

ISSN 2500-0608



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ

# СПРАВЕДЛИВОСТЬ НОРМАТИВНОГО ПОДУШЕВОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ

Современная аналитика образования

№ 2(10)  
2017



**ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ**  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

---

ИНСТИТУТ ОБРАЗОВАНИЯ

---

**СПРАВЕДЛИВОСТЬ  
НОРМАТИВНОГО ПОДУШЕВОГО  
ФИНАНСИРОВАНИЯ  
ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ**

---

*Серия  
Современная аналитика  
образования*

№ 2(10)



УДК 37.014.543.3

ББК 74.04

A13

Председатель Редакционного совета серии Я.И. Кузьминов  
Руководитель Комитета по выпуску серии О.А. Подольский

Рецензенты:

С.П. Соляникова, зав. кафедрой «Государственные  
и муниципальные финансы» Финансового университета  
при Правительстве Российской Федерации, к.э.н., доцент

Авторы:

И.В. Абанкина, М.Ю. Алашкевич, С.Л. Баринов, П.В. Деркачев,  
И.А. Кравченко, М.В. Меркулов, Н.В. Родина, С.С. Славин

A13 **Справедливость** нормативного подушевого финансирования образования в России / И. В. Абанкина, М. Ю. Алашкевич, С. Л. Баринов, П. В. Деркачев, И. А. Кравченко, М. В. Меркулов, Н. В. Родина, С. С. Славин; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Институт образования. — М.: НИУ ВШЭ, 2017. — 120 с. — 300 экз. — (Современная аналитика образования. № 2(10)).

В выпуске представлены результаты мониторинга региональных и муниципальных нормативно-правовых актов, устанавливающих методики и размер нормативов финансирования общего и дошкольного образования. Приведены примеры «лучшей практики» в части соблюдения федеральных общих требований к нормативным затратам. На основе актуальных данных за 2016 год представлены оценки «справедливых» нормативов финансирования общего и дошкольного образования в сопоставлении с реальными нормативами, установленными на региональном и муниципальном уровнях.

- © Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Институт образования, 2017
- © Фото на обложке YauMicro/Vaenma

---

# Содержание

---

Введение .....	4
1. Проблемные точки нормативного подушевого финансирования общего и дошкольного образования в регионах России .....	10
2. Оценка соответствия региональной и муниципальной правовой базы федеральным требованиям к составу нормативных затрат в сфере образования. ....	26
3. Сравнение «базовых» и «справедливых» нормативов финансирования общего и дошкольного образования в субъектах Российской Федерации .....	45
3.1. Общая характеристика полученных результатов. ....	48
3.2. Методика расчета «справедливого» норматива финансирования ...	58
3.3. Описание групп регионов России по соотношению «базового» и «справедливого» регионального норматива .....	59
3.4. Описание групп регионов России по соотношению «базового» и «справедливого» муниципального норматива. ....	79
4. Интегральный рейтинг нормативно-правовых и финансовых условий внедрения нормативного подушевого финансирования образования .....	95
Заключение .....	114
Список литературы .....	116

---

## Введение

---

Стратегия развития образования Российской Федерации ставит задачу повышения доступности качественного образования при эффективном использовании ресурсов. Это предъявляет соответствующие требования к применяемым механизмам распределения финансов. Нормативное подушевое финансирование (НПФ) выступает в качестве такого механизма, который способен обеспечивать прозрачность финансовых потоков и единую основу для определения размеров финансового обеспечения получения образования детьми, проживающими в различных социально-экономических, географических и образовательных условиях, имеющими различные потребности в силу возраста и состояния здоровья [Мусарский, 2000; Абанкина, 2010].

Несмотря на то, что первые шаги по введению нормативного подушевого финансирования в России были предприняты еще в 1990-х годах, тема не теряет своей актуальности [Клячко, 2014]. Это определяется изменениями, происходящими в системе образования, — они должны находить отражение в методиках финансирования и для обеспечения реализуемости на практике подкрепляться достаточными финансовыми ресурсами. Принятие новых образовательных стандартов и образовательных программ, увеличение разнообразия форм предоставления образовательных услуг (сетевая форма, дистанционное образование, электронное обучение), обеспечение условий для получения образования лицами с особыми потребностями (детьми с ограниченными возможностями здоровья, или ОВЗ, детьми-инвалидами), установление рационального сочетания основного и дополнительного образования, повышение уровня оплаты труда педагогических работников — все это требует учета в применяемых методиках финансирования [Абанкина, 2011; Абанкина, 2013].

Практика проведения реформы в российской системе образования последних десятилетий показывает, что одни ее направления не всегда успевают за ходом реализации других. В частности, это проявляется в том, что содержательные изменения в системе зачастую не синхронизированы с изменениями в ее финансировании. Приведем несколько примеров отставания изменений механизмов финансирования от других процессов, происходящих в образовании.

В условиях нового федерального государственного образовательного стандарта (далее — ФГОС) образовательные организации могут самостоятельно определять продолжительность реализации образовательной программы. В то же время, как показало исследование нормативного по-

душевого финансирования 2015 года [Анализ нормативного..., 2016], 72% проанализированных регионов осуществляют расчет нормативов для обеспечения реализации основных общеобразовательных программ общего образования, исходя из запланированного на реализацию программы количества часов и установленной нагрузки на учителя. То есть финансируется организация стандартного количества уроков, которое зачастую соответствует уходящему в прошлое базовому учебному плану (без вариативности, профильного обучения в старших классах и проектных подходов).

Другой пример отстающего изменения механизмов распределения финансовых ресурсов — это отсутствие учета в методиках расчета нормативов требуемого уровня оплаты труда педагогического персонала (в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597). В соответствии с частью 3 статьи 99 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 273, либо ФЗ-273) расходы на оплату труда педагогических работников муниципальных общеобразовательных организаций, включенные в нормативы, не могут быть ниже средней заработной платы по экономике в соответствующем субъекте Российской Федерации. Вместе с тем, изучение региональных нормативных правовых актов показало, что целевую среднюю заработную плату по экономике региона в качестве показателя для расчета нормативов финансирования напрямую учитывают только 9 субъектов Российской Федерации.

В дошкольном образовании в соответствии с требованиями ФГОС в нормативе должны учитываться все категории работников, включая управленческий, учебно-вспомогательный и обслуживающий персонал. Однако, как показывает мониторинг, расходы на оплату труда управленческого персонала не находят отражения в региональных методиках расчета нормативов дошкольного образования в 13 субъектах Российской Федерации, расходы на оплату труда учебно-вспомогательного персонала, равно как и расходы на оплату труда обслуживающего персонала, — в 20 субъектах.

В качестве иллюстрации несоблюдения требований ФГОС дошкольного образования в ряде регионов можно привести примеры учета в нормативах расходов, не предусмотренных ФГОС. В соответствии со стандартом, максимальная продолжительность программы дошкольного образования не превышает 14 часов в сутки. В то же время в 16 субъектах Российской Федерации в норматив обеспечения дошкольного образования в группах круглосуточного пребывания закладываются расходы, связанные с содержанием детей в оставшиеся 10 часов.

