

НОВЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ в школах Нижегородской области

Мария Федотова,

*доцент кафедры теории и практики развития образования
Нижегородского института развития образования,
кандидат экономических наук*

Нижегородская область не стала участником Комплексного проекта модернизации образования. Тем не менее, в области в 2008 г. была разработана нормативно-правовая база для введения нормативно-подушевого финансирования с 1 января 2009 г.

- нормативно-правовая база • нормативы • субвенции в регионах
- самостоятельность школы • спецкурсы для директоров школ

Приняты: Постановление Правительства Нижегородской области от 31 июля 2008 года № 320 «О методике расчёта норматива бюджетного финансирования на реализацию федерального государственного образовательного стандарта общего образования в общеобразовательных учреждениях муниципальных районов и городских округов Нижегородской области»; Постановление Нижегородской области от 30.12.2008 г. № 632 «О порядке финансирования муниципальных и негосударственных общеобразовательных учреждений Нижегородской области за счёт средств субвенций из областного бюджета, полученных муниципальными районами (городскими округами) Нижегородской области на исполнение полномочий в области общего образования»; Закон Нижегородской области от 14 ноября 2008 года №153-З «Об областном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов».

Нормативы

Нормативно-подушевое финансирование, в первую очередь, предполагает наличие методики расчёта норматива подушевого финансирования, в которой разрабатываются поправочные коэффициенты, учитывающие типы и виды общеобразовательных учреждений субъекта РФ, а также территориальную расположенность (город/село). Кроме того, норматив подушевого финансирования, по модельной методике, должен включать:

- оплату труда работников образовательных учреждений а также отчисления по единому социальному налогу, страховым взносам на обязательное пенсионное страхование и страховым взносам по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
- расходы, непосредственно связанные с обеспечением образовательного процесса, и иные хозяйственные нужды и другие расходы, за исключением расходов

на содержание зданий и коммунальных расходов, из местных бюджетов.

На основе Постановления Правительства Нижегородской области от 31 июля 2008 года № 320, норматив бюджетного финансирования состоит из норматива расходов по фонду оплаты труда работников общеобразовательных учреждений и норматива, включающего учебные и прочие расходы, непосредственно связанные с образовательным процессом.

Норматив бюджетного финансирования определяется в тысячах рублей на одного ученика в год и рассчитывается по формуле:

$$НБФ = НФОТ + НУР, \text{ где:}$$

НБФ — норматив бюджетного финансирования;

НФОТ — норматив расходов по фонду оплаты труда;

НУР — норматив, включающий учебные и прочие расходы, непосредственно связанные с образовательным процессом.

Кроме того, норматив бюджетного финансирования рассчитывается отдельно для образовательных учреждений в городской и сельской местности. С учётом поправочных коэффициентов рассчитываются нормативы по видам общеобразовательных учреждений. Например, норматив расходов по фонду оплаты труда для школ в городской местности, рассчитывается по формуле:

$$НФОТ_{г} = ((У_{ч}/18) \times Р_{етс} \times К_{ауп} \times К_{обс} \times К_{всп} + (У_{ч}/18) \times Р_{етс} \times К_{доп}) \times 1,262 \times 12 / (С \times 11), \text{ где:}$$

НФОТ_г — норматив расходов по фонду оплаты труда для школ в городской местности;

У_ч — число часов по региональному базисному учебному плану с учётом дополнительных часов при делении классов на группы по изучению отдельных предметов;

18 — количество педагогических часов на ставку;

Р_{етс} — ставка заработной платы учителя, соответствующая среднему фактически сложив-

УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ

шемуся разряду ЕТС по общеобразовательным учреждениям Нижегородской области;

К_{ауп} — коэффициент увеличения базового фонда оплаты труда на величину расходов по оплате труда административного персонала;

К_{обс} — коэффициент увеличения базового фонда оплаты труда на величину расходов по оплате труда обслуживающего персонала;

К_{всп} — коэффициент увеличения базового фонда оплаты труда на величину расходов по оплате труда учебно-вспомогательного персонала;

К_{доп} — коэффициент увеличения базового фонда оплаты труда на величину доплат и надбавок;

1,262 — коэффициент отчислений по единому социальному налогу;

12 — количество месяцев в году;

С — условно расчётный показатель по наполняемости класса;

11 — число классов в базовой общеобразовательной школе.

