государственные образовательные стандарты»[[32]](#footnote-32). Таким образом, норматив финансирования стандартной образовательной услуги для иных категорий обучающихся должен увеличиваться с помощью коэффициентов удорожания, учитывающих более высокую стоимость обучения 1) сельских школьников, 2) детей с недостатками в развитии, 3) одаренных детей, 4) детей, обучающихся на дому и т.п.

В федеральном законодательстве действуют нормы, удорожающие финансовый подушевой норматив. Прежде всего, это нормативные акты, определяющие величины надбавок и доплат к заработной плате педагогов сельской местности (25%), педагогов, работающих в классах коррекции (20%), лицейских и гимназических классах (15%)[[33]](#footnote-33). Другие нормы, удорожающие стоимость образовательной услуги – это нормы наполняемости[[34]](#footnote-34), штатной численности образовательных учреждений[[35]](#footnote-35), а также нормы регионального и местного законодательства.

Таким образом, не выходя за рамки действующего федерального законодательства, можно построить формулу расчета подушевого норматива бюджетного финансирования, которая будет справедлива и применима при формировании расходов как региональных (при определении объема субвенции), так и местных бюджетов (нормативные расходы школ) на всей территории Российской Федерации в части расходов на осуществление непосредственно образовательного процесса (оплата труда с начислениями, текущие учебные расходы, компенсационные выплаты на книгоиздательскую продукцию). Значения нормируемых показателей формулы будет отличаться от региона к региону, и даже от муниципалитета к муниципалитету в одном регионе. Отличия будут заключаться как в региональном/местном законодательстве, так и в выбранном варианте расчета: определение норматива финансирования стандартной образовательной услуги как минимальной величины затрат на одного учащегося «прямым» счетом, или расчет нормативных затрат с учетом бюджетных ограничений, т.е. определение величин четко законодательно неразграниченных норм в зависимости от возможностей бюджета («обратный» счет).

## 4.2. Расчет образовательных субвенций с применением норматива

Размер субвенции каждому муниципальному бюджету на реализацию государственного стандарта общего образования в муниципальных общеобразовательных учреждениях рассчитывается исходя из стоимости образовательной услуги в разрезе ступеней обучения (1 ступень обучения – I-IV классы, 2 ступень обучения – V-IX классы, 3 ступень обучения – X-XI классы) и с учетом коэффициентов удорожания при обучении в гимназических (лицейских), коррекционных классах и классах компенсирующего обучения.

При расчете субвенций муниципальному образованию используется прогнозируемая на соответствующий финансовый год среднегодовая численность учащихся соответственно в обычных, гимназических (лицейских), коррекционных классах и классах компенсирующего обучения в образовательных учреждениях на территории j-того муниципального образования по ступеням обучения: I – IV, V – IX, X – XI.

Размер субвенций бюджетам муниципальных образований на реализацию государственного стандарта общего образования в муниципальных общеобразовательных учреждениях рассчитывается по формуле:

,

где ****– размер субвенции j-му муниципальному образованию на реализацию государственного стандарта общего образования в муниципальных общеобразовательных учреждениях (для каждого муниципального образования суммирование производится по всем ступеням общего образования и видам классов),

****– норматив расходов в j-м муниципальном образовании на реализацию государственного стандарта общего образования в муниципальных общеобразовательных учреждениях по i‑й ступени общего образования и k-му виду классов в расчете на одного учащегося,

****– численность учащихся по уточненному комплектованию или прогнозируемая на планируемый год среднегодовая численность учащихся в j-м муниципальном образовании по i‑й ступени общего образования и k-му виду классов.

## 4.3. Особенности перехода к нормативному подушевому финансированию

При переходе на нормативно-подушевую основу расчета субвенций в первую очередь произойдет перераспределение имеющихся бюджетных средств Края, что повлечет за собой как «перефинансирование» части поселенческих территорий, так и «недофинансирование» некоторых территорий от традиционно сложившегося уровня. В связи с этим необходимо предусмотреть адаптационный период перехода к расчету образовательных субвенций по предлагаемой методике. Рассмотрим две модели перехода.

### 4.3.1. Компенсирующее финансирование

В целях предотвращения резкого снижения объема финансирования образовательных услуг, предоставляемых в муниципальных общеобразовательных учреждениях Ставропольского края в планируемом году по сравнению с последним отчетным годом, в норматив финансирования включаются средства, предназначенные для компенсации возможных потерь, связанных с переходом к настоящей Методике. Размер этих средств рассчитывается исходя из того, что размер субвенции в планируемом году в расчете на одного учащегося должен составлять не менее 90% размера субвенции в последнем отчетном году в расчете на одного учащегося.

Норматив компенсации в расчете на одного учащегося определяется следующим образом:

если  , то ;

в противном случае ,

где  – размер субвенции j-му муниципальному образованию на реализацию государственного стандарта общего образования в муниципальных общеобразовательных учреждениях в планируемом году,

 – размер субвенции j-му муниципальному образованию на реализацию государственного стандарта общего образования в муниципальных общеобразовательных учреждениях в последнем отчетном году,

 – численность учащихся по всем ступеням и видам классов в j-м муниципальном образовании в планируемом году,

 – норматив компенсации j-му муниципальному образованию в расчете на одного учащегося.

Размер компенсации бюджетам муниципальных образований рассчитывается по следующей формуле:

,

где  – размер компенсации j-му муниципальному образованию,

 – норматив компенсации j-му муниципальному образованию в расчете на одного учащегося,

 – численность учащихся по всем ступеням и видам классов в j-м муниципальном образовании в планируемом году.

Размер субвенции бюджету муниципального образования на реализацию государственного стандарта общего образования в муниципальных общеобразовательных учреждениях Ставропольского края с учетом компенсации рассчитывается по следующей формуле:

,

где  – размер субвенции j-му муниципальному образованию на реализацию государственного стандарта общего образования в муниципальных общеобразовательных учреждениях с учетом компенсации,

 – размер субвенции j-му муниципальному образованию на реализацию государственного стандарта общего образования в муниципальных общеобразовательных учреждениях,

 – размер компенсации j-му муниципальному образованию.

Такая модель адаптации хороша для регионов, в которых признается приоритетность образовательной сферы и имеются дополнительные бюджетные средства в первые годы перехода на новый порядок расчета образовательных субвенций, чтобы не допустить резкого сокращения финансирования тех муниципальных образований и тех образовательных учреждений, финансирование которых резко сократится по сравнению с исторически сложившимися расходами на них. Кроме того, использование этой модели будет корректным только в том случае, если нормы предыдущего отчетного года, с которым происходит сравнение, не будут существенно изменены в текущем году.

### 4.3.2. «Сглаживающее» финансирование

По модели «сглаживающего» финансирования в первые годы перехода на новый порядок расчета образовательных субвенций (1-2 года) происходит сглаживание объема субвенций по каждому поселению Края в рамках допустимых отклонений, которые могут быть определены как средневзвешенные величины из размеров процентных отклонений расходов и количества учащихся.

В этом случае, поселениям, «проигравшим» от введения нового порядка расчета, компенсируется часть расходов, превышающих порог срезневзвешенного отклонения.

Поселениям, «выигравшим», от введения нового порядка расчета, в первые годы величины увеличения расходов определяется не в полном объеме, а только в размере, покрывающем процент отклонения расходов по новому порядку расчета от традиционного (в сторону увеличения).

Такая модель позволяется поддерживать адаптационный период без привлечения в образовательную отрасль дополнительных бюджетных ресурсов.

При применении общих принципов в расчетах нормативных затрат общеобразовательных учреждений выявляются точки необъективного распределения ограниченных бюджетных ресурсов. Тем самым переход на применение механизма подушевого бюджетного финансирования обеспечивает рост эффективности бюджетных расходов, способствует выравниванию бюджетного финансирования школ с учетом фактической средней наполняемости классов[[36]](#footnote-36). Тем не менее, при сложившейся численности штатов и контингентов одномоментный переход на нормативное финансирование может привести к недовольству руководителей и учителей школ, финансирование которых сокращается в результате перехода. В свою очередь, директора школ могут лоббировать свои интересы, в результате чего могут быть увеличены расходы их образовательных учреждений, что приведет к уходу от принципов нормативного финансирования.

Таким образом, рекомендуется в целях недопущения резких отклонений объемов затрат, рассчитанных на нормативной основе от сложившейся базы расходов, осуществлять выравнивание объема этих затрат по каждому образовательному учреждению в пределах допустимых отклонений, которые определяются как средневзвешенные величины из размеров процентных отклонений расходов и количества учащихся. Для реализации «мягкого» перехода у Ставропольского края существует возможность введения адаптационного периода (1-2 года). Необходимость в адаптационном периоде обусловлена основными рисками внедрения нормативного финансирования:

1. риск уменьшения финансирования,

2. риск уменьшения числа ставок педагогического административно-управленческого, вспомогательного и технического персонала,

3. риск сокращения инновационных программ.

Адаптационный период позволит снизить риски с одновременным проведением PR-компании: информирование населения о реформе посредством проведения семинаров и конференций, освещение мероприятий по переходу на нормативное финансирование в СМИ, прямая рассылка документов, касающихся нормативного бюджетного финансирования в органы управления образованием городов и районов, проведение индивидуальных консультаций с директорами и бухгалтерами школ и др.

# 5. Примеры расчетов подушевых нормативных затрат

По Методическим рекомендациям Центра фискальной политики фонд оплаты труда педагогического персонала определяется «прямым» счетом исходя из законодательно утвержденных норм. В основе этих расчетов лежит число учебных часов. Формула расчета (Пример 1) так называемой педагогической услуги, представляющей собой расходы на оплату труда педагогов и повышение квалификации в расчете на учащегося первой ступени обучения городской местности, выглядит следующим образом:

*Пример 1*

* **Для обычных классов:**

где:

*Число часов (25) –* среднее число учебных часов в шестидневную неделю на класс,

*Педагогическая нагрузка (20) –* недельная нагрузка на педагога начальных классов,

*1880 р. (по ЕТС) –* ставка по единой тарифной сетке, соответствующая среднему разряду (по городской местности Ставропольского края - 13 разряду ЕТС),

*1,262 (ЕСН) –* отчисления по единому социальному налогу,

*1,33 (надтариф) –* коэффициент увеличения фонда оплаты труда педагогов на величину надтарифного фонда (от общего объема фонда оплаты труда надтарифная часть составляет 25%),

*1,02 –* коэффициент расходов на повышение оплаты труда в результате повышения квалификации,

*12 (мес.) –* для перевода рассчитанного ранее месячного фонда оплаты труда педагогов в годовой,

*Число детей в классе (25 человек) –* стандартная наполняемость классов.

