

## **Рекомендации по повышению эффективности управления деятельностью малокомплектных школ и школ, находящихся в труднодоступной местности**

В сфере образования в соответствии с нормами Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (273-ФЗ) финансирование реализации основных общеобразовательных программ осуществляется посредством предоставления субвенций местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Нормативные затраты определяются по каждому уровню образования в соответствии с ФГОС, виду и направленности образовательных программ с учетом формы обучения, ФГТ, типа образовательной организации, категории, сетевых форм организации образовательного процесса, образовательных технологий, специальных условий получения образования обучающимися с ОВЗ, обеспечения дополнительного профессионального образования педагогических работников, обеспечения безопасных условий обучения и воспитания, охраны здоровья обучающихся, а также с учетом иных предусмотренных Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» особенностей организации и осуществления образовательной деятельности (для различных категорий обучающихся), в расчете на одного обучающегося. Нормативные затраты на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере образования включают затраты на оплату труда педагогических работников с учетом обеспечения уровня средней заработной платы педагогических работников, установленные Указами Президента Российской Федерации, Постановлениями Правительства Российской Федерации и статьей 99 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». **Для малокомплектных школ и школ, находящихся в труднодоступной местности, расчеты финансового**

**обеспечения реализации основных образовательных программ могут включать статьи расходов, которые не зависят от числа обучающихся.**

В соответствии с особенностями распределения полномочий в сфере образования между отдельными уровнями власти к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общего образования в муниципальных дошкольных и общеобразовательных организациях и дополнительного образования в муниципальных общеобразовательных организациях. В соответствии с частью 4 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ для данного полномочия допускается установление на федеральном уровне положений, которыми определяются объем и/или порядок осуществления расходов из бюджета субъекта Российской Федерации. В результате пунктом 3 части 1 статьи 8 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 года №273-ФЗ (далее – ФЗ-273) устанавливается предоставление субвенций, в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации. А частями 2 и 3 статьи 99 указанного федерального закона устанавливаются требования к определению их объема.

Для обеспечения реализации рассматриваемых полномочий на уровне каждого субъекта Российской Федерации должна быть сформирована нормативная правовая база, учитывающая указанные требования федерального законодательства, которая и определяет региональную систему финансирования общего и дополнительного образования (за исключением общего и дополнительного образования в государственных образовательных организациях). Учитывая объективную потребность организаций в привлечении необходимого персонала, приобретении средств обучения и осуществления прочих расходов при реализации образовательных программ очевидной представляется **связь между достаточностью финансового обеспечения полномочий и соблюдением требований федерального законодательства на региональном уровне.** Так, в случае не включения в

расчеты на уровне субъекта Российской Федерации, например, расходов на оплату труда обслуживающего персонала, получаемая субсидия не обеспечит в полной мере потребности организации на реализацию образовательной программы, что приведет к угрозам выполнения гарантий прав граждан на образование. **Практика показывает, что в данном случае дополнительное бремя возлагается на муниципальные районы (городские округа).**

Для обеспечения реализации федеральных государственных образовательных стандартов при соблюдении порядка реализации основных общеобразовательных программ образовательной организации необходимо, прежде всего, привлечь достаточное количество квалифицированных педагогических работников. Таким образом, основой для расчета является **определение потребности в педагогическом персонале.**

Продвинутый подход к определению потребности в педагогическом персонале должен быть ориентирован **на выполнение показателей дорожных карт.** Такой подход используют 7 субъектов Российской Федерации: Забайкальский и Приморский края, Иркутская, Калининградская, Сахалинская и Смоленская области, Республика Северная Осетия – Алания. В данных субъектах расчет осуществляется на основании целевых или сложившихся соотношений «педагог/учащийся». **При этом может быть применена необходимая корректировка указанного соотношения в зависимости от особенностей реализации образовательной программы в условиях малокомплектных школ или школ, находящихся в труднодоступной местности.**

#### ***Учет типа местности при определении нормативов финансирования***

Во многих субъектах Российской Федерации установлены надбавки к заработной плате для педагогических и руководящих работников за работу в образовательных организациях, расположенных в сельской местности. Кроме того, фактическая наполняемость классов и групп в сельских образовательных организациях ниже наполняемости таких же классов в городских организациях. Все это обуславливает влияние типа местности на фактические потребности организаций в финансовом обеспечении образовательной деятельности в

расчете на одного обучающегося, а значит, должно быть учтено при определении нормативов.