Таким образом, расчёт норматива на оплату труда в Нижегородской области включает расходы на единый социальный налог и страховым взносам на обязательное пенсионное страхование и страховым взносам по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Субвенции

Порядок доведения средств на оплату труда работников образования от бюджетодателя до бюджетополучателя закреплён за субъектом РФ (например, Бюджетный кодекс РФ, статья 85.

Расходные обязательства субъекта РФ) и предполагает разработку и принятие Правительством субъекта РФ постановления о порядке доведения средств субвенции с областного уровня в бюджет муниципалитетов городских округов.

Это отражено в Постановлении Нижегородской области от 30.12.2008 г. № 632.

Механизм финансирования муниципальных и негосударственных общеобразовательных учреждений Нижегородской области осуществляется за счёт средств субвенций из областного бюджета, полученных муниципальными районами (городскими округами) на исполнение полномочий по предоставлению гражданам общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, дополнительного образования в муниципальных и негосударственных общеобразовательных учреждениях, реализации основных общеобразовательных программ (за исключением полномочий по содержанию зданий и коммунальных расходов) на основе нормативов бюджетного финансирования на реализацию федерального государственного образовательного стандарта общего образования.

В этом же документе определён порядок финансирования негосударственных общеобразовательных учреждений, реализующих основные общеобразовательные программы в соответствии со стандартом общего образования. Они имеют право на финансирование при наличии лицензии на право вести образовательную деятельность по соответствующим образовательным программам, а также свидетельства государственной аккредитации по соответствующим образовательным программам.

Одно из важных положений финансово-экономического характера Постановления Нижегородской области от 30.12.2008 г.

№ 632 — учёт в бюджетной смете школы расходов на приобретение учебников в объёме не менее 2% от общего объёма средств,

выделенных школе за счёт субвенции из областного бюджета на осуществление полномочий в области общего образования.

Это жёстко закреплённое условие даёт возможность ежегодно обновлять библиотечный фонд.

В этом же постановлении определён общий принцип выделения объёма расходов по учреждению в следующем порядке:

$$V = \Sigma НБФ(i) \times Ч(i), \text{ где:}$$

V — объём расходов школы за счёт средств субвенции из областного бюджета на исполнение полномочий в области общего образования, полученной муниципальным районом (городским округом);

$НБФ(i)$ — величина норматива бюджетного финансирования школы, работающей по образовательной программе общего образования. Если школа работает по нескольким различным видам образовательных программ (специальные коррекционные программы в специальных коррекционных классах, индивидуальное обучение на дому по медицинским показаниям, углублённое изучение отдельных предметов), расчёт производится отдельно по каждой из программ;

$Ч(i)$ — среднегодовая численность учащихся школы. Если школа работает по нескольким видам образовательных программ, расчёт производится отдельно по каждой из программ исходя из среднегодовой численности учащихся по каждой программе.

Этот порядок выделения средств субвенции соответствует одному из ключевых принципов нормативно-подушевого финансирования: выделение суммы средств субвенции на школу на основе утверждённого подушевого норматива и числа учащихся.

Кроме того, Постановление Нижегородской области от 30.12.2008 г. № 632 предусматривает применение коэффициентов выравнивания в школах, расположенных

в сельской местности, включая малокомплектные, с наполняемостью классов, классов-комплектов менее нормы предельной наполняемости в течение переходного периода к формированию бюджетов на нормативной основе в 2009–2011 гг.; применяются коэффициенты выравнивания норматива бюджетного финансирования $K_{вн}$ ($K_{внн}$) — коэффициент выравнивания норматива бюджетного финансирования в зависимости от наполняемости классов.