* **Для гимназических и лицейских классов:**

где 1,15 – коэффициент увеличения тарифной части фонда оплаты труда педагогов в гимназических и лицейский классах.

* **Для классов коррекции:**



где 1,2 – коэффициент увеличения тарифной части фонда оплаты труда педагогов в классах коррекции.

* **Для классов компенсирующего развития:**



При расчете стоимости педагогической услуги на второй и третьей ступенях обучения меняется число учебных часов в неделю и недельная нагрузка на педагогов. Для учителей сельских школ фонд оплаты труда увеличивается на 25%.

Кроме этого, при определении нормируемого фонда оплаты труда педагогического персонала учитываются такие ***факторы удорожания*** как часы от деления классов на группы при изучении некоторых предметов (иностранные языки, трудовое обучение и др.), часы от наличия групп продленного дня, часы кружковой работы. Удорожание педагогической услуги от этих факторов будет различаться по ступеням обучения (Таблица 10).

*Таблица 10*

**Коэффициенты удорожания от различных факторов**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | От деления классов на группы (1) | | От наличия групп продленного дня (2) | | От наличия кружков (3) | | Общее удорожание (4) | |
| город | село | город | село | город | село | город | село |
| 1 ступень | **1,04** | **1** | **1,4** | **1,26** | **1,03** | **1,02** | **1,5** | **1,29** |
| 2 ступень | **1,12** | **1,02** | **1** | **1** | **1,03** | **1,02** | **1,15** | **1,04** |
| 3 ступень | **1,22** | **1,05** | **1** | **1** | **1,03** | **1,02** | **1,26** | **1,07** |

(1) Коэффициенты удорожания в зависимости от деления классов на группы (при изучении языка, уроков физкультуры и др.) определены следующим образом:

1 ступень: (город) 1,04 = (25 час. в неделю на класс + 1 час. в неделю )/25 час. в неделю;

(село) нет деления из-за низкой наполняемости классов

2 ступень: (город) 1,12 = (34 + 4)/34

(село) 1,02 = (34 + 0,5)/34

3 ступень: (город) 1,22 = (36 + 8)/36

(село) 1,05 = (36 + 2)/36

(2) Коэффициенты удорожания в зависимости от наличия групп продленного дня рассчитывались для первой ступени обучения из расчета посещаемости 30% в городской местности 1,4 = (25час. в неделю на класс + 10 час. в неделю на класс)/25 час. в неделю. Для сельской местности этот коэффициент 1,26 = (25 + 6,5) / 25.

(3) Коэффициенты удорожания от наличия кружков рассчитывались по городским школам на 1 ступени: 1,03 = (25+0,75)/25, на 2 ступени: 1,03 = (34+1)/34, на 3 ступени: 1,03 = (36+1)/36. По сельским школам на 1 ступени: 1,02 = (25+0,5)/25, на 2 ступени: 1,02 = (34+0,5)/34, на 3 ступени: 1,02 = (36+0,75)/36.

(4) Общие коэффициенты удорожания определены путем построчного перемножения всех коэффициентов (от деления классов на группы, от наличия ГПД и кружковой работы).

При расчете общего ***фонда оплаты труда*** ФОТ педагогов был увеличен в 1,33 (75% ФОТ педагогов и 25% ФОТ административно-управленческого, вспомогательного и технического персонала). Соотношения определены как минимальные на основе примерных типовых штатов и ставок по ЕТС.

Итак, общая картина расчета подушевого бюджетного норматива финансирования общеобразовательных школ в части расходов на оплату труда с начислениями города и районов «А» и «Б» Ставропольского края выглядит следующим образом (Таблица 11).

*Таблица 11*

**Расчет норматива финансирования общеобразовательных школ в части расходов на оплату труда с начислениями, на ребенка, 2005**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **город** | | | | | | | | |
| **Обычные классы** | | | | | | | | |
| ***1 ступень обучения*** | **{[(25 часов / 20 часов) \* 1880 рубля \* 1,262 \* 1,33 \* 1,02 \* 12 месяцев] / 24 человек}\*1,33 \* 1,5** | | | | | | | **4 013,21** |
| ***2 ступень обучения*** | **{[(34 часа / 18 часов) \* 1880 рубля \* 1,262 \* 1,33 \* 1,02 \* 12 месяцев] / 25 человек} \*1,33 \* 1,15** | | | | | | | **4 463,40** |
| ***3 ступень обучения*** | **{[(36 часов / 18 часов) \* 1880 рубля \* 1,262 \* 1,33 \* 1,02 \* 12 месяцев] / 25 человек} \*1,33 \* 1,26** | | | | | | | **5 178,00** |
| **Гимназические и лицейские классы** | | | | | | | | |
| ***1 ступень обучения*** | **{[(25 часов / 20 часов) \* 1880 рубля \* 1,262 \* 1,33 \* 1,02 \* 1,15 \* 12 месяцев] / 24 человек} \*1,33 \* 1,5** | | | | | | | **4 615,19** |
| ***2 ступень обучения*** | **{[(34 часа / 18 часов) \* 1880 рубля \* 1,262 \* 1,33 \* 1,02 \* 1,15 \* 12 месяцев] / 25 человек} \*1,33 \* 1,15** | | | | | | | **5 132,91** |
| ***3 ступень обучения*** | **{[(36 часов / 18 часов) \* 1880 рубля \* 1,262 \* 1,33 \* 1,02 \* 1,15 \* 12 месяцев] / 25человек} \*1,33 \* 1,26** | | | | | | | **5 954,71** |
| **Классы коррекции** | | | | | | | | |
| ***1 ступень обучения*** | **{[(25 часов / 20 часов) \* 1880 рубля \* 1,262 \* 1,33 \* 1,02 \* 1,2 \* 12 месяцев] / 12 человек} \*1,33 \* 1,5** | | | | | | | **9 631,71** |
| ***2 ступень обучения*** | **{[(34 часа / 18 часов) \* 1880 рубля \* 1,262 \* 1,33 \* 1,02 \* 1,2 \* 12 месяцев] / 11 человек} \*1,33 \*1,15** | | | | | | | **12 172,92** |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| **Районы «А» и «Б»** | | | | | | | | |
| **город** | | | | | | | | |
| **Обычные классы** | | | | | | | | |
| ***1 ступень обучения*** | **{[(25 часов / 20 часов) \* 1880 рубля \* 1,262 \* 1,33 \* 1,02 \* 12 месяцев] / 23 человек}\*1,33\* 1,5** | | | | | | | **4 187,70** |
| ***2 ступень обучения*** | **{[(34 часа / 18 часов) \* 1880 рубля \* 1,262 \* 1,33 \* 1,02 \* 12 месяцев] / 25 человек} \*1,33 \* 1,15** | | | | | | | **4 463,40** |
| ***3 ступень обучения*** | **{[(36 часов / 18 часов) \* 1880 рубля \* 1,262 \* 1,33 \* 1,02 \* 12 месяцев] / 24 человек} \*1,33 \* 1,26** | | | | | | | **5 393,75** |
| **Классы коррекции** | | | | | | | | |
| ***1 ступень обучения*** | **{[(25 часов / 20 часов) \* 1880 рубля \* 1,262 \* 1,33 \* 1,02 \* 1,2 \* 12 месяцев] / 12 человек} \*1,33 \* 1,5** | | | | | | | **9 631,71** |
| ***2 ступень обучения*** | **{[(34 часа / 18 часов) \* 1880 рубля \* 1,262 \* 1,33 \* 1,02 \* 1,2 \* 12 месяцев] / 10 человек} \*1,33 \*1,15** | | | | | | | **13 390,21** |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| **село** | | | | | | | | |
| **Обычные классы** | | | | | | | | |
| ***1 ступень обучения*** | **{[(25 часов / 20 часов) \* 1740 рубля \* 1,262 \* 1,33 \*1,25\* 1,02\* 12 месяцев] / 16 человек} \* 1,33 \* 1,29** | | | | | | | **5 989,40** |
| ***2 ступень обучения*** | **{[(34 часа / 18 часов) \* 1740 рубля \* 1,262 \* 1,33 \* 1,25\*1,02 \* 12 месяцев] / 18 человек} \*1,33 \* 1,04** | | | | | | | **6 485,90** |
| ***3 ступень обучения*** | **{[(36 часов / 18 часов) \* 1740 рубля \* 1,262 \* 1,33 \*1,25\* 1,02 \* 12 месяцев] / 16 человек} \* 1,33 \* 1,07** | | | | | | | **7 948,72** |
| **Классы коррекции** | | | | | | | | |
| ***1 ступень обучения*** | **{[(25 часов / 20 часов) \* 1740 рубля \* 1,262 \*1,33\*1,25\* 1,02 \* 1,2 \* 12 месяцев] / 11 человек} \* 1,33 \* 1,29** | | | | | | | **10 454,22** |
| ***2 ступень обучения*** | **{[(34 часа / 18 часов) \*1740 рубля \* 1,262 \* 1,33 \*1,25\* 1,02 \* 1,2 \* 12 месяцев] / 10 человек} \* 1,33 \* 1,04** | | | | | | | **14 009,55** |
| **Классы компенсирующего развития** | | | | | | | | |
| ***2 ступень обучения*** | **{[(34 часа / 18 часов) \*1740 рубля \* 1,262 \* 1,33 \*1,25\* 1,02 \* 12 месяцев] / 20 человек} \* 1,33 \* 1,04** | | | | | | | **5 837,31** |

Расходы на обеспечение учебного процесса определяются в равном объеме на каждого учащегося по всем ступеням и видам общеобразовательных учреждений. Они составляют 6,2%[[37]](#footnote-37) от общей величины образовательной субвенции. В состав расходов на обеспечение учебного процесса входят следующие расходы: компенсационные выплаты педагогическим работникам на книгоиздательскую продукцию, а также на частичное обеспечение материальных затрат, непосредственно связанных с образовательным процессом (расходы на приобретение наглядных пособий, технических средств обучения, расходных материалов, канцелярских товаров, хозяйственные расходы (кроме коммунальных расходов) общеобразовательных учреждений.

