

# ПРАКТИКА ИМИТАЦИИ ВВЕДЕНИЯ нормативного финансирования

**Анатолий Вифлеемский,**

*директор Центра экономики образования,  
доктор экономических наук, г. Нижний Новгород*

**В Нижегородской области отчитываются о введении нормативного финансирования. Однако при этом на практике его как не было, так и нет на региональном уровне. Нормативы финансирования произвольно устанавливаются, затем урезаются по факту, причём даже без внесения изменений в нормативные акты. Имитируется введение нормативного финансирования, хотя ничего не меняется по существу. Именно таким образом сформулированы нормативные правовые акты Нижегородской области, которые к тому же ещё и не выполняются региональным органом управления образования.**

- *нормативы расходов* • *субвенции* • *полномочия в области общего образования* • *права на финансирование из бюджета*
- *оплата труда и нормативное финансирование*

## **Принцип нижегородского нормативного финансирования: что хочу, то и делаю**

В соответствии с Законом Нижегородской области от 10 декабря 2004 г. № 145-З «О предоставлении органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Нижегородской области субвенций на исполнение полномочий в области общего образования» органы исполнительной власти Нижегородской области при формировании областного бюджета на очередной финансовый год предусматривают в составе расходов средства, необходимые для исполнения органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов полномочий по организации предоставления гражданам общедоступ-

ного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях при реализации основных общеобразовательных программ (за исключением полномочий по содержанию зданий и коммунальных расходов).

Порядок расчёта норматива расходов на реализацию государственного стандарта общего образования в муниципальных школах определён статьёй 4 названного закона. Норматив расходов на реализацию федерального государственного образовательного стандарта общего образования в муниципальных и негосударственных общеобразовательных учреждениях рассчитывается на одного ученика для каждого муниципального района (городского округа) в соответствии с Методикой расчёта норматива бюджетного финансирования на реализацию федерального государственного

образовательного стандарта общего образования в общеобразовательных учреждениях муниципальных районов и городских округов Нижегородской области, утверждаемой Правительством Нижегородской области.

Норматив расходов на реализацию федерального государственного образовательного стандарта общего образования на очередной финансовый год ежегодно утверждается законом Нижегородской области об областном бюджете на очередной финансовый год.

Норматив расходов на реализацию федерального государственного образовательного стандарта общего образования для расчёта субвенции *утверждается как единый норматив для каждого вида общеобразовательных учреждений и используется для составления сметы расходов по каждому муниципальному и негосударственному общеобразовательному учреждению.*

На самом деле вместо единых нормативов стали утверждаться отдельные нормативы для школ городской и сельской местности (с чем, в общем-то, можно согласиться, учитывая особые условия работы школ в сельской местности), а затем ещё и специальных нормативов для города Саров.

При этом в финансово-экономическом обосновании законопроекта, устанавливающего повышенные размеры норматива для этого городского округа, утверждалось, что не требуется дополнительных расходов, в то время как совершенно очевидно: если хотя бы на одного человека в группе выделяется больше денег, то и на всю группу в целом их также надо будет больше — ведь уменьшения расходов на кого-либо в этой группе не предполагалось.

Методика расчёта норматива предусматривала умножение «средней сложившейся ставки ЕТС» на несколько различных коэффициентов, которые публично не оглашались. В результате был рассчитан и утверждён набор нормативов по различным видам учреждений в зависимости от их местонахождения.

Однако и эти утверждённые нормативы не стали соблюдать. В частности, Администрация Нижнего Новгорода получила общий объём субвенций в бюджет города в объёмах, значительно

меньших, рассчитанного по Методике нормативного финансирования, утверждённой законом № 145-З, если считать по утверждённым в бюджете нормативам финансирования. Причём недофинансирование было письменно подтверждено Министерством образования Нижегородской области и составило 287,7 млн рублей, или 11,2% от объёма средств по нормативам финансирования, что означает, что финансирование было осуществлено лишь в объёме 88,8% от установленного нормативами. Естественно, что и муниципальные школы получили финансирование в объёмах значительно меньших, чем положено по нормативам.

В то же время некоторые муниципальные образования получили субвенции в объёмах, резко превышающих объёмы, рассчитанные, исходя из нормативов финансирования. Так, например, город Саров — на 72,2% больше величины, определённой, исходя из утверждённых нормативов финансирования, Гагинский район — на 110,8%, т.е. более чем в два раза больше величины, определённой, исходя из нормативов финансирования.