Этот коэффициент для школы, средняя наполняемость классов в которой составляет 12 и более учащихся, рассчитывается по формуле:

$$K_{вн} = N_n / U_n.$$

Для школ, в которых средняя наполняемость классов менее 12 учащихся, коэффициент рассчитывается по следующей формуле:

$$K_{внн} = N_n / 2U_n, \text{ где:}$$

N_n — значение нормативной наполняемости класса;

U_n — показатель фактической наполняемости класса.

Органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Нижегородской области ежегодно, на основе мониторинга причин отклонений размера субвенции, рассчитанной по НБФ, от фактически сложившегося уровня затрат муниципальных бюджетов на реализацию основных общеобразовательных программ в школах муниципальных образований, анализируют причины отклонений.

На переходный период при снижении объёма финансирования муниципальной школы при введении нормативного финансирования от объёма расходов школы, рассчитанного по сетевым показателям, необходимо применять следующие пределы допустимых отклонений:

Аналогичный порядок предусмотрен при увеличении расходов школы, но в обратном порядке дополнительного финансирования (от 0,25 до 0,75 соответственно).

Коэффициент выравнивания применяется к разнице между объёмом расходов школы, рассчитанным на основе НБФ, и объёмом расходов, рассчитанным по сетевым показателям. Полученное произведение суммируется с объёмом финансирования, рассчитанным по сетевым показателям.

Самостоятельность школы при расходовании бюджетных средств

Постановлением Нижегородской области от 30.12.2008 г. №632 предусмотрено, что школа самостоятельно разрабатывает смету доходов и расходов в пределах выделенного органом местного самоуправления муниципального района (городского округа) объёма финансирования, рассчитанного в соответствии с настоящим Порядком.

При этом порядком финансирования Нижегородской области предусмотрено, что органы местного самоуправления муниципальных районов (городских округов) финансируют реализацию основных общеобразовательных программ муниципальных школ в соответствии с государственным стандартом общего образования (на лицевые счета школ, открытые в финансовом органе муниципального образования) и государственных школ муниципальных образований (на расчётные счета, открытые в кредитных организациях).

Отклонение расходов, рассчитанных по нормативу (+/-)	Пределы допустимых отклонений при выравнивании по годам		
	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Снижение расходов учреждения (-)	0,75	0,5	0,25

Ответственность за правильность распределения средств субвенции из областного бюджета на общее образование по школам муниципального района (городского округа), включая негосударственные школы, несут органы местного самоуправления муниципального района (городского округа).

К сожалению, подробный порядок распределения средств субвенции на муниципальном уровне в постановлении не расписан. Это предполагает целевое расходование этих средств, и, что самое главное, соблюдение второго основного принципа реализации нормативно-подушевого финансирования: доведение средств субвенции до школы единой суммой на лицевой счёт

в органах Казначейства, без постатейной разбивки. Только в этом случае у школы появляется возможность самостоятельно планировать бюджетные средства.

Что касается величины норматива подушевого финансирования, то он был утверждён Законом Нижегородской области от 14 ноября 2008 года № 153-З. Установлены следующие нормативы бюджетного финансирования на одного ученика на реализацию федерального государственного стандарта общего образования в школах муниципальных районов и городских округов на 2009 год (рубли).

№ п/п	Наименование норматива бюджетного финансирования	Денежное выражение норматива бюджетного финансирования по школам в городской местности на одного ученика	Денежное выражение норматива бюджетного финансирования по школам в сельской местности на одного ученика
1	Норматив бюджетного финансирования общеобразовательной школы (кроме города Сарова)	21 634	29 613
2	Норматив бюджетного финансирования общеобразовательной школы города Сарова	25 960	
3	Норматив бюджетного финансирования специальных (коррекционных) классов в дневных общеобразовательных школах и классов компенсирующего обучения (кроме города Сарова)	49 730	67 376
4	Норматив бюджетного финансирования специальных (коррекционных) классов в дневных общеобразовательных школах и классов компенсирующего обучения города Сарова	59 674	
5	Норматив бюджетного финансирования лицея, гимназии, классов с углублённым изучением предметов (кроме города Сарова)	25 244	34 084
6.	Норматив бюджетного финансирования лицея, гимназии, классов с углублённым изучением предметов города Сарова	30 292	
7	Норматив бюджетного финансирования индивидуального обучения на дому (кроме города Сарова)	25 384	34 229
8	Норматив бюджетного финансирования индивидуального обучения на дому города Сарова	30 459	