За местными органами власти сохраняется ответственность за финансирование расходов на поддержание и развитие материально-технической базы подведомственных общеобразовательных учреждений (коммунальные расходы, капитальный и текущий ремонт, приобретение оборудования и другие), расходы социального характера. Средства на эти цели рекомендуется планировать в сметах образовательных учреждений. По наиболее важным и значимым направлениям расходов целесообразно применять целевые программы.

При расчете величин нормативных затрат общеобразовательных школ ***на местном уровне*** учитывались расходы на оплату труда педагогов, обучающих детей на дому. Такого рода расходы целесообразно финансировать из местных бюджетов, так как именно на уровне образовательного учреждения происходит формирование списков обучающихся на дому, в том числе по состоянию здоровья. Тем самым будет усилен контроль над процессом формирования расходов на оплату труда педагогов, проводящих обучение на дому. Эти расходы поддаются нормированию. Формула расчета выглядит следующим образом (Таблица 12).

*Таблица 12*

**Расчет норматива расходов на оплату труда с начислениями педагогов, обучающих детей на дому, на ребенка, 2005**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| *город* | **(10 часов / 18 часов) \* 1880 рубля \* 1,262 \* 1,33 \* 12 месяцев** | **21 036,70** |
| *село* | **(10 часов / 18 часов) \* 1740 рубля \* 1,262 \* 1,33 \* 1,25 \* 12 месяцев** | **24 337,67** |

Таким образом, общий объем нормативных расходов по общеобразовательным учреждениям муниципальных образований Ставропольского края на 2005 год складывается из расходов на оплату труда с начислениями (расходы, входящие в состав образовательной субвенции, и расходы местных бюджетов на оплату труда педагогов, обучающих детей на дому), расходов на обеспечение учебного процесса. Ниже представлен расчет нормативных затрат (Таблица 13).

*Таблица 13*

**Расчет нормативных затрат для общеобразовательных учреждений муниципальных образований Ставропольского края на 2005 год, руб.**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Общеобразовательные школы | Расходы на оплату труда с начислениями в 2005 году на основе норматива (без учета индивидуального обучения на дому) | Величина образовательной субвенции в 2005 году (расходы на обеспечение учебного процесса 6,2% в общей величине субвенции) | Нормативные расходы на 2005 год на оплату труда преподавателей, обучающих детей на дому | Нормативные расходы, всего в **2005** году |
| **Город** | | | | |
| СОШ №1 | **4 982 154** | **5 311 465** | **105 183** | **5 416 648** |
| СОШ №2 | **4 322 501** | **4 608 210** | **273 477** | **4 881 687** |
| СОШ №3 | **3 519 401** | **3 752 027** | **126 220** | **3 878 247** |
| СОШ №4 | **4 386 683** | **4 676 634** | **231 404** | **4 908 038** |
| СОШ №5 | **2 438 258** | **2 599 422** | **42 073** | **2 641 496** |
| СОШ №6 | **5 821 360** | **6 206 141** | **147 257** | **6 353 398** |
| гимназия № 7 | **5 180 961** | **5 523 413** | **252 440** | **5 775 853** |
| лицей № 8 | **5 421 993** | **5 780 376** | **147 257** | **5 927 633** |
| гимназия №9 | **4 407 181** | **4 698 488** | **42 073** | **4 740 561** |
| НОШ №10 | **1 071 527** | **1 142 353** | **21 037** | **1 163 390** |
| **ИТОГО:** | **41 552 020** | **44 298 529** | **1 388 422** | **45 686 951** |
|  | | | | |
| **Район «А»** | | | | |
| СОШ № 1 | **3 639 426** | **3 879 985** | **210 367** | **4 090 352** |
| СОШ № 2 | **4 389 735** | **4 679 888** | **48 675** | **4 728 563** |
| СОШ № 3 | **1 908 815** | **2 034 984** | **24 338** | **2 059 322** |
| СОШ № 4 | **3 672 121** | **3 914 841** | **97 351** | **4 012 192** |
| СОШ № 5 | **2 554 525** | **2 723 374** | **121 688** | **2 845 063** |
| СОШ № 6 | **4 840 094** | **5 160 015** | **63 110** | **5 223 125** |
| СОШ № 7 | **2 296 410** | **2 448 198** | **170 364** | **2 618 562** |
| СОШ № 8 | **2 741 868** | **2 923 100** | **97 351** | **3 020 451** |
| СОШ № 9 | **5 477 402** | **5 839 448** | **168 294** | **6 007 742** |
| СОШ № 10 | **3 392 105** | **3 616 316** | **48 675** | **3 664 992** |
| СОШ № 11 | **1 308 792** | **1 395 301** | **73 013** | **1 468 314** |
| СОШ № 12 | **1 006 831** | **1 073 380** | **24 338** | **1 097 718** |
| СОШ № 13 | **1 577 535** | **1 681 807** | **73 013** | **1 754 820** |
| СОШ № 14 | **1 545 683** | **1 647 850** | **219 039** | **1 866 889** |
| СОШ № 15 | **5 317 459** | **5 668 932** | **168 294** | **5 837 226** |
| СОШ № 16 | **952 177** | **1 015 114** | **48 675** | **1 063 789** |
| СОШ № 17 | **598 231** | **637 772** |  | **637 772** |
| НОШ № 1 | **1 878 601** | **2 002 773** | **126 220** | **2 128 993** |
| НОШ № 21 | **335 406** | **357 576** |  | **357 576** |
| ИТОГО | **49 433 215** | **52 700 655** | **1 782 804** | **54 483 460** |
|  | | | | |
| **Район «Б»** | | | | |
| СОШ № 1 | **4 524 188** | **4 823 228** | **292 052** | **5 115 280** |
| СОШ № 2 | **6 153 041** | **6 559 745** | **121 688** | **6 681 433** |
| СОШ № 3 | **4 328 460** | **4 614 563** | **170 364** | **4 784 927** |
| СОШ № 4 | **6 996 687** | **7 459 155** | **340 727** | **7 799 882** |
| СОШ № 5 | **3 522 428** | **3 755 253** | **97 351** | **3 852 604** |
| СОШ № 17 | **6 098 881** | **6 502 005** | **97 351** | **6 599 356** |
| СОШ № 6 | **4 089 363** | **4 359 662** | **48 675** | **4 408 337** |
| СОШ №12 | **2 022 890** | **2 156 599** |  | **2 156 599** |
| СОШ № 15 | **1 729 971** | **1 844 319** | **48 675** | **1 892 994** |
| СОШ № 16 | **2 412 392** | **2 571 847** | **24 338** | **2 596 185** |
| СОШ №14 | **1 524 459** | **1 625 223** | **24 338** | **1 649 561** |
| СОШ № 19 | **1 337 911** | **1 426 344** | **24 338** | **1 450 682** |
| СОШ № 7 | **911 518** | **971 768** |  | **971 768** |
| СОШ № 35 | **1 059 124** | **1 129 130** |  | **1 129 130** |
| СОШ № 13 | **4 125 237** | **4 397 907** | **24 338** | **4 422 244** |
| СОШ № 11 | **5 351 420** | **5 705 139** | **121 688** | **5 826 827** |
| СОШ № 8 | **819 475** | **873 641** |  | **873 641** |
| СОШ № 20 | **1 351 762** | **1 441 111** |  | **1 441 111** |
| СОШ № 9 | **2 422 123** | **2 582 221** | **48 675** | **2 630 896** |
| СОШ № 10 | **658 013** | **701 507** |  | **701 507** |
| СОШ № 37 | **1 169 307** | **1 246 596** | **73 013** | **1 319 609** |
| СОШ № 36 | **985 708** | **1 050 862** |  | **1 050 862** |
| СОШ № 18 | **504 008** | **537 322** |  | **537 322** |
| СОШ № 34 | **532 185** | **567 361** |  | **567 361** |
| НОШ № 21 | **275 512** | **293 723** |  | **293 723** |
| НОШ № 23 | **161 714** | **172 403** |  | **172 403** |
| НОШ № 22 | **95 830** | **102 165** |  | **102 165** |
| НОШ д-сад №7 | **191 661** | **204 329** |  | **204 329** |
| ИТОГО | **65 355 269** | **69 675 127** | **1 557 611** | **71 232 738** |

На данном этапе расчет нормативных расходов на 2005 год по общеобразовательным учреждениям проводился без учета 20% увеличения ставок по оплате труда в Ставропольском крае. Это позволяет нам провести сравнительный анализ затрат по оплате труда, определяемых традиционным способом, и затрат, определяемых на основе норматива, так как Министерством образования Ставропольского края была предоставлена информация по планируемым традиционно расходам на 2005 год без предусмотренного увеличения ставок оплаты труда персонала школ (Таблица 14).