В соответствии с частью 2 статьи 99 ФЗ-273, при определении нормативов должны учитываться расходы на обеспечение дополнительного профессионального образования педагогических работников. Как показало

исследование 2015 года, в большинстве проанализированных регионов это требование не выполняется.

В соответствии с требованиями федерального законодательства, обучение детей с ОВЗ осуществляется по адаптированным образовательным программам. Такие программы существуют как в специальных классах (группах) коррекционной (компенсирующей) направленности, так и в общеобразовательных классах (группах комбинированной направленности) в рамках инклюзии. Однако нормативы обеспечения реализации адаптированных основных общеобразовательных программ в общеобразовательных классах, позволяющие создавать условия для обучения ребенка с ОВЗ в рамках инклюзии, определены только в 18 субъектах Российской Федерации.

Отсутствие объективного учета в нормативах финансирования потребностей образовательных организаций на осуществление деятельности, предусмотренной законодательством, приводит к нежелательным последствиям и к ответной негативной реакции организаций, их руководителей, работников на проводимые в системе образования преобразования. В числе отрицательных последствий высокого уровня недофинансирования в дошкольном образовании:

- повышение наполняемости групп;
- переход на группы сокращенного пребывания (10,5, 9 или 8 часов вместо 12) ради повышения заработной платы и оптимизации штатной численности;
- интенсификация труда педагогов;
- заметный разрыв в оплате труда вспомогательного персонала и педагогов вследствие повышения заработной платы только последних, что вызывает напряженность в трудовых коллективах.

В условиях, когда продвижение одних направлений реформы образования не подкрепляется адекватным изменением других, на федеральном уровне необходима работа по мониторингу сложившихся методик расчета нормативов финансирования образования в различных регионах, своевременное выявление возникающих проблем и оперативное реагирование на них путем предоставления консультационной, экспертной и другой помощи. Практика консультационного и мониторингового сопровождения, осуществляемого на федеральном уровне, по сути, является единственно возможной в условиях действующего законодательства. Дело в том, что требование о необходимости определения порядка для расчета нормативов на реализацию образовательных программ дошкольного, общего и дополнительного образования детей установлено нормативно-правовыми актами<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> Часть 1 статьи 8 ФЗ-273, в соответствии с которой обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образова-

однако федеральное регулирование этого вопроса не предусмотрено. На федеральном уровне установлено требование об утверждении нормативных затрат на оказание государственных и муниципальных образовательных услуг<sup>2</sup> и утверждены Общие требования для расчета указанных затрат<sup>3</sup> (далее — федеральные Общие требования). Иными словами, существуют федеральные требования в части определения нормативных затрат на местном уровне, а также нормативных затрат в отношении региональных образовательных организаций, а вопросы определения объема субвенций местным бюджетам на образование находятся в исключительной компетенции региона.

Представленные в выпуске материалы являются логическим продолжением исследования, начатого в 2015 и опубликованного в 2016 году [Анализ нормативного подушевого финансирования общего образования в субъектах Российской Федерации, 2016]. В ходе исследования 2015 года была проведена оценка нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации, устанавливающих методики калькуляции нормативов финансирования общего и дошкольного образования (нормативов определения размеров субвенций местным бюджетам из регионального бюджета на обеспечение государственных гарантий в сфере общего и дошкольного

---

ния в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях 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.

<sup>2</sup> Статья 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой объем финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания рассчитывается на основании нормативных затрат на оказание услуг, утверждаемых соответствующим органом государственной власти (местного самоуправления) в установленном им порядке, с соблюдением общих требований, определенных федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности.

<sup>3</sup> Общие требования к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере образования, науки и молодежной политики, применяемых при расчете объема субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ) государственным (муниципальным) учреждением. Утверждены приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 22.09.2015 № 1040.



образования), на предмет учета в них требований ФГОС, положений Федерального закона № 273. Для всех российских регионов были рассчитаны «справедливые», то есть соответствующие современным федеральным требованиям, нормативы финансирования; и было проведено их сравнение с нормативами, утвержденными в регионах. Кроме того, была предпринята попытка выявления взаимосвязей между величиной нормативов в субъектах Российской Федерации и различных региональных факторов, которые могли бы оказывать влияние на величину нормативов.

Новизна предлагаемых читателю материалов в сравнении с ранее опубликованными состоит в том, что они представляют расширенную оценку нормативно-правовых условий введения НПФ: проведен анализ не только региональных нормативно-правовых актов, определяющих нормативы для расчета субвенций на образование из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам, но и нормативно-правовых актов по расчету нормативных затрат, служащих для определения субсидий непосредственно региональным и муниципальным учреждениям. В выпуске продолжена практика расчета «справедливых» нормативов финансирования образования: оценки выполнены не только для нормативов регионального уровня, но и на основании данных о нормативных затратах муниципального уровня. Помимо этого, новым результатом, с которым знакомится читатель, является рейтинг российских регионов, составленный по условиям внедрения НПФ общего и дошкольного образования.

Выпуск имеет следующую структуру. В первом разделе рассмотрены результаты мониторинга принятия субъектами Российской Федерации нормативно-правовых актов, утверждающих методики расчета нормативов для определения размера субвенций местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации на общее и дошкольное образование. Приводятся примеры межрегиональных диспропорций в размерах нормативов, обсуждаются различия в нормативах, устанавливаемых на региональном и муниципальном уровнях.

Во втором разделе проводится оценка соответствия региональной и муниципальной правовой базы федеральным требованиям<sup>4</sup> к составу нормативных затрат на оказание государственных и муниципальных услуг в сфере образования, служащих для определения размера финансового обеспечения государственного (муниципального) задания образовательной организации. Подробно рассмотрены положительные примеры учета федеральных требований с использованием региональных и муниципальных нормативных актов, что может быть особенно интересно руководителям и специалистам соответствующих органов управления образованием.

<sup>4</sup> См. Примечание 4.

Третий раздел посвящен сопоставлению утвержденных в регионах и муниципалитетах нормативов финансирования общего и дошкольного образования, с одной стороны, и «справедливых» нормативов финансирования (расчетных величин, основанных на учете закрепленных в законодательстве Российской Федерации требований к составу нормативов и региональных факторов удорожания стоимости образовательных услуг) — с другой.

Четвертый раздел включает рейтинг российских регионов по нормативно-правовым и финансовым условиям для нормативного подушевого финансирования дошкольного и общего образования. Рейтинг сопровождается картографическим материалом и является интегральной оценкой благоприятности, или зрелости, НПФ в субъектах Российской Федерации с точки зрения обеспечения векторов развития общего и дошкольного образования — учета отдельных требований ФГОС, обеспечения условий для получения образования лицами с особыми потребностями (детьми с ОВЗ, детьми-инвалидами), развития дополнительного образования детей, обеспечения условий для дополнительного профессионального образования педагогических работников и др.

Включенные в выпуск аналитические материалы основаны на региональных и муниципальных нормативно-правовых актах и другой информации, полученной непосредственно от органов управления образованием субъектов Российской Федерации и муниципалитетов в рамках их взаимодействия с Министерством образования и науки Российской Федерации (а именно, Департаментом финансов, организации бюджетного процесса, методологии и экономики образования). Данные предоставили 70–80% субъектов Российской Федерации<sup>5</sup> и более 500 муниципалитетов.