Сопровождение нормативно-подушевого финансирования в Нижегородской области

Для того, чтобы новые экономические механизмы были отражены в финансово-экономической деятельности школ, надо постоянно работать с руководителями школ, разъясняя поставленные государством цели и задачи модернизации системы образования, обсуждая методы их достижения. Кроме того, необходимо исходить из вопросов и проблем, возникающих у руководителей школ на этапе реализации нормативно-подушевого финансирования, понимания этого механизма и возможности его воплотить в каждой конкретной школе.

Поэтому, учитывая, что нормативно-подушевое финансирование предполагает самостоятельность школы в составлении бюджетной сметы и что в штатном расписании школ области не предусмотрена должность заместителя руководителя по финансово-экономическим вопросам, в рамках формирования и апробации содержания нового модульного курса «Экономические аспекты образования» предусмотрена тема «Нормативно-подушевое финансирование общеобразовательных учреждений», в рамках которой рассматриваются общие подходы к порядку реализации нормативно-подушевого финансирования и на практических занятиях изучаются нормативно-правовые документы области по этим вопросам.

Предусмотрен спецкурс «Расчёт бюджетной сметы школы при нормативно-подушевом финансировании». Тематика спецкурса:

- поэтапный анализ слушателями нормативно-законодательных актов Нижегородской области;
- освоение ими алгоритма составления бюджетной сметы как основного финансового документа школы;
- овладение навыками расчёта педагогических ставок школы, распределения часов по учебно-базисному плану Нижегородской области, составления штатного расписания;
- самостоятельное формирование фонда оплаты труда работников школы по новой системе оплаты труда в рамках предоставляемых субвенций;
- планирование бюджетных расходов школы с учётом приобретённых навыков работы с экономической классификацией РФ при составлении бюджетной сметы.

- новым в разработанном спецкурсе стало предложение по составлению бюджетной сметы с включением расчётов коммунальных расходов школы.

Практическое значение спецкурса заключается в том, что у слушателей вырабатываются умения самостоятельно планировать бюджетные расходы школы с помощью различных методов, в соответствии с нормативно-правовой базой. На курсах повышения квалификации слушатели не изучают такие темы, поэтому руководители нижегородских школ, в большинстве своём не владеющие этими навыками, высоко оценили спецкурс и практические занятия, на которых они учатся применять знания по нормативно-подушевому финансированию на практике.

* * *

Нормативно-подушевое финансирование — новый экономический механизм в Нижегородской области. Отработка нормативной базы и практики его реализации требует времени и, конечно, поддержки руководителей школ Министерством образования, районными управлениями образования, Институтом развития образования области. **НО**



ЮРИДИЧЕСКИЕ КОНСУЛЬТАЦИИ

? На основании каких законов или приказов должна производиться оплата труда в малокомплектных школах? Как должны заниматься 2-й и 3-й классы, в подсмену? Какие уроки можно объединять? Сколько часов должно оплачиваться учителю, ведущему уроки в 3-х и 2-х классах? Лариса Анатольевна

В отношении оплаты труда учителей рекомендуем обращаться в орган управления образованием, которому подчиняется Ваше учреждение, а также в органы местного самоуправления. При организации учебного процесса следует руководствоваться СанПиН 2.4.2.1178-02 и ст. 32 Закона РФ «Об образовании». Режим работы и расписание занятий образовательное учреждение составляет самостоятельно.