*Таблица 14*

**Сравнение запланированных расходов на оплату труда в общеобразовательных учреждениях на 2005 год с расходами, определенными на основе норматива без учета увеличения ставок оплаты труда на 20%, руб.**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Общеобразовательные школы | Расходы на оплату труда с начислениями в 2005 году на основе норматива (без учета индивидуального обучения на дому) | Запланированные расходы на заработную плату на 2005 год без учета увеличения ставок на 20% | Отклонение расходов по методике от традиционных, % |
| **Город** | | | |
| СОШ №1 | **4 982 154** | **4 572 884** | **8,95** |
| СОШ №2 | **4 322 501** | **3 931 621** | **9,94** |
| СОШ №3 | **3 519 401** | **3 641 336** | **-3,35** |
| СОШ №4 | **4 386 683** | **4 194 562** | **4,58** |
| СОШ №5 | **2 438 258** | **2 441 054** | **-0,11** |
| СОШ №6 | **5 821 360** | **5 056 033** | **15,14** |
| гимназия № 7 | **5 180 961** | **5 236 340** | **-1,06** |
| лицей № 8 | **5 421 993** | **5 004 761** | **8,34** |
| гимназия №9 | **4 407 181** | **4 553 813** | **-3,22** |
| НОШ №10 | **1 071 527** | **1 378 096** | **-22,25** |
| **ИТОГО:** | **41 552 020** | **40 010 500** | **3,85** |
|  | | | |
| **Район «А»** | | | |
| СОШ № 1 | **3 639 426** | **3 069 000** | **18,59** |
| СОШ № 2 | **4 389 735** | **3 310 000** | **32,62** |
| СОШ № 3 | **1 908 815** | **2 042 000** | **-6,52** |
| СОШ № 4 | **3 672 121** | **2 829 000** | **29,80** |
| СОШ № 5 | **2 554 525** | **2 155 000** | **18,54** |
| СОШ № 6 | **4 840 094** | **3 703 000** | **30,71** |
| СОШ № 7 | **2 296 410** | **2 488 000** | **-7,70** |
| СОШ № 8 | **2 741 868** | **3 654 000** | **-24,96** |
| СОШ № 9 | **5 477 402** | **4 234 000** | **29,37** |
| СОШ № 10 | **3 392 105** | **2 639 000** | **28,54** |
| СОШ № 11 | **1 308 792** | **1 524 000** | **-14,12** |
| СОШ № 12 | **1 006 831** | **1 415 000** | **-28,85** |
| СОШ № 13 | **1 577 535** | **1 592 000** | **-0,91** |
| СОШ № 14 | **1 545 683** | **1 705 000** | **-9,34** |
| СОШ № 15 | **5 317 459** | **4 861 000** | **9,39** |
| СОШ № 16 | **952 177** | **1 288 000** | **-26,07** |
| НОШ № 1 | **1 878 601** | **2 088 000** | **-10,03** |
| НОШ № 21 | **335 406** | **385 000** | **-12,88** |
| ИТОГО | **48 834 984** | **44 981 000** | **8,57** |
|  | | | |
| **Район «Б»** | | | |
| СОШ № 1 | **4 524 188** | **4 699 000** | **-3,72** |
| СОШ № 2 | **6 153 041** | **4 847 000** | **26,95** |
| СОШ № 3 | **4 328 460** | **4 148 000** | **4,35** |
| СОШ № 4 | **6 996 687** | **6 821 000** | **2,58** |
| СОШ № 5 | **3 522 428** | **3 659 000** | **-3,73** |
| СОШ № 17 | **6 098 881** | **5 006 000** | **21,83** |
| СОШ № 6 | **4 089 363** | **3 300 000** | **23,92** |
| СОШ №12 | **2 022 890** | **2 124 000** | **-4,76** |
| СОШ № 15 | **1 729 971** | **1 612 000** | **7,32** |
| СОШ № 16 | **2 412 392** | **2 127 000** | **13,42** |
| СОШ №14 | **1 524 459** | **1 667 000** | **-8,55** |
| СОШ № 19 | **1 337 911** | **1 673 000** | **-20,03** |
| СОШ № 7 | **911 518** | **1 260 000** | **-27,66** |
| СОШ № 35 | **1 059 124** | **1 295 000** | **-18,21** |
| СОШ № 13 | **4 125 237** | **4 212 000** | **-2,06** |
| СОШ № 11 | **5 351 420** | **4 625 000** | **15,71** |
| СОШ № 8 | **819 475** | **1 082 000** | **-24,26** |
| СОШ № 20 | **1 351 762** | **1 564 000** | **-13,57** |
| СОШ № 9 | **2 422 123** | **2 401 000** | **0,88** |
| СОШ № 10 | **658 013** | **1 360 000** | **-51,62** |
| СОШ № 37 | **1 169 307** | **1 467 000** | **-20,29** |
| СОШ № 36 | **985 708** | **1 440 000** | **-31,55** |
| СОШ № 18 | **504 008** | **740 000** | **-31,89** |
| СОШ № 34 | **532 185** | **1 093 000** | **-51,31** |
| НОШ № 21 | **275 512** | **241 200** | **14,23** |
| НОШ № 23 | **161 714** | **127 200** | **27,13** |
| НОШ № 22 | **95 830** | **110 000** | **-12,88** |
| НОШ д-сад №7 | **191 661** | **166 200** | **15,32** |
| ИТОГО | **65 355 269** | **64 866 600** | **0,75** |

По анализируемым районам и городу расходы на оплату труда, рассчитанные по Методическим рекомендациям Центра фискальной политики, выше традиционно планируемых расходов в числе образовательной субвенции с уровня Ставропольского края: по городу – в среднем на 3,85%, по району «А» – на 8,57%, по району «Б» – на 0,75%. Превышение нормативных расходов над традиционными в первую очередь объясняется низким фактическим уровнем регулируемой надтарифной части фонда оплаты труда. По Методическим рекомендациям Центра в формуле расчета норматива учитывалась максимально возможное значение доли регулируемой надтарифной составляющей – 25%. При определении фонда оплаты труда в Ставропольском крае в расчетах участвует показатель 15%, обозначающий долю надтарифной части во всех расходах на оплату труда. Законодательно эта доля на региональном уровне не закреплена.

Расчеты по Ставропольскому краю позволили определить диапазон отклонений расчетного фонда оплаты труда от проектного для «мягкого» перехода от финансирования сети к финансированию образовательной услуги. Для этого были определены средневзвешенные по численности детей пороговые значения процентных отклонений расчетного фонда оплаты труда от проектного. Допустимые коэффициенты отклонений составили для города 0,96 - максимум «недофинансирования» и 1,1 - максимум «перефинансирования», для района «А» 0,87 - максимум «недофинансирования» и 1,24 - максимум «перефинансирования», для района «Б» 0,88 - максимум «недофинансирования» и 1,14 - максимум «перефинансирования».

Дальнейшее сглаживание расчетных объемов фонда оплаты труда производилось в рамках коридора допустимых пороговых отклонений. Результаты расчетов нормативных затрат на оплату труда с учетом периода адаптации представлены в Таблице 15.

*Таблица 15*

**Расчет нормативных расходов на оплату труда на 2005 год с учетом средневзвешенных пороговых значений процентных отклонений**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Общеобразовательные школы | Отклонения расходов по методике от традиционных, в разах | Величина нормативных затрат на 2005 год, руб. | Отклонения с учетом средневзвешенных пороговых значений, в разах | Величина нормативных затрат на 2005 год, скорректированная на средневзвешенный интервал отклонений, руб. |
| **город** | | | | |
| СОШ №1 | 1,09 | 4 982 154 | 1,09 | 4 982 154 |
| СОШ №2 | 1,10 | 4 322 501 | 1,10 | 4 305 208 |
| СОШ №3 | 0,97 | 3 519 401 | 0,97 | 3 519 401 |
| СОШ №4 | 1,05 | 4 386 683 | 1,05 | 4 386 683 |
| СОШ №5 | 1,00 | 2 438 258 | 1,00 | 2 438 258 |
| СОШ №6 | 1,15 | 5 821 360 | 1,10 | 5 536 462 |
| гимназия № 7 | 0,99 | 5 180 961 | 0,99 | 5 180 961 |
| лицей № 8 | 1,08 | 5 421 993 | 1,08 | 5 421 993 |
| гимназия №9 | 0,97 | 4 407 182 | 0,97 | 4 407 182 |
| НОШ №10 | 0,78 | 1 071 527 | 0,96 | 1 328 526 |
| **ИТОГО:** |  | 41 552 020 |  | 41 506 828 |
|  | | | | |
| **Район «А»** | | | | |
| СОШ № 1 | 1,19 | 3 639 426 | 1,19 | 3 639 426 |
| СОШ № 2 | 1,33 | 4 389 735 | 1,24 | 4 119 743 |
| СОШ № 3 | 0,93 | 1 908 815 | 0,93 | 1 908 815 |
| СОШ № 4 | 1,30 | 3 672 121 | 1,24 | 3 521 073 |
| СОШ № 5 | 1,19 | 2 554 525 | 1,19 | 2 554 525 |
| СОШ № 6 | 1,31 | 4 840 094 | 1,24 | 4 608 884 |
| СОШ № 7 | 0,92 | 2 296 410 | 0,92 | 2 296 410 |
| СОШ № 8 | 0,75 | 2 741 868 | 0,87 | 3 166 505 |
| СОШ № 9 | 1,29 | 5 477 402 | 1,24 | 5 269 786 |
| СОШ № 10 | 1,29 | 3 392 105 | 1,24 | 3 284 593 |
| СОШ № 11 | 0,86 | 1 308 792 | 0,87 | 1 320 677 |
| СОШ № 12 | 0,71 | 1 006 831 | 0,87 | 1 226 219 |
| СОШ № 13 | 0,99 | 1 577 535 | 0,99 | 1 577 535 |
| СОШ № 14 | 0,91 | 1 545 683 | 0,91 | 1 545 683 |
| СОШ № 15 | 1,09 | 5 317 459 | 1,09 | 5 317 459 |
| СОШ № 16 | 0,74 | 952 177 | 0,87 | 1 116 163 |
| НОШ № 1 | 0,90 | 1 878 601 | 0,90 | 1 878 601 |
| НОШ № 21 | 0,87 | 335 406 | 0,87 | 333 636 |
| ИТОГО |  | 48 834 984 |  | 48 685 731 |
|  | | | | |
| **Район «Б»** | | | | |
| СОШ № 1 | 0,96 | 4 524 188 | 0,96 | 4 524 188 |
| СОШ № 2 | 1,27 | 6 153 041 | 1,14 | 5 542 256 |
| СОШ № 3 | 1,04 | 4 328 460 | 1,04 | 4 328 460 |
| СОШ № 4 | 1,03 | 6 996 687 | 1,03 | 6 996 687 |
| СОШ № 5 | 0,96 | 3 522 428 | 0,96 | 3 522 428 |
| СОШ № 17 | 1,22 | 6 098 881 | 1,14 | 5 724 063 |
| СОШ № 6 | 1,24 | 4 089 363 | 1,14 | 3 773 353 |
| СОШ №12 | 0,95 | 2 022 890 | 0,95 | 2 022 890 |
| СОШ № 15 | 1,07 | 1 729 971 | 1,07 | 1 729 971 |
| СОШ № 16 | 1,13 | 2 412 392 | 1,13 | 2 412 392 |
| СОШ №14 | 0,91 | 1 524 459 | 0,91 | 1 524 459 |
| СОШ № 19 | 0,80 | 1 337 911 | 0,88 | 1 469 912 |
| СОШ № 7 | 0,72 | 911 518 | 0,88 | 1 107 046 |
| СОШ № 35 | 0,82 | 1 059 124 | 0,88 | 1 137 798 |
| СОШ № 13 | 0,98 | 4 125 237 | 0,98 | 4 125 237 |
| СОШ № 11 | 1,16 | 5 351 420 | 1,14 | 5 288 412 |
| СОШ № 8 | 0,76 | 819 475 | 0,88 | 950 654 |
| СОШ № 20 | 0,86 | 1 351 762 | 0,88 | 1 374 143 |
| СОШ № 9 | 1,01 | 2 422 123 | 1,01 | 2 422 123 |
| СОШ № 10 | 0,48 | 658 013 | 0,88 | 1 194 907 |
| СОШ № 37 | 0,80 | 1 169 307 | 0,88 | 1 288 918 |
| СОШ № 36 | 0,68 | 985 708 | 0,88 | 1 265 196 |
| СОШ № 18 | 0,68 | 504 008 | 0,88 | 650 170 |
| СОШ № 34 | 0,49 | 532 185 | 0,88 | 960 319 |
| НОШ № 21 | 1,14 | 275 512 | 1,14 | 275 798 |
| НОШ № 23 | 1,27 | 161 714 | 1,14 | 145 446 |
| НОШ № 22 | 0,87 | 95 830 | 0,88 | 96 647 |
| НОШ д-сад №7 | 1,15 | 191 661 | 1,14 | 190 040 |
| ИТОГО |  | 65 355 269 |  | 66 043 913 |