Авторы выпуска выражают благодарность коллегам, принимавшим непосредственное участие в обсуждении промежуточных и итоговых результатов проекта, и надеются, что представленные материалы будут полезны представителям органов управления образованием федерального, регионального и муниципального уровней, руководителям образовательных организаций, исследователям в сфере экономики и финансирования общего и дошкольного образования. Мы отдельно благодарим нашего коллегу А.А. Беликова, подготовившего для выпуска картограммы, которые сделали наш материал еще более наглядным.

<sup>5</sup> Город федерального значения Москва не рассматривается в анализе нормативного подушевого финансирования в субъектах Российской Федерации и не принимает участия в рейтинге в силу невозможности оценки механизмов НПФ по соответствующим критериям рейтинга в связи с особенностями реализации процессов создания образовательных комплексов.

---

# 1. Проблемные точки нормативного подушевого финансирования общего и дошкольного образования в регионах России

---

История модернизации механизмов финансирования российского образования за последние 20 лет свидетельствует о движении в сторону перехода от сметного к нормативному финансированию, к финансированию предоставления услуг, а не системы учреждений, к усилению финансово-хозяйственной самостоятельности образовательных организаций, к повышению прозрачности и обоснованности определения расходов на образование, к ответственному финансовому менеджменту [Мусарский, 2003; Клячко, 2014; Типенко, 2003; Соляникова, 2015; Соляникова, 2016].

Созданный на сегодняшний день механизм финансирования на основании субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания подразумевает учет интересов потребителя в получении качественных услуг. Законодательно установлено, что объем финансового обеспечения государственного (муниципального) задания конкретному учреждению может быть снижен при неполном выполнении показателей государственного (муниципального) задания (показателей объема и качества услуг). Так, в соответствии с пунктом 5 статьи 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, «порядки финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания должны определять правила и сроки определения объема финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания, включая возврат субсидии в объеме, который соответствует показателям государственного (муниципального) задания, которые не были достигнуты».

С 2016 года в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации финансовое обеспечение государственного (муниципального) задания образовательному учреждению должно определяться на основании нормативных затрат, разрабатываемых и утверждаемых учредителем. Таким образом, можно констатировать изменение механизмов финансирования образования в сторону: а) большей прозрачности и обоснованности в распределении финансовых ресурсов; б) большего учета интересов потребителя в получении качественных услуг.

В то же время, несмотря на существенную, в целом, переориентацию принципов финансирования образовательных услуг в соответствии с ука-

занными векторами, на практике текущая ситуация с нормативным подушевым финансированием общего и дошкольного образования в российских регионах характеризуется рядом недостатков и противоречий. В этом разделе выпуска рассматриваются примеры, отражающие: а) сохранение непрозрачности в методиках расчета нормативов финансирования; б) необоснованную дифференциацию межрегиональных нормативов в субъектах Российской Федерации, находящихся в схожих социально-экономических условиях; в) противоречия в размерах нормативов, устанавливаемых на региональном и муниципальном уровнях.

Такие примеры собраны в одном разделе выпуска в целях привлечения внимания к наиболее проблемным точкам в нормативном подушевом финансировании, которое рассматривается как механизм, предназначенный обеспечивать прозрачное и объективное (в зависимости от территориальных и иных различий, отражающих стоимость предоставления услуг) распределение финансовых ресурсов.

### **О недостаточной прозрачности нормативного подушевого финансирования общего и дошкольного образования в ряде регионов Российской Федерации**

В соответствии со статьей 8 Федерального закона № 273, к полномочиям субъектов Российской Федерации относится определение нормативов на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях 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).

Анализ региональных нормативно-правовых актов обнаруживает отсутствие на практике единообразия в определении нормативов:

- не все субъекты Российской Федерации утверждают нормативно-правовым актом методику расчета нормативов: треть субъектов не утвердили методику и правила определения нормативов для расчета субвенций на дошкольное образование и столько же — методику и правила определения нормативов для расчета субвенций на общее образование;
- не все субъекты Российской Федерации утверждают региональным нормативно-правовым актом размер нормативов для расчета субвен-

ции на общее и дошкольное образование: к таким субъектам относятся 20% регионов;

- не существует единой практики по утверждению методик и размеров нормативов: в ряде субъектов Российской Федерации нормативы устанавливаются теми же актами, что и методики их расчета; в других регионах нормативы, рассчитанные на основании методик, утверждаются ежегодно законом о региональном бюджете либо отдельными нормативными правовыми актами.

Такое положение вещей позволяет говорить о недостаточной прозрачности нормативного подушевого финансирования общего и дошкольного образования в части субъектов Российской Федерации.

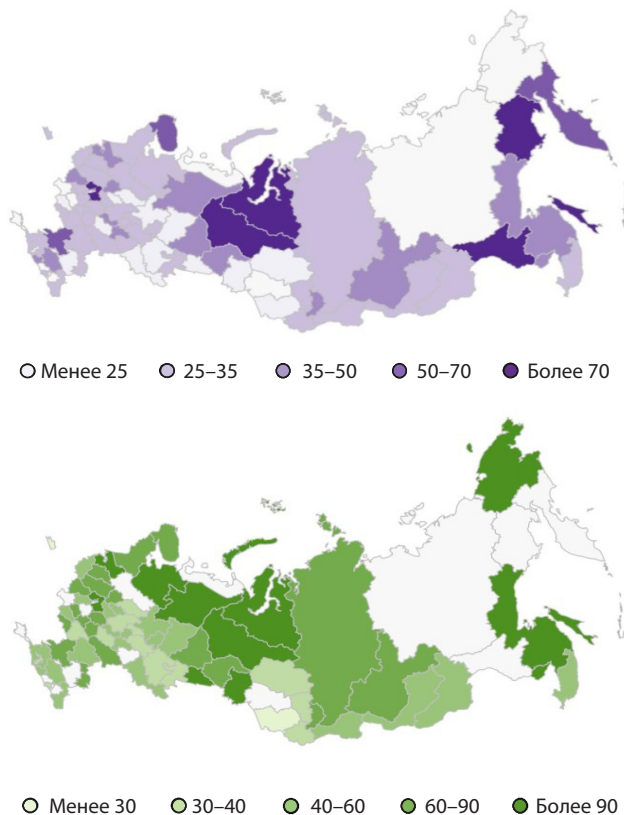
### **О региональной дифференциации подушевых нормативов финансирования общего и дошкольного образования**

Региональная дифференциация подушевых расходов на образование является вполне закономерной для стран со значительным разбросом географических, экономических и социальных показателей [Деркачев, Сабуров, 2006]. В России законодательное закрепление ответственности регионов за калькуляцию нормативов на общее и дошкольное образование, служащих для определения размера субвенции местным бюджетам, привело к их существенным различиям в разрезе субъектов. Эти различия наблюдались на этапе зарождения нормативного финансирования образования, сохраняются они и сегодня.