**Проведенный анализ показал, что тип местности так или иначе при определении финансового обеспечения общеобразовательных организаций учитывают 69 регионов, а при определении нормативов для дошкольных образовательных организаций – 50 субъектов Российской Федерации.**

При расчете финансирования основных общеобразовательных программ, реализуемых общеобразовательными организациями потребность в числе педагогических работников, должна умножаться на прогнозируемую среднюю заработную плату по региону. То есть финансирование **общеобразовательных организаций** предполагает отсутствие необходимости предоставления организациям дополнительных субсидий, целью которых является доведение заработной платы педагогических работников до целевой в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года №597.

Для повышения **эффективности управления деятельностью малокомплектных школ и школ, находящихся в труднодоступной местности** при определении финансового обеспечения муниципальных общеобразовательных организаций целесообразно использовать следующие подходы:

напрямую учитывать целевую среднюю заработную плату по региону в качестве показателя оплаты труда педагогических работников;

коэффициенты доведения оклада педагогических работников до средней по региону заработной платы;

при расчете потребности в оплате труда педагогического персонала использовать произведение средней сложившейся заработной платы педагогических работников малокомплектных школ и школ, находящихся в труднодоступной местности и коэффициента ее доведения до целевой заработной платы.

Реализация основных общеобразовательных программ осуществляется, как это определяют федеральные государственные образовательные стандарты, не только силами основного (педагогического) персонала, но и при участии

работников, занимающих прочие должности (административно-управленческий персонал, персонал, осуществляющий финансово-хозяйственную деятельность, учебно-вспомогательный персонал, обслуживающий персонал и пр.). В соответствии с положением пункта 3 части 1 статьи 8 ФЗ-273 нормативы, используемые для определения объема субвенции местным органам власти на обеспечение прав детей на получение общего образования в муниципальных общеобразовательных и дошкольных образовательных организациях, должны, в том числе, учитывать расходы на оплату труда персонала, реализующего соответствующие образовательные программы. Фактически, можно говорить о том, что если для реализации основной общеобразовательной образовательной программы персонал требуется, то средства на оплату его труда должны быть заложены в норматив финансового обеспечения<sup>1</sup>.

Следовательно, при определении финансового обеспечения муниципальных общеобразовательных организаций должны быть выполнены расчеты потребности в оплате труда непедагогического персонала или использован коэффициент соотношения фондов оплаты труда педагогического и непедагогического персонала.

Рассмотренная выше особенность учета при определении нормативов оплаты труда прочего персонала оказывает наибольшее влияние на необходимость «добавления» на местном уровне средств образовательным организациям при формировании муниципальных заданий. Именно указанные обстоятельства и становились основанием для оспаривания в Верховном суде используемых в Приморском крае и Республике Хакасия методик определения нормативов.

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 8 ФЗ-273 нормативы, определяемые субъектами Российской Федерации для расчетов объемов передаваемых муниципалитетам субвенций на обеспечение прав детей на общее образование в обязательном порядке включают расходы на приобретение учебников и учебных пособий, игр, игрушек, а также средств обучения, используемых для реализации образовательной программы. При

---

<sup>1</sup> Данная позиция подтверждена определениями Верховного суда Российской Федерации 56-АПГ14-8 от 30 июля 2014 года и 55-АПГ14-9 от 23 июля 2014 года.

этом в соответствии с пунктом 26 статьи 2 ФЗ 273 к средствам обучения относятся все приборы, оборудование, включая спортивное оборудование и инвентарь, инструменты (в том числе музыкальные), учебно-наглядные пособия, компьютеры, информационно-телекоммуникационные сети, аппаратно-программные и аудиовизуальные средства, печатные, электронные образовательные и информационные ресурсы и иные материальные объекты, необходимые для организации образовательной деятельности. Таким образом, федеральным законодательством определяется, что создание в общеобразовательных и дошкольных образовательных организациях необходимых условий для реализации образовательных программ должно осуществляться за счет средств региональных бюджетов.

Проведенная оценка удельной стоимости необходимых средств обучения в расчете на одного обучающегося в год свидетельствует о **значительном снижении расходов в данной части практически во всех субъектах Российской Федерации**. В качестве исключений из общей практики могут быть приведены подходы, используемые в Сахалинской области (8 000 рублей в год), а также в определенной степени в Ханты-Мансийском автономном округе (4 406 рублей в год) и Камчатском крае (4 034 рубля в год). В данных регионах «недофинансирование» не носит столь существенного характера. В остальных субъектах Российской Федерации учитывается не более четверти необходимых расходов на приобретение средств обучения для реализации образовательных программ, а в отдельных субъектах данная часть расходов организаций практически не финансируется. Подходы к непосредственному расчету норматива для общеобразовательных организаций не столь разнообразны. Проведенный анализ нормативных правовых актов<sup>2</sup> показывает, что:

расходы на приобретение средств обучения (именуемые в отдельных регионах расходами на материальное обеспечение, учебными расходами, расходами на обеспечение образовательного процесса и пр.) определяются

---

<sup>2</sup> Нормативные правовые акты, на основании которых можно оценить выполнение рассматриваемого требования, приняты всего в 61 субъекте Российской Федерации.