Важность адаптационного периода обусловлена также тем, что он позволяется не только руководителям образовательных учреждений привести в соответствие с общим подходом к определению расходов на подушевой основе свою штатную численность, укомплектованность классов и пр., но также и исполнительным органам власти регионального и местного уровней получить представление о состоянии сети (аналитическая функция норматива), выработать политику в сфере образования относительно распределения бюджетных средств сверх норматива, например, в ситуации объективно существующей низкой наполняемости классов в сельской местности (повышающие коэффициенты).

Ниже (Таблица 16) приведены расчеты расходов образовательных учреждений с применением Методических рекомендаций Центра фискальной политики на 2005 год, но без учета увеличения ставок по оплате труда на 20%.

*Таблица 16*

**Расчет расходов образовательных учреждений на 2005 год без учета повышения ставок оплаты труда на 20%, руб.**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Общеобразовательные школы | Скорректированная субвенция (оплата труда с начислениями и учебные расходы) | Нормативные расходы на оплату труда преподавателей, обучающих детей на дому | Прочие текущие расходы местных бюджетов (ненормированные величины) | Итого расходы образовательных учреждений |
| **город** | | | | |
| СОШ №1 | 5 267 909 | 105 183 | 479 817 | 5 852 909 |
| СОШ №2 | 4 551 880 | 273 477 | 355 023 | 5 180 380 |
| СОШ №3 | 3 717 349 | 126 220 | 200 680 | 4 044 249 |
| СОШ №4 | 4 638 177 | 231 404 | 474 796 | 5 344 377 |
| СОШ №5 | 2 576 568 | 42 073 | 253 227 | 2 871 868 |
| СОШ №6 | 5 819 679 | 147 257 | 758 843 | 6 725 779 |
| гимназия № 7 | 5 437 024 | 252 440 | 583 360 | 6 272 824 |
| лицей № 8 | 5 686 937 | 147 257 | 619 343 | 6 453 537 |
| гимназия №9 | 4 626 192 | 42 073 | 836 427 | 5 504 692 |
| НОШ №10 | 1 396 285 | 21 037 | 276 663 | 1 693 985 |
| **ИТОГО:** | 43 718 000 | 1 388 422 | 4 838 179 | 49 944 601 |
|  | | | | |
| **Район «А»** | | | | |
| СОШ № 1 | 3 851 935 | 210 367 | 284 633 | 4 346 935 |
| СОШ № 2 | 4 314 722 | 48 675 | 537 325 | 4 900 722 |
| СОШ № 3 | 1 998 924 | 24 338 | 382 662 | 2 405 924 |
| СОШ № 4 | 3 690 219 | 97 351 | 162 649 | 3 950 219 |
| СОШ № 5 | 2 671 082 | 121 688 | 295 312 | 3 088 082 |
| СОШ № 6 | 4 899 200 | 63 110 | 506 890 | 5 469 200 |
| СОШ № 7 | 2 404 048 | 170 364 | 249 636 | 2 824 048 |
| СОШ № 8 | 3 295 671 | 97 351 | 589 649 | 3 982 671 |
| СОШ № 9 | 5 626 530 | 168 294 | 382 508 | 6 177 332 |
| СОШ № 10 | 3 437 131 | 48 675 | 354 325 | 3 840 131 |
| СОШ № 11 | 1 382 184 | 73 013 | 370 987 | 1 826 184 |
| СОШ № 12 | 1 269 889 | 24 338 | 298 662 | 1 592 889 |
| СОШ № 13 | 1 650 729 | 73 013 | 130 987 | 1 854 729 |
| СОШ № 14 | 1 619 492 | 219 039 |  | 1 838 531 |
| СОШ № 15 | 5 631 763 | 168 294 | 1 091 706 | 6 891 763 |
| СОШ № 16 | 1 161 986 | 48 675 | 159 325 | 1 369 986 |
| НОШ № 1 | 1 991 775 | 126 220 | 188 780 | 2 306 775 |
| НОШ № 21 | 350 858 |  | 39 000 | 389 858 |
| ИТОГО | 51 248 138 | 1 782 804 | 6 009 998 | 59 040 940 |
|  | | | | |
| **Район «Б»** | | | | |
| СОШ № 1 | 4 702 836 | 292 052 | 607 648 | 5 602 536 |
| СОШ № 2 | 5 786 846 | 121 688 | 909 212 | 6 817 746 |
| СОШ № 3 | 4 500 278 | 170 364 | 595 836 | 5 266 478 |
| СОШ № 4 | 7 275 957 | 340 727 | 984 173 | 8 600 857 |
| СОШ № 5 | 3 664 821 | 97 351 | 1 515 049 | 5 277 221 |
| СОШ № 17 | 5 966 551 | 97 351 | 847 949 | 6 911 851 |
| СОШ № 6 | 3 939 654 | 48 675 | 873 625 | 4 861 954 |
| СОШ №12 | 2 105 384 |  | 889 000 | 2 994 384 |
| СОШ № 15 | 1 799 328 | 48 675 | 201 525 | 2 049 528 |
| СОШ № 16 | 2 507 234 | 24 338 | 497 862 | 3 029 434 |
| СОШ №14 | 1 586 198 | 24 338 | 204 162 | 1 814 698 |
| СОШ № 19 | 1 524 032 | 24 338 | 900 662 | 2 449 032 |
| СОШ № 7 | 1 143 827 |  | 129 900 | 1 273 727 |
| СОШ № 35 | 1 180 621 |  | 223 300 | 1 403 921 |
| СОШ № 13 | 4 292 851 | 24 338 | 1 845 662 | 6 162 851 |
| СОШ № 11 | 5 500 688 | 121 688 | 658 312 | 6 280 688 |
| СОШ № 8 | 984 282 |  | 276 000 | 1 260 282 |
| СОШ № 20 | 1 427 475 |  | 868 400 | 2 295 875 |
| СОШ № 9 | 2 518 541 | 48 675 | 658 825 | 3 226 041 |
| СОШ № 10 | 1 221 179 |  | 278 000 | 1 499 179 |
| СОШ № 37 | 1 337 259 | 73 013 | 974 987 | 2 385 259 |
| СОШ № 36 | 1 304 866 |  | 1 113 500 | 2 418 366 |
| СОШ № 18 | 671 450 |  | 48 000 | 719 450 |
| СОШ № 34 | 982 124 |  | 358 000 | 1 340 124 |
| НОШ № 21 | 287 883 |  | 22 000 | 309 883 |
| НОШ № 23 | 152 539 |  | 31 000 | 183 539 |
| НОШ № 22 | 100 850 |  | 22 000 | 122 850 |
| НОШ д-сад №7 | 198 447 |  | 16 000 | 214 447 |
| ИТОГО | 68 664 000 | 1 557 611 | 16 613 589 | 86 835 200 |

Величина субвенции определялась на основе норматива с учетом имеющихся бюджетных ограничений. Расчет расходов на оплату труда с начислениями, а также их корректировка на период адаптации были описаны выше. Величина учебных расходов в городе и районе «Б» была определена исходя из возможностей бюджета. Из планируемой традиционным методом величины образовательной субвенции вычтены расходы на оплату труда с начислениями, определенные по нормативу, полученная разница разделена на количество учащихся анализируемого района и составила в среднем 5% от расходов образоветельного учреждения, включенных в субвенцию. На основании сравнительного анализа также выяснилось, что расходы на оплату труда с начислениями в районе «А», определенные по Методическим рекомендациям Центра, превышают величину образовательной субвенции району, рассчитанной традиционно почти на 6% (5,9%). Такое отклонение расходов, в первую очередь, связано с учетом в традиционных расчетах 15% регулируемых надтарифных расходов в общем объеме фонда оплаты труда, а в расчетах по методике – 25% (максимально возможная доля надтарифной части в фонде оплаты труда). С целью выравнивания бюджетной обеспеченности между районами для расчета величины образовательной субвенции району «А» объем учебных расходов принимался на уровне 5% от общей величины субвенции в среднем по общеобразовательным учреждениям. Таким образом, после корректировки расходов на оплату труда на период адаптации прочие текущие учебные расходы, входящие в состав образовательной субвенции, составили на 2005 год по городу в среднем 5%, по району «Б» – 4%, по району «А» – 5%.