В 2016 году по субъектам Российской Федерации собирались данные об их нормативах финансирования дошкольного и общего образования (рис. 1—4), но, поскольку такая информация была предоставлена не всеми регионами, мы приведем только примеры разброса значений по собранным данным: в начальном общем образовании (город) — от 14 тыс. рублей на одного учащегося в Курской области до 222 тыс. рублей в Амурской; в основном общем образовании (город) — от 20 тыс. рублей в Республике Калмыкия до 222 тыс. рублей в Амурской области; в дошкольном образовании (город) — от 10 тыс. рублей в Забайкальском крае и 16 тыс. рублей в Астраханской области до 199 тыс. рублей в Сахалинской.

Нормативы финансирования в сопоставимом выражении, то есть соотнесенные со стоимостью фиксированного набора потребительских товаров и услуг за 2015 год, выглядят следующим образом: в начальном общем образовании (город) — 1,2 в Курской и 15 в Амурской области; в основном общем образовании (город) — 1,6 в Республике Калмыкии и 15 в Амурской области; в дошкольном образовании (город) — 0,8 в Забайкальском крае, 1,3 в Астраханской и 11,7 в Сахалинской области.

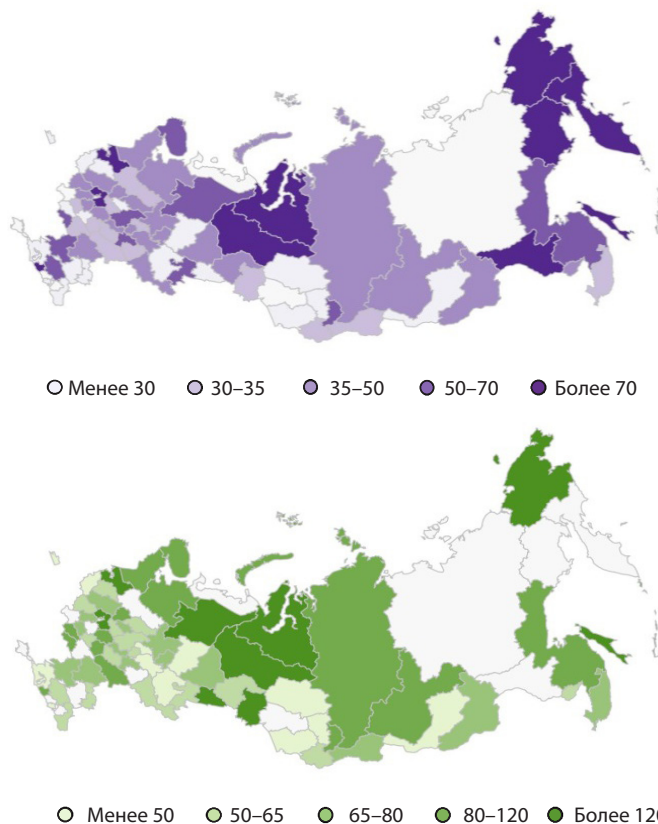
На рис. 1—4 представлены составленные по данным субъектов Российской Федерации картограммы региональных нормативов финансирования, служащих для определения размера субвенции местным бюджетам.



**Рис. 1.** Региональные нормативы финансирования начального общего образования для городской (сверху) и сельской (снизу) местности в 2016 г., тыс. руб. на 1 учащегося в год<sup>6</sup>

При наличии единой методики расчета нормативов финансирования общего и дошкольного образования распределение на картограмме зна-

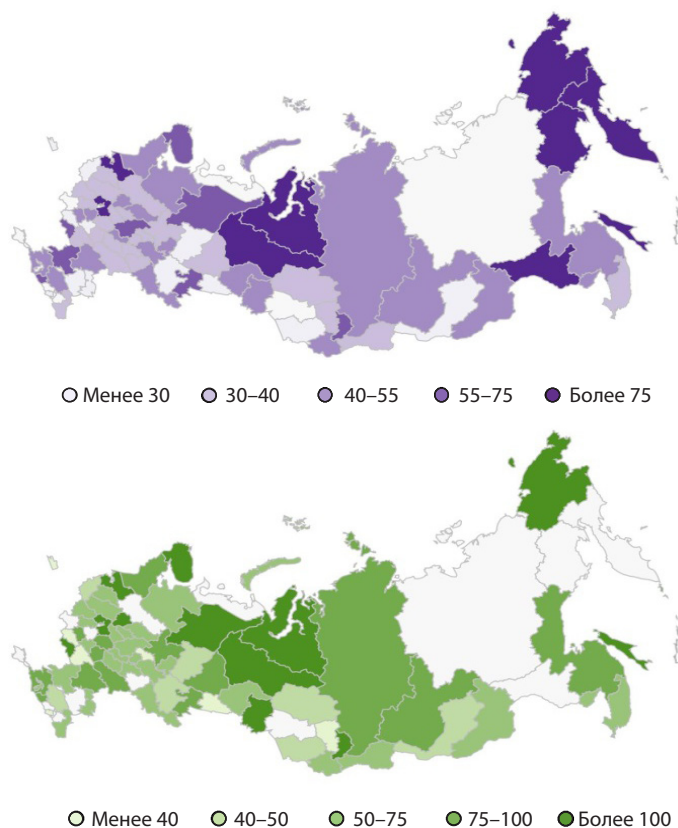
<sup>6</sup> Белым цветом на рис. 1—4 отмечены регионы, не предоставившие данных о размерах базовых нормативов затрат.



**Рис. 2.** Региональные нормативы финансирования основного общего образования для городской (сверху) и сельской (снизу) местности в 2016 г., тыс. руб. на 1 учащегося в год

чений нормативов определялось бы факторами, оказывающими влияние на стоимость предоставления бюджетной услуги. Однако, этого не происходит из-за имеющихся региональных различий в методиках калькуляции нормативов. Это приводит, например, к тому, что в соседних территориях, находящихся в схожих социальных и географических условиях, нормативы финансирования образования могут значительно различаться (табл. 1, 2).

Приведенные в таблицах данные предоставлены субъектами Российской Федерации в ответ на запрос Министерства образования и науки Российской Федерации (далее — Минобрнауки РФ). Верификация дан-

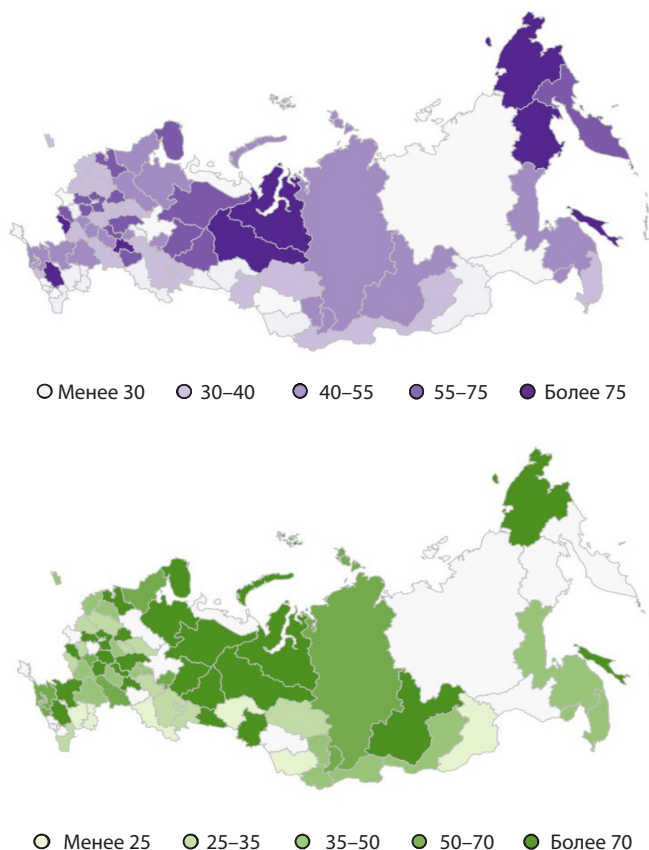


**Рис. 3.** Региональные нормативы финансирования среднего общего образования для городской (сверху) и сельской (снизу) местности в 2016 г., тыс. руб. на 1 учащегося в год