В результате никакого применения предусмотренных законом «единых нормативов расходов» при расчёте субвенции не было: была лишь имитация нормативного финансирования, а в расчёте на одного учащегося городу Нижнему Новгороду было выделено 22,3 тыс. рублей, городу Сарову — 37,3 тыс. рублей, а Гагинскому району — 62,4 тыс. рублей.

Хотя ни одной нормой действующего законодательства Министерство образования Нижегородской области не получало полномочий по произвольной корректировке размеров субвенции, оно это сделало, исходя из своих предпочтений.

Кроме того, методика расчёта субвенций предусматривала установление адаптационного фонда, который должен был рассчитываться по определённой формуле и дать возможность не уменьшать объёмы

финансирования школ с недостаточно высокой наполняемостью классов. Однако для школ городов Нижегородской области (за исключением города Саров) его практически не было выделено.

При этом в письме Министерства образования Нижегородской области беззастенчиво говорится о том, что были проведены расчёты по некоей традиционной методике, которая при этом никем никогда не утверждалась.

### **Хотим – дадим, а захотим – вообще отберём**

Второй этап имитации нормативного финансирования начался в 2009 году. В соответствии с Законом Нижегородской области от 08.09.2008 № 114-З органам местного самоуправления Нижегородской области были выделены субвенции на исполнение полномочий в области общего образования, включая финансирование негосударственных общеобразовательных учреждений.

Законом Нижегородской области от 08.09.2008 № 114-З полномочия органов местного самоуправления были определены следующим образом: «Органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Нижегородской области осуществляют полномочия по организации предоставления гражданам общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, дополнительного образования в муниципальных общеобразовательных учреждениях в части реализации основных общеобразовательных программ (за исключением полномочий по содержанию зданий и коммунальных расходов), а также в негосударственных общеобразовательных учреждениях, реализующих основные общеобразовательные программы в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом (за исключением полномочий по содержанию зданий и коммунальных расходов) («далее — полномочия в области общего образования).

При этом согласно части 6 статьи 5 Закона на Нижегородской области от 10 декабря 2004 г. № 145-З *порядок 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, определяется Правительством Нижегородской области.*

Порядок 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, был утверждён постановлением Правительства Нижегородской области от 30.12.2008 № 632.

В соответствии с пунктом Порядка *негосударственные общеобразовательные учреждения, реализующие основные общеобразовательные программы в соответствии со стандартом общего образования, 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.*

*Каких-либо дополнительных оснований для получения права на финансирование из бюджета действующий порядок не предполагает.*

Действующее федеральное законодательство об образовании регламентирует платную образовательную деятельность негосударственных образовательных учреждений. В частности, часть 1 статьи 46 Закона РФ «Об образовании» от 10.07.1992 № 3266-1 определяет, что негосударственное образовательное учреждение вправе взимать плату с учащихся, воспитанников

за образовательные услуги, в том числе за обучение в пределах федеральных государственных образовательных стандартов или федеральных государственных требований.

Обратим особое внимание на то, что ни федеральное, ни региональное законодательство не увязывают возможность получать бюджетное финансирование негосударственными образовательными учреждениями и их право взимать плату с учащихся, в том числе за обучение в пределах федеральных государственных образовательных стандартов.

При принятии Закона Нижегородской области от 08.09.2008 № 114-З Государственно-правовое управление Законодательного собрания Нижегородской области в своём Заключении на проект Закона, внесённый Губернатором Нижегородской области письмом от 20.06.2008 № 001-1589/08-0-0, предлагало финансировать негосударственные общеобразовательные учреждения при условии предоставления гражданам общего образования на бесплатной основе. С этой целью статью 2 Закона Нижегородской области от 10 декабря 2004 г. № 145-З предлагалось изложить в следующей редакции:

*«Органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов осуществляют полномочия по организации предоставления гражданам общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, дополнительного образования в **муниципальных** общеобразовательных учреждениях в части реализации основных общеобразовательных программ (за исключением полномочий по содержанию зданий и коммунальных расходов), а также в негосударственных общеобразовательных учреждениях, реализующих на бесплатной основе федеральный государственный стандарт общего образования (за исключением полномочий по содержанию зданий и коммунальных расходов)».*

Однако вследствие занятой Министерством образования Нижегородской области позиции законопроект был принят без изменений.

Несмотря на это, Министерство образования Нижегородской области письмом от 04.09.2009 № 316-01-52/2891 стало дополнительно устанавливать различные не предусмотренные ука-

занными нормативными актами Нижегородской области требования. При этом Министерство образования области не наделено правом трактовать положения действующего законодательства, а у органов местного самоуправления нет правовых оснований для следования письмам органов исполнительной власти Нижегородской области, не относящимся к нормативным правовым актам. Однако несмотря на это, региональное министерство стало требовать от органов местного самоуправления отобрать у негосударственных учреждений ранее переданные средства.