Еще одна часть нормируемых расходов – это расходы на оплату труда педагогов, обучающих детей на дому. Решение об обучении детей на дому принимается на местном уровне на основании медицинских справок. Финансирование такого рода расходов должно осуществляться из местного бюджета, как предполагается из вновь принятого законодательства, в частности, Федерального закона от 7.07.03 №123-ФЗ, в котором говорится, что «финансовое обеспечение государственных гарантий прав граждан на *получение общедоступного и бесплатного общего образования* *в муниципальных общеобразовательных учреждениях* путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации государственного стандарта общего образования, включая оплату труда работников муниципальных общеобразовательных учреждений, расходов на приобретение учебных пособий, технических средств обучения, расходных материалов и на хозяйственные нужды (за исключением коммунальных расходов)»[[38]](#footnote-38). Из этого положения можно сделать вывод, что финансирование расходов на оплату труда педагогов, обучающих детей на дому, не входит в объем субвенции, и должно осуществляться из местного бюджета на нормативной или программной основе, так как по закону «Об образовании» «Гражданам Российской Федерации гарантируется возможность получения образования независимо от ... состояния здоровья...». Действуя в рамках средств местных бюджетов, из прочих текущих расходов, направляемых на образование на местном уровне, были вычтены нормируемые расходы на оплату труда с начислениями преподавателям, обучающих детей на дому.

В случае увеличения на 20% ставок оплаты труда с 2005 года величины нормативных затрат по заработной плате с начислениями изменятся следующим образом (Таблица 17):

*Таблица 17*

**Расходы на оплату труда с начислениями на 2005 год с учетом**

**повышения ставок оплаты труда на 20%, руб.**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Общеобразовательные школы | Расходы на оплату труда с начислениями в составе субвенции с учетом периода адаптации | Расходы на оплату труда преподавателей, обучающих детей на дому |
| **город** | | |
| СОШ №1 | 5 978 584,6 | 126 220 |
| СОШ №2 | 5 166 249,0 | 328 172 |
| СОШ №3 | 4 223 281,6 | 151 464 |
| СОШ №4 | 5 264 019,3 | 277 684 |
| СОШ №5 | 2 925 910,0 | 50 488 |
| СОШ №6 | 6 643 754,7 | 176 708 |
| гимназия № 7 | 6 217 153,7 | 302 928 |
| лицей № 8 | 6 506 391,1 | 176 708 |
| гимназия №9 | 5 288 617,8 | 50 488 |
| НОШ №10 | 1 594 231,5 | 25 244 |
| **ИТОГО:** | 49 808 193,2 | 1 666 107 |
| **Район «А»** | | |
| СОШ № 1 | 4 367 311,3 | 252 440 |
| СОШ № 2 | 4 943 691,3 | 58 410 |
| СОШ № 3 | 2 290 578,5 | 29 205 |
| СОШ № 4 | 4 225 287,8 | 116 821 |
| СОШ № 5 | 3 065 430,0 | 146 026 |
| СОШ № 6 | 5 530 661,3 | 75 732 |
| СОШ № 7 | 2 755 691,6 | 204 436 |
| СОШ № 8 | 3 799 805,5 | 116 821 |
| СОШ № 9 | 6 323 742,9 | 201 952 |
| СОШ № 10 | 3 941 511,0 | 58 410 |
| СОШ № 11 | 1 584 812,1 | 87 616 |
| СОШ № 12 | 1 471 462,7 | 29 205 |
| СОШ № 13 | 1 893 042,2 | 87 616 |
| СОШ № 14 | 1 854 819,5 | 262 847 |
| СОШ № 15 | 6 380 950,3 | 201 952 |
| СОШ № 16 | 1 339 395,0 | 58 410 |
| НОШ № 1 | 2 254 321,5 | 151 464 |
| НОШ № 21 | 400 362,6 |  |
| ИТОГО | 58 422 877,3 | 2 139 365 |
| **Район «Б»** | | |
| СОШ № 1 | 5 429 025,1 | 350 462 |
| СОШ № 2 | 6 650 706,7 | 146 026 |
| СОШ № 3 | 5 194 152,0 | 204 436 |
| СОШ № 4 | 8 396 024,8 | 408 873 |
| СОШ № 5 | 4 226 913,2 | 116 821 |
| СОШ № 17 | 6 868 875,1 | 116 821 |
| СОШ № 6 | 4 528 024,0 | 58 410 |
| СОШ №12 | 2 427 468,3 |  |
| СОШ № 15 | 2 075 965,0 | 58 410 |
| СОШ № 16 | 2 894 870,9 | 29 205 |
| СОШ №14 | 1 829 351,3 | 29 205 |
| СОШ № 19 | 1 763 894,0 | 29 205 |
| СОШ № 7 | 1 328 455,7 |  |
| СОШ № 35 | 1 365 357,3 |  |
| СОШ № 13 | 4 950 283,9 | 29 205 |
| СОШ № 11 | 6 346 094,2 | 146 026 |
| СОШ № 8 | 1 140 785,0 |  |
| СОШ № 20 | 1 648 972,0 |  |
| СОШ № 9 | 2 906 547,9 | 58 410 |
| СОШ № 10 | 1 433 888,7 |  |
| СОШ № 37 | 1 546 702,0 | 87 616 |
| СОШ № 36 | 1 518 235,1 |  |
| СОШ № 18 | 780 204,1 |  |
| СОШ № 34 | 1 152 382,6 |  |
| НОШ № 21 | 330 957,4 |  |
| НОШ № 23 | 174 534,7 |  |
| НОШ № 22 | 115 976,3 |  |
| НОШ д-сад №7 | 228 047,8 |  |
| ИТОГО | 79 252 695,1 | 1 869 133 |

В процессе проведения расчетов нормативных затрат для территорий Ставропольского края возникает множество вопросов, решение которых должно опираться на политические установки Края в области образовательной политики. В первую очередь, возникают вопросы по формированию нормативного объема фонда оплаты труда в связи с грядущей отменой Единой тарифной сетки, выполняющей ранее функцию минимальной нормы при расчете заработной платы, гарантированной государством работникам бюджетной сферы. С отменой такой нормирующей величины региону необходимо будет законодательно закрепить политическое решение Края в области оплаты труда работников образовательных учреждений, в частности. При законодательном закреплении порядка и способа определения фонда оплаты труда для цели расчета норматива расходов для образовательных учреждений рекомендуется обозначить рамки размера надтарифной части фонда оплаты труда, фонда оплаты труда административно-управленческого, вспомогательного и технического персонала. При осуществлении бюджетной политики в области образования отраслевому и финансовому министерствам Ставропольского края рекомендуется совместно решать вопросы по финансированию образовательных программ повышенного уровня (гимназические, лицейские классы, классы профильного обучения) и коррекционных образовательных программ (классы коррекции и компенсирующего обучения): какова будет доля таких классов в общем числе, бюджетирование которых будет включено в норматив финансирования стандартной конституционно-гарантированной образовательной услуги? Важной также представляется задача законодательного закрепления доли текущих расходов на обеспечение учебного процесса. В настоящее время в Ставропольском крае доля таких расходов низкая. Она способна покрывать только расходы, связанные с текущей деятельностью образовательного учреждения, не учитывая затраты на развитие материально-технической базы, что зачастую напрямую влияет на качество предоставляемой образовательной услуги. Определение такой доли может опираться на рекомендации федерального уровня, на фактически сложившиеся расходы, либо они могут быть рассчитаны на основе разработанного перечня минимальных региональных норм. Кроме того, вопросом формирования образовательной политики могут включать также определение задач по организации и финансированию обучения детей на дому.

# Заключение

Работа, проводимая Министерством образования и Министерством финансов Ставропольского Края, по реформированию региональных финансов в 2004 году сформировала основу для внедрения эффективных механизмов совершенствования управления и финансирования в образовании, таких как, например, нормативное подушевое бюджетное финансирование образовательных учреждений.

В июне 2004 года был принят краевой закон о нормативах расходов на реализацию государственного стандарта общего образования. Но, к сожалению, региональные нормативы финансирования явились фактически расчетными, так как опирались на средние фактически сложившиеся удельные показатели расходов. В итоге не произошло выравнивание бюджетной обеспеченности территорий Края и оптимизация бюджетных расходов на образование. Такой способ расчета норматива повлиял только на распределение средств. Он не выполнял функции аналитической и не мог служить инструментом при выработке политики в сфере образования. Такое состояние вещей указывает на важность способа расчета норматива.

Предложенный консультантами Центра фискальной политики методологический подход, который был описан в данной брошюре, позволяет формировать норматив, который может быть доведен до каждого образовательного учреждения на основе общих прозрачных принципов расчета. При расчете норматива были учтены виды образовательных программ, ступени обучения, удорожающие факторы, например, такие как деление классов на группы, группы продленного дня, кружковая работа. Такой подход позволяет при расчете расходов на обеспечение минимальных конституционно-гарантированных затрат привести к выравниванию бюджетной обеспеченности территорий путем предоставления «равной» образовательной услуги при «неравном» финансировании.

В качестве инструмента формирования бюджетной политики в области образования нормативный подход позволил проанализировать ситуацию в сфере финансирования общеобразовательных учреждений Ставропольского края и выявить часть существующих проблем неэффективного распределения бюджетных средств.

На основании проведенного анализа и расчетов нормативных затрат необходимо подчеркнуть следующие основные моменты при построении бюджетной политики Ставропольского края в области образования:

* Задачи по осуществлению образовательной политики должны решаться совместно Министерством образования и Министерством финансов.
* Для расчета норматива необходимо законодательное закрепление «размытых» норм федерального законодательства, а также отменяемых федеральных норм в связи с реализацией программы реформирования региональных финансов.
* Важно предусмотреть при формировании образовательного бюджета ненормативных расходов на развитие образовательной отрасли, которые могут носить программный характер, поскольку нормативные затраты являются минимальными и служат для расчета объема бюджетных средств на поддержание текущей деятельности.
* Стратегически необходимо внедрение нового механизма подушевого финансирования с учетом периода адаптации, предполагающего «мягкий» переход. Такой период позволит избежать потенциальных рисков и негативных социальных последствий.

Выполнение этих пунктов позволяет провести успешное внедрение нормативного финансирования, обеспечив оптимизацию бюджетных расходов и выравнивание бюджетной обеспеченности территорий.

Предложения по совершенствования управления и финансирования в образовании рассмотренные в данной брошюре содержат в себе рекомендации по внедрению практически применимых механизмов для Ставропольского края. Использование этих рекомендаций возможно как на региональном, так и на местном уровнях.