ных проводилась посредством сравнения указанных регионом значений нормативов с утвержденными нормативно-правовыми актами размерами нормативов. Случаи отсутствия в регионе нормативно-правового акта, утверждающего размер норматива, отмечены в таблицах в столбце «Имеется ли НПА, утверждающий размер нормативов».

В соседних Астраханской и Волгоградской областях, например, подушевой норматив для расчета субвенции на дошкольное образование различается в 2 раза для сельских территорий и почти в 3 раза для городской местности. При этом средняя заработная плата в этих регионах практиче-





**Рис. 4.** Региональные нормативы финансирования дошкольного образования для городской (сверху) и сельской (снизу) местности в 2016 г., тыс. руб. на 1 воспитанника в год

ски одинакова, а валовый региональный продукт (далее — ВРП) на душу населения составляет 260 тыс. рублей в Астраханской и 230 тыс. рублей в Волгоградской области. Нормативы для расчета субвенции на дошкольное образование в Ульяновской и Пензенской областях отличаются в 2–3 раза (для города и села), при этом средняя заработная плата и ВРП на душу населения в этих регионах находятся практически на одном уровне<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> ВРП на душу населения в 2013 г. в Ульяновской области составлял 205 тыс. руб., в Пензенской — 198 тыс. руб.

**Таблица 1.** Подушевые нормативы для расчета субвенции на дошкольное образование в группах соседних или близко расположенных регионов<sup>8</sup>

Регионы/ области	Средневзвешенное значение норматива для расчета субвенции, тыс. руб.		Средняя заработная плата за 2015 год, тыс. руб.	Имеется ли НПА, утверждающий размер нормативов
	село	город		
Рязанская	71,70	39,40	25,3	да
Владимирская	41,60	36,72	23,9	да
Тульская	—	68,81	23,3	да
Астраханская	20,14	16,19	25,5	да
Волгоградская	42,43	44,65	24,1	нет
Ульяновская	120,24	110,54	22,8	да
Саратовская	51,49	39,46	22,5	да
Пензенская	42,31	51,68	23,4	да
Челябинская	30,6	32,2	29,8	да
Свердловская	77,1	36,8	31,0	да
Томская	31,2	34,52	28,07	да
Иркутская	101,5	59,3	27,5	да

Аналогичные примеры имеются и в отношении нормативов для общего образования (табл. 2). В соседних Белгородской и Воронежской областях норматив на общее образование, предоставляемое в городских образовательных учреждениях, отличается в 2 раза, а норматив на общее образование в сельских образовательных учреждениях — в 3,5 раза. Оба региона

<sup>8</sup> В целях сопоставимости нормативов, утвержденных в разных регионах в отношении разных образовательных программ и возрастных категорий детей, используются значения средневзвешенных нормативов финансирования, которые рассчитаны как отношение суммы произведений значений нормативов финансирования для определения объема субвенций и численности обучающихся по соответствующим нормативам к общей численности обучающихся в муниципальных образовательных организациях субъекта Российской Федерации.

имеют схожие показатели по средней заработной плате и типу заселения (доля населения, проживающего в городских поселениях, составляет в обоих регионах 66,9%). Вместе с тем, регионы отличаются по ВРП на душу населения (370 тыс. рублей в Белгородской и 240 тыс. рублей в Воронежской области).

В Чувашской Республике норматив на общее образование в сельской местности в 2 раза превышает соответствующий норматив, установленный в соседней Республике Марий Эл. При этом в обоих регионах практически одинаковы показатели по средней заработной плате и ВРП на душу населения<sup>9</sup>.

**Таблица 2.** Подушевые нормативы для расчета субвенции на среднее общее образование в парах соседних или близко расположенных регионов

Регионы/ области	Средневзвешенное значение норматива для расчета субвенции, тыс. руб.		Средняя заработная плата за 2015 год, тыс. руб.	Утверждены ли методики расчета нормативов	Имеется ли НПА, утверждающий размер нормативов
	село	город			
Белгородская область	108,24	61,36	25,3	нет	да
Воронежская область	31,86	31,86	25,0	да	да
Астраханская область	59,60	28,83	25,5	да	да
Волгоградская область	87,49	47,13	24,1	да	нет
Чувашская Республика	61,21	36,74	21,3	да	да
Республика Марий Эл	30,82	30,82	22,0	нет	да

<sup>9</sup> ВРП на душу населения составляет в Чувашской Республике 180,7 тыс. руб., в Республике Марий Эл — 180,4 тыс. руб. (по данным на 2013 г.).

Регионы/ области	Средневзвешенное значение норматива для расчета субвенции, тыс. руб.		Средняя заработная плата за 2015 год, тыс. руб.	Утверждены ли методики расчета нормативов	Имеется ли НПА, утверждающий размер нормативов
	село	город			
Челябинская область	77,0	68,20	29,8	да	да
Свердловская область	81,35	38,72	31,0	да	да
Республика Бурятия	45,93	28,29	28,7	нет	да
Республика Хакасия	112,36	57,37	30,1	да	да

Анализ методик расчета региональных нормативов на дошкольное образование по указанным в табл. 1 субъектам Российской Федерации показывает, что различия в этих методиках лишь отчасти объясняют разброс значений нормативов финансирования (табл. 3). Так, в Волгоградской области норматив дошкольного образования в городе в 3 раза больше, чем в Астраханской, при этом в методике определения норматива Волгоградской области учтено больше направлений расходования средств. В отличие от Астраханской, в Волгоградской области при калькуляции норматива используется целевой показатель заработной платы педагогических работников дошкольного образования, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597, что должно обуславливать большую величину норматива.

В то же время можно привести пример Тамбовской области, где размер норматива выше, чем в ряде других регионов Центрального федерального округа (например, Владимирской и Рязанской областях), и при этом в методике расчета не учитываются ни расходы на АУП, учебно-вспомогательный, обслуживающий персонал, ни на дополнительное профессиональное образование педагогических работников, а также не закладывается в расчет целевой показатель заработной платы педагогических работников дошкольного образования, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597.

Таким образом, разные подходы к расчету нормативов финансирования дошкольного и общего образования имеют влияние на разброс значений нормативов по субъектам Российской Федерации, но не являются единственным фактором, объясняющим этот разброс.