отдельно от норматива в части оплаты труда в 51-м субъекте Российской Федерации;

расходы на приобретение средств обучения определяются как процент от норматива в части оплаты труда в 10 субъектах Российской Федерации.

**Отметим, что в большинстве случаев финансовое обеспечение средств обучения (либо его отношение к нормативу в части оплаты труда) не зависит от особенностей реализации образовательной программы. В то же время для малокомплектных школ и школ, находящихся в труднодоступной местности, расходы на приобретение средств обучения должны отличаться для программ, реализуемых с применением дистанционных технологий.**

#### *Учет форм обучения и используемых образовательных технологий*

В соответствии с ФЗ-273 реализация образовательных программ может осуществляться в очной, очно-заочной или заочной формах, кроме того, могут использоваться дистанционные технологии, электронное обучение, сетевая форма реализации образовательных программ. Отдельной практикой реализации образовательных программ является их реализация по месту пребывания учащегося (обучение на дому), в том числе в различных медицинских организациях. Однако данные формы и технологии справедливы лишь для уровней начального общего, основного общего и среднего общего образования, но не для уровня дошкольного образования. Реализация основных общеобразовательных программ дошкольного образования в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом дошкольного образования осуществляется лишь в очной форме, при этом особенности реализации программы зависят от режима (продолжительности) пребывания детей в группе и их возраста. На настоящий момент определяются отдельные нормативы финансирования реализации основных общеобразовательных программ с использованием дистанционных технологий в 24-х субъектах Российской Федерации, при этом в Магаданской области норматив определяется в привязке к конкретному образовательному учреждению «Центр дистанционного образования». В 5-ти субъектах Российской Федерации

определяется норматив финансирования образовательных программ, реализуемых в сетевой форме: Камчатский край, Костромская, Омская и Тамбовская области, Республика Бурятия.

От того, дифференцированы ли расходы по уровням образования в рамках основного общего образования, зависит, в частности, достаточным ли будет финансирование тех образовательных организаций, структура контингента в которых отклоняется от среднего по субъекту Российской Федерации.

Требование по учету типа образовательной организации при определении норматива обуславливается, в том числе, требованием части 3 статьи 99 ФЗ-273, определяющим уровень оплаты труда персонала, используемого в качестве одного из параметров при расчете. Так, реализация программ дошкольного образования в дошкольных образовательных организациях определяет потребность в оплате труда педагогического персонала на уровне среднего по системе общего образования в регионе, в то время как реализация аналогичных программ в общеобразовательной организации – на уровне среднего по региону. В результате одинаковые потребности в числе работников определяют различные потребности в финансировании их работы. Очевидно, что при прочих равных финансовое обеспечение дошкольного образования в общеобразовательных организациях должно быть выше финансового обеспечения дошкольного образования в дошкольных образовательных организациях. На практике же региональные базы, регламентирующие финансирование, не всегда учитывают данное обстоятельство.

В соответствии с положением пункта 3 части 1 статьи 99 ФЗ-273 обеспечение дополнительного образования в муниципальных общеобразовательных организациях также отнесено к полномочиям субъектов Российской Федерации. Большинство формулировок, используемых в регионах для обозначения определяемых нормативов и названий методик их расчета, включает слова «и обеспечения дополнительного образования детей». Однако на практике обеспечение дополнительного образования не всегда рассчитывается.



### ***Учет направленности (профиля) образовательной программы в общеобразовательных организациях***

В соответствии с частью 4 статьи 66 ФЗ-273 организация образовательной деятельности по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования может быть основана на дифференциации содержания с учетом образовательных потребностей и интересов обучающихся, обеспечивающих углубленное изучение отдельных учебных предметов, предметных областей соответствующей образовательной программы (профильное обучение). Таким образом, в случае реализации программы с углубленным изучением учебных предметов, предметных областей в соответствии с положением части 2 статьи 99 ФЗ-273 должны определяться отдельные нормативы для таких программ.

Проведенный анализ региональных нормативных правовых актов показывает, что в 54-х из 79-ти субъектов Российской Федерации определяются отдельные нормативы финансирования реализации программ начального общего, основного общего и среднего общего образования с углубленным изучением учебных предметов, предметных областей, которые целесообразно использовать для повышения эффективности деятельности, в том числе для малокомплектных школ и школ, находящихся в труднодоступной местности.