Опыт Ставропольского Края по проведению паспортизации, мониторингу состояния системы образования на основе данных паспортизации может быть рекомендован к распространению на другие территории Российской Федерации.

Также с учетом территориальных особенностей возможно практическое применение механизмов совершенствования управления и финансирования в образовании, предложенных в брошюре, в других субъектах РФ, как на региональном, так и на местном уровнях.

# Приложение 1. Методические рекомендации по расчету норматива и образовательных субвенций из бюджета Ставропольского края в местные бюджеты на финансовое обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного общего образования

***Введение***

Настоящие методические рекомендации разработаны с целью оказать содействие правительству Ставропольского края в формировании методики расчета размера субвенций муниципальным образованиям края на финансовое обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного общего образования. Принципы, изложенные в настоящих методических рекомендациях, позволяют обеспечить единый и прозрачный подход к расчету размера субвенций, а также могут способствовать оптимизации и повышению эффективности расходов краевого и местных бюджетов на общее образование.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года относит к вопросам местного значения муниципальных районов и городских округов организацию предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Обязанность финансового обеспечения учебного процесса в муниципальных общеобразовательных учебных заведениях возлагается на субъекты Российской Федерации согласно ст. 1 федерального закона «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся финансирования общеобразовательных учреждений» № 123-ФЗ от 7 июля 2003 года. Аналогичные положения содержатся в федеральном законе «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» № 95-ФЗ от 4 июля 2003 года.

Указанные полномочия по финансовому обеспечению государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного общего образования осуществляются органами государственной власти субъектов Российской Федерации путем передачи местным бюджетам субвенций, рассчитанных по нормативам, установленным законами субъекта Российской Федерации. Данные субвенции включаются в состав регионального фонда компенсаций и, согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации, должны распределяться пропорционально численности потребителей соответствующих бюджетных услуг с учетом объективных условий, влияющих на стоимость бюджетных услуг. Соответствующая методика должна утверждаться законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса.

***Основные принципы расчета***

**Состав расходов**

Согласно вышеуказанным федеральным законам, в расходы, необходимые для реализации основных общеобразовательных программ (государственного стандарта общего образования), включаются следующие виды расходов:

* расходы на оплату труда работников (муниципальных) общеобразовательных учреждений,
* расходы на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы,
* расходы на хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов).

Расходы на оплату труда включают тарифные и нетарифные части оплаты труда (включая начисления на заработную плату) педагогического, административного, учебно-вспомогательного, обслуживающего персонала муниципальных общеобразовательных учреждений. Расходы на учебные пособия включают компенсационные выплаты за книгоиздательскую продукцию.

В методику по расчету субвенций рекомендуется включать перечень расходов, включаемых в понятие расходов на хозяйственные нужды.

Расходы социального характера функционально не являются текущими расходами, связанными с реализацией основных общеобразовательных программ. Таким образом, их не рекомендуется включать в образовательную субвенцию (кроме расходов на компенсационные выплаты за книгоиздательскую продукцию).

**Расчет норматива**

В качестве основы для расчета итогового норматива расходов на реализацию стандартов общего образования предлагается использовать базовый норматив расходов на оплату труда педагогических работников в расчете на одного учащегося.

Базовый норматив расходов на оплату труда рассчитывается исходя из средней стоимости одного академического часа педагогической работы, которая определяется действующими тарифными ставками, разрядами педагогов по тарифной системе оплаты труда (ЕТС или региональной тарифной сетке) и корректируется на долю надтарифных выплат и надбавок, а также темп роста фонда оплаты труда в течение года.

Различия в расходах на оплату труда педагогического персонала в расчете на одного учащегося могут быть обусловлены следующими факторами:

* различным количеством обязательных учебных часов по ступеням общего образования в соответствии с Базисным учебным планом, в результате чего для реализации основных общеобразовательных программ на разных ступенях общего образования требуется различное число преподавательских ставок,
* наличием видов классов с особыми программами (коррекционные, гимназические/лицейские), реализация которых требует дополнительных бюджетных расходов, наличием программ дополнительного образования,
* различной наполняемостью классов и наличием малокомплектных школ, в которых расходы на оплату труда в расчете на одного учащегося выше по сравнению со школами с нормативной численностью классов.

Перечисленные факторы отражаются в расчетах путем использования удорожающих коэффициентов и стандартного количества учебных часов по соответствующим ступеням общего образования.

Расходы на оплату труда административного, учебно-вспомогательного, обслуживающего персонала рекомендуется учитывать в общем нормативе оплаты труда на основе нормативно заданной или фактически сложившейся доли данных расходов в общем объеме фонда оплаты труда персонала муниципальных общеобразовательных учреждений. При этом может предусматриваться постепенный переход от сложившегося соотношения расходов на оплату труда педагогического и административно-управленческого персонала к нормативно заданному соотношению.

Так как такого нормативно заданного соотношения в настоящий момент на федеральном уровне не существует, рекомендуется законодательно утвердить на уровне Края такое соотношение (по типам и видам образовательных учреждений, в зависимости от размера образовательного учреждения).[[39]](#footnote-39)

Расходы на обеспечение учебного процесса, не связанные с оплатой труда, включаются в норматив расходов на реализацию государственного стандарта общего образования аналогичным образом, с использованием фактически сложившейся или нормативно заданной[[40]](#footnote-40) доли данных расходов в общем объеме расходов на реализацию стандартов общего образования, финансируемых за счет краевого бюджета.

Расчеты нормативов рекомендуется проводить по основным видам классов (обычные, коррекционные, классы компенсирующего развития, гимназические/лицейские) и по следующей градации ступеней общего образования, соответствующей Базисному учебному плану:

* I–IV классы – 1 ступень обучения,
* V–IX классы – 2 ступень обучения,
* X–XI классы – 3 ступень обучения.

Стандартное количество учебных часов по ступеням общего образования (в среднем при шести дневной рабочей неделе) составляет:

* на 1 ступени обучения – 25 учебных часов в неделю,
* на 2 ступени обучения – 34 учебных часа в неделю,
* на 3 ступени обучения – 36 учебных часов в неделю.

**Норматив расходов**

Норматив расходов на реализацию государственного стандарта общего образования в муниципальных общеобразовательных учреждениях Ставропольского края в расчете на одного учащегося рассчитывается по следующей формуле:

,

где ****– норматив расходов в j-м муниципальном образовании на реализацию государственного стандарта общего образования в муниципальных общеобразовательных учреждениях по i‑й ступени общего образования и k-му виду классов в расчете на одного учащегося,

****– норматив расходов по заработной плате в j-м муниципальном образовании на реализацию государственного стандарта общего образования в муниципальных общеобразовательных учреждениях по i‑й ступени общего образования и k-му виду классов в расчете на одного учащегося,

****– фактически сложившаяся (нормативная (планируемая)) доля расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов).

**Заработная плата**

Норматив расходов по заработной плате на реализацию государственного стандарта общего образования в муниципальных общеобразовательных учреждениях по видам классов и ступеням общего образования в расчете на одного учащегося рассчитывается по следующей формуле:

,

где ****– норматив расходов по заработной плате в j-м муниципальном образовании на реализацию государственного стандарта общего образования в муниципальных общеобразовательных учреждениях по i‑й ступени общего образования и k-му виду классов в расчете на одного учащегося,

**** – число часов в неделю по Базисному учебному плану по i-й ступени общего образования,

****– среднее число часов на одну ставку педагогического работника в неделю,

****– ставка заработной платы, соответствующая средневзвешенному разряду педагогических работников по ЕТС в j-м муниципальном образовании,

****– число учащихся в классах муниципальных общеобразовательных учреждений j-го муниципального образования,

****– коэффициент, определяющий долю заработной платы учебно-вспомогательного, административного и обслуживающего персонала муниципальных общеобразовательных учреждений в общем объеме фонда оплаты труда работников муниципальных общеобразовательных учреждений,

****– коэффициент наполняемости классов в j-м муниципальном образовании,

****– коэффициент удорожания, учитывающий виды классов.

Значение ставки заработной платы  рассчитывается по формуле:

,

где  – ставка заработной платы, соответствующая средневзвешенному разряду педагогических работников муниципальных общеобразовательных учреждений по ЕТС в j-м муниципальном образовании,

 – тарифная ставка заработной платы, соответствующая средневзвешенному разряду педагогических работников муниципальных общеобразовательных учреждений по ЕТС в j-м муниципальном образовании,

 – коэффициент учета начислений на заработную плату (рассчитывается исходя из действующей ставки единого социального налога),

 – коэффициент учета надтарифной части оплаты труда, а также доплат и надбавок, установленных законодательством Ставропольского края,

 – коэффициент роста фонда оплаты труда (например, расходы на повышение квалификации).

Коэффициент учета доли заработной платы учебно-вспомогательного, административного и обслуживающего персонала муниципальных общеобразовательных учреждений в общем объеме фонда оплаты труда работников муниципальных общеобразовательных учреждений  рассчитывается по формуле:

,

где ****– коэффициент, определяющий долю заработной платы учебно-вспомогательного, административного и обслуживающего персонала муниципальных общеобразовательных учреждений в общем объеме фонда оплаты труда работников муниципальных общеобразовательных учреждений,

****– фактически сложившаяся (нормативная (планируемая)) доля заработной платы учебно-вспомогательного, административного и обслуживающего персонала муниципальных общеобразовательных учреждений в общем объеме фонда оплаты труда работников муниципальных общеобразовательных учреждений.

Коэффициент наполняемости классов  рассчитывается по формуле:

,

где ****– коэффициент наполняемости классов в j-м муниципальном образовании,

****– нормативная численность учащихся в классе (*25 учащихся в городских школах, 20 – в сельских*),

****– среднее число учащихся в классах муниципальных общеобразовательных учреждений j-го муниципального образования.

Значения коэффициента удорожания, учитывающего виды классов , определяются согласно Таблице.