**Таблица 3.** Различия в подушевых нормативах для расчета субвенции на дошкольное образование и в методиках расчета этих нормативов по группам соседних или близко расположенных регионов

Регионы/ области	Подушевой норматив для расчета субвенции, город, тыс. руб.	Особенности методик расчета подушевых нормативов						Общее ко- личество положи- тельных оценок («да»)
		Определение расхо- дов на оплату труда пед. персонала; учи- тывают ли напрямую целевую среднюю заработную плату по системе общего об- разования в регионе или с использованием коэффициентов	Учитыва- ются ли расходы на оплату труда АУП	Учитыва- ются ли расходы на оплату труда учебно- вспомо- гательного персонала	Учитыва- ются ли расходы на оплату тру- да обслу- живающего персонала	Учитыва- ются ли расходы на оплату тру- да обслу- живающего персонала	Учитывают- ся ли расхо- ды на допол- нительное професси- ональное образование пед. работ- ников	
Рязанская область	39,40	нет	да	нет	нет	нет	да	2
Владимирская область	36,72	да	нет	нет	нет	нет	нет	1
Курская область	65,87	нет	да	да	да	нет	нет	3
Тульская область	68,81	да	да	да	да	нет	нет	4
Тамбовская область	52,70	нет	нет	нет	нет	нет	нет	0
Астраханская область	16,19	нет	да	да	да	нет	нет	3

Регионы/ области	Подушевой норматив для расчета субвенции, город, тыс. руб.	Особенности методик расчета подушевых нормативов						Общее ко- личество положи- тельных оценок («да»)
		Определение расхо- дов на оплату труда пед. персонала: учи- тывают ли напрямую целевую среднюю заработную плату по системе общего об- разования в регионе или с использованием коэффициентов	Учитыва- ются ли расходы на оплату труда АУП	Учитыва- ются ли расходы на оплату труда учеб- но- вспомо- гательного персонала	Учитыва- ются ли расходы на оплату тру- да обучаю- щего персонала	Учитыва- ются ли расходы на оплату тру- да обучаю- щего персонала	Учитывают- ся ли расхо- ды на допол- нительное професси- ональное образование пед. работ- ников	
Волгоградская область	44,65	да	да	да	да	да	нет	4
Ульяновская область	110,54	нет	да	да	да	да	нет	3
Саратовская область	39,46	нет	да	да	да	нет	нет	2
Пензенская область	51,68	да	да	да	да	да	да	5
Иркутская область	59,3	да	да	да	да	да	нет	4
Томская область	34,52	нет	да	да	да	да	да	4

## **О различиях в нормативах финансирования, устанавливаемых на региональном и муниципальном уровнях**

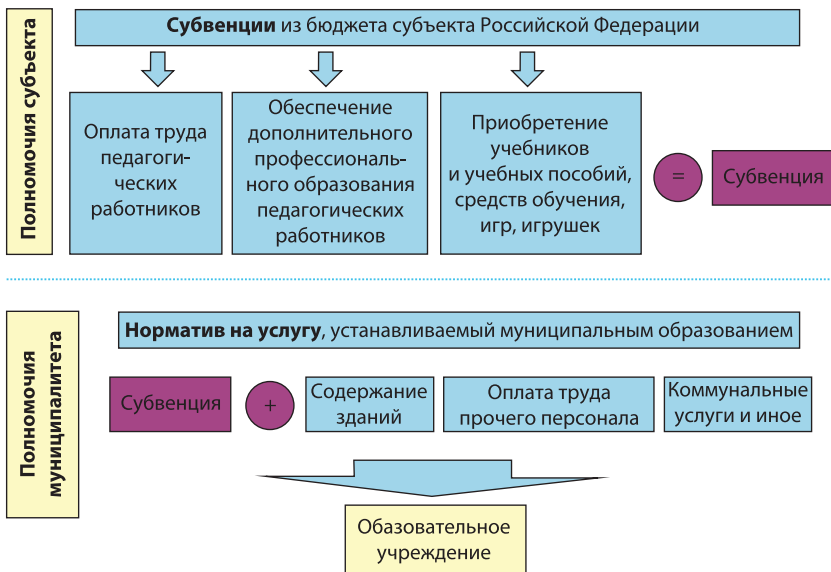
В соответствии с распределением полномочий в сфере образования между отдельными уровнями власти к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях 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).

Вместе с тем, в полномочия местных администраций входит определение нормативных затрат собственно на оказание муниципальных образовательных услуг в сфере образования, включающих как вышеуказанный норматив региональной субвенции, так и нормативные затраты на общехозяйственные нужды, связанные с благоустройством территории, иными затратами на содержание зданий образовательных организаций, финансируемые в соответствии с распределением полномочий из местных бюджетов (рис. 5).

Исходя из распределения полномочий, нормативы на местном уровне должны быть не меньше нормативов на региональном уровне. Как показывает практика, это не всегда соблюдается. Существуют примеры значительных различий и между нормативами, используемыми на региональном уровне для определения субвенции на образование местным бюджетом, и нормативными затратами, устанавливаемыми местными администрациями в отношении подведомственных муниципальных образовательных организаций (рис. 6). В качестве муниципального норматива используется средневзвешенное значение нормативов затрат на оказание муниципальных услуг в субъекте Российской Федерации.

Наибольшую разницу минимальных нормативов, установленных субъектами Российской Федерации для расчета субвенции, и нормативных затрат муниципальных образований демонстрируют следующие регионы:

- в дошкольном образовании — Ямало-Ненецкий автономный округ, Ленинградская область, Владимирская область, Хабаровский край, Рязанская область, Республика Татарстан, Ярославская область, Иркутская область, Алтайский край;



**Рис. 5.** Полномочия субъекта Российской Федерации и муниципалитета в нормативном подушечном финансировании образования

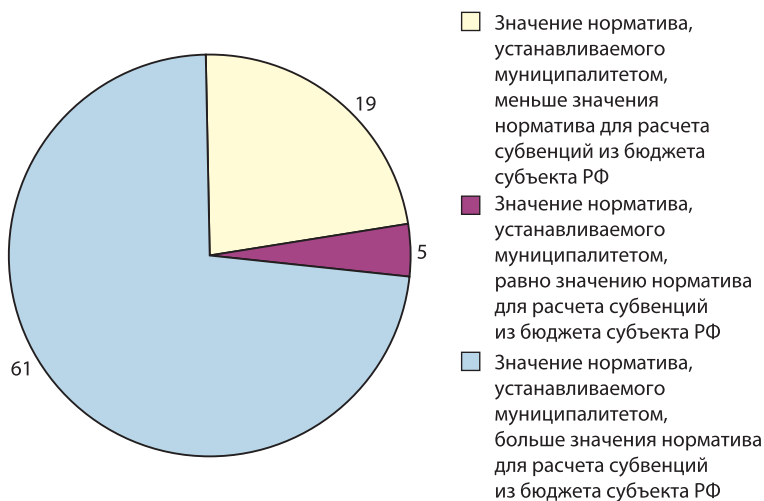
	Субвенция		>	Муниципальный норматив			Субвенция		>	Муниципальный норматив	
	для сельской местности			для городской местности							
Калужская область	68,0			5,56			40,47			3,13	
Нижегородская область	58,59	=		58,59			52,55	=		52,55	
Ленинградская область	182,13	<		291,00			72,66	<		171,00	

**Рис. 6.** Различия между нормативами, используемыми на региональном уровне для определения субвенции на образование местным бюджетом, и нормативными затратами, устанавливаемыми местными администрациями (основное общее образование)



- в начальном общем образовании — Ямало-Ненецкий автономный округ, Ленинградская область, Алтайский край, Республика Татарстан, Томская область, Республика Хакасия, Амурская область, Псковская область;
- в основном общем образовании — Республика Алтай, Хабаровский край, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Татарстан;
- в среднем общем образовании — Томская область, Амурская область, Псковская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Ленинградская область, Алтайский край, Республика Татарстан, Хабаровский край, Орловская область, Рязанская область.