Самое интересное, что ранее направленное письмо Министерства образования Нижегородской области от 27.04.2009 № 316-0152/1422 содержало перечень негосударственных общеобразовательных учреждений, на которые были выделены средства субвенции и которые были обязаны профинансировать органы местного самоуправления. Подписи на письмах стояли идентичные...

### Оплата труда и нормативное финансирование

В 2009 г. в Нижегородской области была также изменена система оплаты труда: вместо Единой тарифной сетки была введена система оплаты труда, сходная с рекомендованной для федеральных бюджетных учреждений. Положением об оплате труда работников государственных образовательных учреждений Нижегородской области (утверждено постановлением Правительства области от 15.10.2008 № 468) были определены минимальные оклады по профессиональным квалификационным группам, минимальные оклады по должности в зависимости от сложности выполняемой работы и величины повышающих коэффициентов, условия оплаты труда руководителей, заместителей руководителей, главных бухгалтеров, условия осуществления выплат компенсационного, стимулирующего и иного характера.

Конечно, при этом утверждалось, что изменение системы оплаты труда приведёт к невиданному доселе росту благосостояния учителей, якобы недостижимому при использовании ЕТС.

Однако названным положением минимальный оклад для профессиональной квалификационной группы должностей педагогических работников губернатор Нижегородской области «щедро» определил в размере 3360 руб. К нему были предусмотрены ещё и повышающие коэффициенты, в результате которых минимальный оклад для учителей, относимых к четвёртому квалификационному уровню профессиональной квалификационной группы «Педагогические работники», составил 4100 рублей.

Профессиональная квалификационная группа	Повышающий коэффициент по должности	Минимальный оклад, рублей
1-й квалификац. уровень	1,0	3 360
2-й квалификац. уровень	1,10	3 700
3-й квалификац. уровень	1,16	3 900
4-й квалификац. уровень	1,22	4 100

#### *Минимальные оклады педагогических работников в Нижегородской области*

Если сравнить эту цифру с размером минимального размера оплаты труда, установленно-го в России с 1 января 2009 г. — 4330 рублей, то становится совсем печально.

Ситуация усугубляется тем, что минимальный оклад для уборщицы и другого хозяйственного персонала школы установлен в размере 2600 рублей, а зарплата должна составлять не менее минимального размера оплаты труда. Поэтому заработная плата педагогов (особенно молодых специалистов) теперь весьма незначительно отличается от размеров оплаты труда обслуживающего персонала школы. Исключением из этого правила стали значительно увеличенные в размерах оклады руководящих работников.

Максимальные размеры оплаты труда учителя за ставку (18 часов) не сильно отличаются от минимальных. Коэффициент образования при наличии образования «специалист» — 1,1; максимальный размер повышения за квалификационную категорию — 1,3. В результате максимальный оклад учителя с высшим образованием и высшей категорией с надбавкой за стаж работы более 10 лет составляет:  
 $4100 \times 1,1 \times 1,3 + 4100 \times 0,15 = 6478$ , т.е. 1,5 МРОТ.

Таким образом, в результате введения новой системы оплаты труда в Нижегородской области положение педагогических работников значительно ухудшилось: при ЕТС ситуация с уровнем оплаты труда педагогов была значительно лучше. Надо было просто индексировать ставку первого разряда ЕТС: особенно наглядно это видно, если знать, что для московских педагогов по-прежнему сохраняется система оплаты труда, основанная на ЕТС, при этом ещё и систематически повышается ставка первого разряда ЕТС, что обеспечивает значительно более высокий уровень оплаты труда всех работников школ, несмотря на экономический кризис. Результат в московских школах вполне ожидаемый — конкурс на должности учителей, так как обеспечивается вполне конкурентоспособная зарплата.

Постановлением Правительства Москвы от 25 августа 2009 г. № 830-ПП «Об увеличении тарифных ставок (окладов) единой тарифной сетки по оплате труда работников государственных учреждений города Москвы» месячную тарифную ставку (оклад) первого разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников государственных учреждений города Москвы с 1 сентября 2009 г. была установлена в размере 6325 руб. Учителям ставки заработной платы устанавливаются в диапазоне от 7 до 14 разряда. К этим ставкам устанавливаются многочисленные надбавки и доплаты. **НО**