### ***Создание условий для обучения детей с ограниченными возможностями здоровья***

В соответствии с требованиями федерального законодательства обучение детей, имеющих ограниченные возможности здоровья, осуществляется по адаптированным образовательным программам как в специальных классах (группах) коррекционной (компенсирующей) направленности, так и в общеобразовательных классах (группах комбинированной направленности) посредством инклюзии. С целью обеспечения возможности реализации адаптированных основных общеобразовательных программ обозначенными способами в субъектах Российской Федерации должны быть определены специальные (повышенные) нормативы финансирования обеспечения прав детей на общее образование.

**Целесообразно дифференцировать расходы для реализации адаптированных основных общеобразовательных программ в отдельных коррекционных классах.**

*Рекомендуемые подходы к финансированию малокомплектных и труднодоступных образовательных организаций*

Несмотря на то, что в соответствии с требованием части 2 статьи 99 ФЗ-273 нормативы определяются исключительно в расчете на одного обучающегося, нередко практика отнесения требований к нормативным затратам на оказание образовательных услуг, установленных частью 4 статьи 99 ФЗ-273 и на нормативы, используемые для определения субвенций местным бюджетам.

Проведенный анализ региональных нормативных правовых актов<sup>3</sup> показывает, что для малокомплектных и находящихся в труднодоступной местности муниципальных общеобразовательных организаций:

не определяются отдельные нормативы в 19-ти субъектах Российской Федерации;

определяются повышенные нормативы и/или нормативы в расчете на один класс (класс-комплект) в 37-ми субъектах Российской Федерации;

определяется финансирование в расчете на организацию и/или осуществляется финансирование реальных потребностей организаций и/или осуществляется дополнительное финансирование иными способами в 11 субъектах Российской Федерации.

Аналогичный анализ региональных нормативных правовых актов, регламентирующих финансирование дошкольных образовательных организаций, показывает, что из 72 субъектов Российской Федерации дополнительное финансирование за счет средств регионального бюджета для малокомплектных и находящихся в труднодоступной местности дошкольных образовательных организаций предусмотрено в 17-ти регионах.

---

<sup>3</sup> Нормативные правовые акты, на основании которых можно оценить выполнение рассматриваемого требования, приняты всего в 75 субъектах Российской Федерации.

Различия между муниципальными системами в пределах одного субъекта Российской Федерации в необходимом для реализации образовательных программ финансировании могут быть обусловлены как объективными факторами, которые должны учитываться при определении нормативов финансирования (например, наличие в одних муниципальных районах (городских округах) доплат за условия труда, отличные от нормальных, и отсутствие таких доплат в других регионах), так и факторами, связанными со сложившимися в прошлом условиями деятельности образовательных организаций (например, различные уровни оплаты труда в муниципалитетах, находящихся в одинаковых условиях, различные наполняемости классов и групп, различные штатные расписания в организациях). В условиях обеспечения единства образовательного пространства в субъекте Российской Федерации правильно учитывать при определении нормативов первые и не учитывать вторые. В результате в отдельных регионах должны быть определены нормативы для различных групп муниципальных систем.

В то же время на практике в рамках региональных нормативных правовых баз применяются подходы, обеспечивающие приведение норматива (напрямую или посредством пересчета в субвенции) к нормативу для реализации программ в конкретном муниципальном районе (городском округе). Проведенный анализ позволяет утверждать, что, по крайней мере, в 13-ти субъектах Российской Федерации для общеобразовательных организаций (Еврейская автономная область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Забайкальский край, Амурская, Иркутская, Калужская, Саратовская, Смоленская, Томская и Тюменская области, Республика Тыва, Карачаево-Черкесская республика) и в 18-ти субъектах для дошкольных образовательных организаций (Чукотский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Иркутская, Кировская, Новосибирская, Орловская, Смоленская, Тверская и Челябинская области, Республики Адыгея, Калмыкия, Коми и Тыва, Кабардино-Балкарская и Карачаево-Черкесская республики) нормативы финансирования изначально определяются в привязке к конкретным муниципалитетам. При этом в оставшихся субъектах Российской Федерации для отдельных муниципальных

образований могут применяться адаптационные коэффициенты при расчете объемов субвенций.

Особенности определения финансового обеспечения государственных гарантий реализации прав граждан на получение общего образования в муниципальных малокомплектных школах и школах, находящихся в труднодоступной местности, и дополнительного образования в муниципальных общеобразовательных организациях нередко приводят к игнорированию отдельных категорий расходов, что предопределяют существенное недофинансирование прав детей на дошкольное, начальное общее, основное общее и среднее общее образования.