Проведенный мониторинг показал, что в 25% субъектов Российской Федерации муниципальные нормативы на образовательные услуги занижены по сравнению с нормативами, устанавливаемыми на региональном уровне (рис. 7). В 19 регионах муниципальные нормативы меньше нормативов для расчета субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации; в 5 регионах значения обоих нормативов равны друг другу; в 61 регионе значения нормативов муниципалитетом больше значения норматива для расчета субвенций из бюджета субъекта РФ.



**Рис. 7.** Сравнение нормативов на субвенции и нормативов на услуги муниципальных образований

Таким образом, проведенный анализ показывает, что в ряде регионов и входящих в их состав муниципалитетов механизм нормативного подушевого финансирования образования нуждается в совершенствовании с точ-

ки зрения обеспечения прозрачности и обоснованности расходов. В таких регионах необходима работа по изменению сложившихся диспропорций между региональными нормативами финансирования и муниципальными нормативными затратами.

Одной из причин неполной прозрачности в методиках расчета нормативов финансирования и причиной выявленных диспропорций в их размерах на региональном и муниципальном уровнях может выступать недостаточность финансовых ресурсов, выделяемых на систему образования. В связи с этим особого интереса заслуживают оценки недофинансирования системы. Одна из таких оценок приведена в этом выпуске при расчете «справедливых» нормативов финансирования.

---

## 2. Оценка соответствия региональной и муниципальной правовой базы федеральным требованиям к составу нормативных затрат в сфере образования

---

В соответствии со статьей 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации объем финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания рассчитывается на основании нормативных затрат на оказание услуг, утверждаемых органом государственной власти (местного самоуправления) в установленном им порядке, с соблюдением общих требований, определенных федеральными органами исполнительной власти, которые осуществляют функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности. Федеральные Общие требования к нормативным затратам в сфере образования закреплены, как упоминалось ранее, Приказом Минобрнауки РФ от 22.09.2015 № 1040. В данном разделе представлен анализ выполнения субъектами Российской Федерации федеральных Общих требований, служащих для расчета финансового обеспечения государственного задания региональным образовательным организациям. Предметом анализа является выполнение субъектами Российской Федерации и выборочными муниципалитетами перечисленных далее требований к нормативным затратам.

1. Утвержден порядок определения нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг.
2. Нормативные затраты на оказание государственных (муниципальных) услуг по реализации дополнительных образовательных программ и основных программ профессионального обучения определяются в расчете на человеко-час по каждому виду и направленности (профилю) образовательных программ (пункт 4.1 Общих требований).
3. В нормативные затраты на оказание государственных (муниципальных) услуг по реализации образовательных программ среднего профессионального образования и высшего образования в очной форме включены затраты на организацию культурно-массовой, физкультурной и спортивной, оздоровительной работы со студентами (пункт 4.3 Общих требований).
4. В муниципальное задание муниципальным организациям, реализующим образовательные программы дошкольного образования, вклю-

чены услуги по присмотру и уходу за детьми-инвалидами, детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, а также за детьми с туберкулезной интоксикацией, а также рассчитано и доведено финансовое обеспечение их оказания (абзац второй пункта 4.4 Общих требований).

5. Нормативные затраты на оказание муниципальных услуг в сфере образования для малокомплектных образовательных организаций и образовательных организаций, расположенных в сельских населенных пунктах и реализующих основные общеобразовательные программы, рассчитаны с учетом затрат на осуществление образовательной деятельности, не зависящих от количества обучающихся (пункт 5 Общих требований).
6. Имеются нормы материальных, технических и трудовых ресурсов, используемых для оказания государственной (муниципальной) услуги, утвержденные актами органов государственной власти и местного самоуправления (пункт 6 Общих требований).
7. В состав нормативных затрат включены затраты на оплату труда с начислениями на выплаты по оплате труда работников, которые не принимают непосредственного участия в оказании государственной (муниципальной) услуги, включая административно-управленческий персонал (пункт 6.1 Общих требований).
8. Применяются повышающие коэффициенты, учитывающие специфику организации предоставления государственных (муниципальных) услуг лицам с ограниченными возможностями здоровья, детям-инвалидам, инвалидам в соответствии с индивидуальной программой реабилитации инвалида и лицам со специальными потребностями.
9. В составе нормативных затрат на оказание образовательных услуг учтены затраты, связанные с дополнительным профессиональным образованием педагогических работников по профилю их педагогической деятельности не реже чем один раз в три года (пункт 6.4 Общих требований).

Информационной базой для такого анализа послужили ответы органов управления образованием, полученные от 62 субъектов Российской Федерации<sup>10</sup> и 534 муниципалитетов в ответ на запрос Минобрнауки РФ.

Подсчет количества утвердительных и отрицательных ответов субъектов Российской Федерации о выполнении перечисленных требований при-

<sup>10</sup> Не предоставили информацию следующие регионы: Астраханская область, Камчатский край, Карачаево-Черкесская Республика, Кемеровская область, Магаданская область, Московская область, Новгородская область, Новосибирская область, Оренбургская область, Республика Алтай, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия — Алания, Республика Тыва, Саратовская область, Тверская область, Удмуртская Республика, Чукотский АО.

веден в табл. 4. Несмотря на требование статьи 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, порядок определения нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг утвержден не во всех регионах, а в 65 из 66 ответивших. Большинство ответивших регионов (61 из 66) указали, что они выполнили требование о включении затрат на оплату труда работников, не принимающих непосредственного участия в оказании государственной услуги, в нормативные затраты, а также требование о применении повышающих коэффициентов, учитывающих специфику предоставления услуг лицам с ограниченными возможностями здоровья, детям-инвалидам (53 из 66).