Коэффициенты удорожания, учитывающие виды классов

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Вид класса | Значение коэффициента удорожания | |
| минимальные по федеральным нормам[[41]](#footnote-41) | Учитывающие региональные нормы и практику[[42]](#footnote-42) |
| Обычный | 1 | 1 |
| Гимназический/лицейский | 1,15 | ... |
| Коррекционный | 3,22 | ... |
| Компенсирующий | 2,27 | ... |

# Приложение 2. Список основных законодательных актов, влияющих на финансирование общего образования Ставропольского края

1. Закон Российской Федерации от 10.07.92 №3266-1 «Об образовании» (в ред. Федерального закона от 20.07.04 №68-ФЗ).
2. Закон Российской Федерации от 07.07.03 №123-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся финансирования общеобразовательных учреждений».
3. Письмо Министерства образования Российской Федерации от 19.08.03 №20-51-2564/20-05 «О реализации федерального закона от 07.07.03 №123-ФЗ».
4. Письмо Министерства финансов Российской Федерации (от 07.10.03 №10-02-08) и Министерства образования Российской Федерации (от 18.09.03 №20-51-2839/20-01) «О реализации Федерального закона от 07.07.2003 №123-ФЗ).
5. Приказ Министерства образования Российской Федерации от 09.03.04 №1312 «Об утверждении федерального Базисного учебного плана и примерных учебных планов для образовательных учреждений Российской Федерации, реализующих программы общего образования».
6. Письмо Министерства образования Российской Федерации и Профсоюза работников народного образования и науки Российской Федерации от 16.01.2001г. №20-58-196/20-5/7 «О порядке исчисления заработной платы работников образовательных учреждений».
7. Приказ Министерства образования Российской Федерации от 16.10.03 №3925 «О повышении тарифных ставок (окладов) Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы».
8. Постановление Правительства Российской Федерации №196 от 19.03.2001 года «Об утверждении типового положения об общеобразовательном учреждении».
9. Приказ Министерства образования Российской Федерации от 08.09.92 №333 «Примерное положение о классе (классах) компенсирующего обучения в общеобразовательных учреждениях».
10. «Типовое положение о специальном (коррекционном) образовательном учреждении для обучающихся, воспитанниках с отклонениями в развитии» №288 от 12.03.97.
11. Приказ Министерства просвещения СССР от 05.05.87 №86 «О типовых штатах общеобразовательных школ».
12. Закон Ставропольского края от 11.08.98 №21-кз «Об образовании» (в ред. Закона СК от 03.01.2001 N 3-кз).
13. Закон Ставропольского края от 30.06.04 №54-кз «О нормативах расходов на реализацию государственного стандарта общего образования в муниципальных общеобразовательных учреждениях на территории Ставропольского края».
14. Распоряжение Правительства Ставропольского края от 24.06.04 №265-рп «Концепция оптимизации бюджетных расходов в сфере образования и рационализация сети образовательных учреждений Ставропольского края».
15. Закон Ставропольского края «О бюджете на 2004 год».

1. Дети – потребители бюджетной образовательной услуги: ученики, воспитанники. [↑](#footnote-ref-1)
2. УДО – учреждения дополнительного образования. [↑](#footnote-ref-2)
3. ОУ – образовательные учреждения. [↑](#footnote-ref-3)
4. «Российское образование в контексте международных показателей: Сопоставительный доклад», А. В. Полетаев, М. Л. Агранович, Л. Н. Жарова. – М.: Аспект Пресс, 2003. [↑](#footnote-ref-4)
5. Статья 43. [↑](#footnote-ref-5)
6. Закон РФ «Об образовании» от 10.07.92 №3266-1 (в редакции ФЗ №68-ФЗ от 20.07.04), ст. 7, п. 1. [↑](#footnote-ref-6)
7. Там же (абзац введен Федеральным законом от 25.06.2002 N 71-ФЗ). [↑](#footnote-ref-7)
8. Закон РФ «Об образовании» от 10.07.92 №3266-1 (в редакции ФЗ №68-ФЗ от 20.07.04), ст. 7, п. 2. [↑](#footnote-ref-8)
9. Закон РФ «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся финансирования общеобразовательных учреждений» от 07.07.03 №123-ФЗ, п. 3.1. [↑](#footnote-ref-9)
10. Закон РФ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 04.07.03 №95-ФЗ, п. 17, ст. 236 (13). [↑](#footnote-ref-10)
11. Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.03 №131-ФЗ, гл. 3, ст.ст. 15 (11), 16 (13). [↑](#footnote-ref-11)
12. Письмо Министерства финансов РФ (от 07.10.03 №10-02-08) и Министерства образования РФ (от 18.09.03 №20-51-2839/20-01) «О реализации Федерального закона от 07.07.2003 №123-ФЗ). [↑](#footnote-ref-12)
13. ОУ – образовательные учреждения. [↑](#footnote-ref-13)
14. Закон Ставропольского края от 11.08.98 №21-кз «Об образовании» (в ред. Закона СК от 03.01.01 №3-кз). [↑](#footnote-ref-14)
15. Закон Ставропольского края от 30.06.04 №54-кз «О нормативах расходов на реализацию государственного стандарта общего образования в муниципальных общеобразовательных учреждениях на территории Ставропольского края». [↑](#footnote-ref-15)
16. Ст. 2 Закона Ставропольского края от 30.06.04 №54-кз. [↑](#footnote-ref-16)
17. Раздел III Концепции оптимизации бюджетных расходов в сфере образования и рационализации сети образовательных учреждений Ставропольского края. [↑](#footnote-ref-17)
18. Утверждена распоряжением Правительства Ставропольского края от 24.06.04 №265-рп. [↑](#footnote-ref-18)
19. Раздел III Концепции оптимизации бюджетных расходов. [↑](#footnote-ref-19)
20. Приказ Министерства образования РФ от 09.03.04 №1312 «Об утверждении федерального Базисного учебного плана и примерных учебных планов для образовательных учреждений Российской Федерации, реализующих программы общего образования». [↑](#footnote-ref-20)
21. Письмо Министерства образования Российской Федерации и Профсоюза работников народного образования и науки Российской Федерации от 16.01.2001г. №20-58-196/20-5/7 «О порядке исчисления заработной платы работников образовательных учреждений». [↑](#footnote-ref-21)
22. Приказ Министерства образования РФ от 16.10.03 №3925 «О повышении трафных ставок (окладов) Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы». [↑](#footnote-ref-22)
23. ФОТ – фонд оплаты труда. [↑](#footnote-ref-23)
24. По типам и видам образовательных учреждений. [↑](#footnote-ref-24)
25. Образовательное учреждение вправе самостоятельно формировать свою штатную численность. [↑](#footnote-ref-25)
26. Это могут быть объективные причины малой численности учащихся определенного школьного возраста на сельской территории, а также субективные причины, позволяющие комплектовать классы с меньшей наполняемостью, что ведет к росту числа классов и соответственно к росту финансирования при традиционной финансовой схеме «от достигнутого», когда финансируется не услуга, а образовательное учреждение. [↑](#footnote-ref-26)
27. Письмо Министерства образования Российской Федерации и Профсоюза работников народного образования и науки Российской Федерации от 16.01.2001г. №20-58-196/20-5/7 «О порядке исчисления заработной платы работников образовательных учреждений», разделы 6-8. [↑](#footnote-ref-27)
28. В примерных Типовых штатах образовательных учреждений (носят рекомендательный характер) приводятся нормы штатных единиц персонала, по оплате труда не связанного с преподаванием учебных часов, в зависимости от размера образовательного учреждения. По существующим тарификационным спискам, соотнесенным с разрядами Единой тарифной сетки, возможно определить минимальные и максимальные соотношения фонда оплаты труда педагогического и прочего персонала в зависимости от размера образовательных учреждений. [↑](#footnote-ref-28)
29. Например, Постановление Правительства Российской Федерации №196 от 19.03.2001 года «Об утверждении типового положения об общеобразовательном учреждении». [↑](#footnote-ref-29)
30. Письмо Министерства финансов РФ (от 07.10.03 №10-02-08) и Министерства образования РФ (от 18.09.03 №20-51-2839/20-01) «О реализации Федерального закона от 07.07.2003 №123-ФЗ). [↑](#footnote-ref-30)
31. Нормативу предоставления образовательной услуги для граждан, обучающихся в городской местности по обычным школьным программам. [↑](#footnote-ref-31)
32. Ст. 7, п. 2 ФЗ РФ от 10.07.92 №3266-1 «Об образовании» в редакции от 20.07.04 №68-ФЗ. [↑](#footnote-ref-32)
33. Письмо Министерства образования Российской Федерации и профсоюза работников народного образования и науки Российской Федерации от 16.01.01 №20-58-196/20-5/7 «О порядке исчисления заработной платы работников образовательных учреждений». [↑](#footnote-ref-33)
34. Типовые положения об образовательных учреждениях. [↑](#footnote-ref-34)
35. Примерные типовые штаты образовательных учреждений. [↑](#footnote-ref-35)
36. Средней в целом по району / городу. [↑](#footnote-ref-36)
37. Письмо Министерства финансов РФ (от 07.10.03 №10-02-08) и Министерства образования РФ (от 18.09.03 №20-51-2839/20-01) «О реализации Федерального закона от 07.07.2003 №123-ФЗ). [↑](#footnote-ref-37)
38. Статья 1, пункт 1 (6.1). [↑](#footnote-ref-38)
39. Федеральное законодательство прямого действия, регламентирующее вопросы формирования штатной численности образовательных учреждений, носит рекомендательно разрешительный характер. Каждое образовательное учреждение вправе самостоятельно формировать свои штаты. В результате этого зачастую наблюдается завышение штатной численности административно-управленческого, вспомогательного, технического и даже педагогичсекого персонала, численность которых не связана с количеством учебных часов Базисного учебного плана. В федеральных законодательных актах последних лет появилась фраза о том, что образовательное учреждение формирует свою штатную численность в пределах имеющихся финансовых средств. [↑](#footnote-ref-39)
40. Рекомендуется на уровне Края утвердить долю расходов на обеспечение учебного процесса, не связанных с оплатой труда. Необходимо предусмотреть дальнейший рост доли этих расходов, так как динамика фактической доли расходов показывает ее сокращение при недостаточном финансировании на развитие материально технической базы образовательных учреждений. [↑](#footnote-ref-40)
41. Нормы наполняемости классов, надбавки, дополнительные учебные часы. [↑](#footnote-ref-41)
42. Определяются Ставропольским краем. [↑](#footnote-ref-42)