**Таблица 4.** Количество утвердительных и отрицательных ответов субъектов Российской Федерации о выполнении Общих требований

Пункты федеральных Общих требований к определению нормативных затрат в сфере образования	Ответы субъектов РФ о выполнении требований			
	да	нет	не за- полнено	всего от- ветивших
1. Утвержден порядок определения нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг	65	0	1	66
2. Нормативные затраты на оказание государственных (муниципальных) услуг по реализации дополнительных образовательных программ и основных программ профессионального обучения определяются в расчете на человеко-час по каждому виду и направленности (профилю) образовательных программ (п. 4.1)	38	25	2	65
3. В нормативные затраты на оказание государственных (муниципальных) услуг по реализации образовательных программ среднего профессионального образования и высшего образования в очной форме включены затраты на организацию культурно-массовой, физкультурной и спортивной, оздоровительной работы со студентами (п. 4.3)	36	26	3	65
4. В государственное (муниципальное) задание государственным (муниципальным) организациям, реализующим образовательные программы дошкольного образования, включены услуги по присмотру и уходу за детьми-инвалидами, детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, а также за детьми	38	23	4	65

Пункты федеральных Общих требований к определению нормативных затрат в сфере образования	Ответы субъектов РФ о выполнении требований			
	да	нет	не за-полнено	всего от-ветивших
с туберкулезной интоксикацией, а также рассчитано и доведено финансовое обеспечение их оказания (абзац второй п. 4.4)				
5. Нормативные затраты на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере образования для малокомплектных образовательных организаций и образовательных организаций, расположенных в сельских населенных пунктах и реализующих основные общеобразовательные программы, рассчитаны с учетом затрат на осуществление образовательной деятельности, не зависящих от количества обучающихся (п. 5)	38	23	4	65
6. Имеются нормы материальных, технических и трудовых ресурсов, используемых для оказания государственной (муниципальной) услуги, утвержденные актами органов государственной власти и местного самоуправления (п. 6)	32	32	1	65
7. В состав нормативных затрат включены затраты на оплату труда с начислениями на выплаты по оплате труда работников, которые не принимают непосредственного участия в оказании государственной (муниципальной) услуги, включая административно-управленческий персонал (п. 6.1)	61	3	1	65
8. Применяются повышающие коэффициенты, учитывающие специфику организации предоставления государственных (муниципальных) услуг лицам с ограниченными возможностями здоровья, детям-инвалидам в соответствии с индивидуальной программой реабилитации инвалида и лицам со специальными потребностями	53	11	1	65
9. В составе нормативных затрат на оказание образовательных услуг учтены затраты, связанные с дополнительным профессиональным образованием педагогических работников по профилю их педагогической деятельности не реже чем один раз в три года (п. 6.4)	45	16	4	65

В то же время, отмечаются низкие результаты выполнения следующих требований:

а) об определении нормативных затрат на реализацию дополнительных образовательных программ и основных программ профессионального обучения в расчете на человеко-час;

б) о включении затрат на организацию культурно-массовой, физкультурной и спортивной, оздоровительной работы со студентами в нормативные затраты на реализацию образовательных программ среднего профессионального образования и высшего образования в очной форме;

в) о наличии норм материальных, технических и трудовых ресурсов, используемых для оказания государственной (муниципальной) услуги, утвержденных актами органов государственной власти и местного самоуправления (п. б).

Исследованным муниципалитетам свойственно похожее распределение ответов о выполнении пунктов федеральных Общих требований (табл. 5).

**Таблица 5.** Количество утвердительных и отрицательных ответов муниципалитетов о выполнении федеральных Общих требований

Положения федеральных Общих требований	Всего ответов	В том числе:			
		«да»	«нет»	не заполнено	«нет» и не заполнено с указанием уважительной причины <sup>11</sup>
1. Утвержден порядок определения нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг	534	443	60	26	
2. Нормативные затраты на оказание государственных (муниципальных) услуг по реализации дополнительных образовательных программ и основных программ профессионального обучения ... (п. 4.1)	534	143	269	92	30

<sup>11</sup> К уважительным причинам отнесены: отсутствие на муниципальном уровне соответствующих услуг (программ профессионального обучения, например); отсутствие соответствующей категории получателей услуг (детей-инвалидов, детей с ОВЗ); отсутствие в муниципалитете малокомплектных и сельских учреждений.

Положения федеральных Общих требований	Всего ответ- тов	В том числе:			
		«да»	«нет»	не запол- нено	«нет» и не запол- нено с указани- ем уважитель- ной причины <sup>11</sup>
3. В нормативные затраты на оказание государственных (муниципальных) услуг по реализации образовательных программ среднего профессионального образования и высшего образования в очной форме ... (п. 4.3)	534	20	294	160	60
4. В государственное (муниципальное) задание государственным (муниципальным) организациям, реализующим образовательные программы дошкольного образования, включены услуги по присмотру и уходу за детьми-инвалидами... (абзац второй п. 4.4)	534	292	192	43	7
5. Нормативные затраты на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере образования для малокомплектных образовательных организаций и образовательных организаций... (п. 5)	534	222	212	87	13
6. Наличие норм материальных, технических и трудовых ресурсов, используемых для оказания ... (п. 6)	534	217	238	78	1
7. В состав нормативных затрат включены затраты на оплату труда с начислениями на выплаты по оплате труда работников, которые не принимают непосредственного участия в оказании государственной (муниципальной) услуги ... (п. 6.1)	534	387	98	48	1
8. Применяются повышающие коэффициенты, учитывающие специфику организации предоставления государственных (муниципальных) услуг лицам с ограниченными возможностями здоровья, детям-инвалидам ...	534	208	236	88	2



Положения федеральных Общих требований	Всего отве- тов	В том числе:			
		«да»	«нет»	не запол- нено	«нет» и не запол- нено с указани- ем уважитель- ной причины <sup>11</sup>
9. В составе нормативных затрат на оказание образовательных услуг учтены затраты, связанные с дополнительным профессиональным образованием педагогических работников... (п. 6.4)	534	205	240	88	1

Как следует из табл. 5, большая часть охваченных мониторингом муниципалитетов (83%) разработали и утвердили порядок определения нормативных затрат на оказание муниципальных услуг. Большинство муниципалитетов (72%) также указали, что включают затраты на оплату труда работников (с начислениями), которые не принимают непосредственного участия в оказании муниципальной услуги, в состав нормативных затрат.

Чуть больше половины опрошенных муниципалитетов (55%) отметили, что включают услуги по присмотру и уходу за детьми-инвалидами, детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, а также за детьми с туберкулезной интоксикацией, в муниципальное задание организациям, реализующим образовательные программы дошкольного образования.

Остальные положения федеральных Общих требований реже применяются в муниципалитетах. Так, примерно одинакова доля опрошенных муниципалитетов, ответивших утвердительно и отрицательно о применении следующих положений Общих требований:

- 42% муниципалитетов учитывают затраты на осуществление образовательной деятельности, не зависящие от количества обучающихся, при определении нормативных затрат на оказание муниципальных услуг в сфере образования для малокомплектных образовательных организаций и образовательных организаций, расположенных в сельских населенных пунктах и реализующих основные общеобразовательные программы; и 40% муниципалитетов не учитывают такие затраты;
- 41% муниципалитетов разработали и утвердили нормы материальных, технических и трудовых ресурсов, используемые для оказания муниципальной услуги; и 45% муниципалитетов такие нормы не используют;
- 44–45% муниципалитетов не учитывают затраты, связанные с дополнительным профессиональным образованием педагогических работников, в составе нормативных затрат и не применяют повышающие коэффициенты специфики предоставления услуг лицам с ограничен-

ными возможностями здоровья, детям-инвалидам, инвалидам; при этом 38–39% муниципалитетов учитывают такие затраты.

Больше половины муниципалитетов (55%) указали, что не включают затраты на организацию культурно-массовой, физкультурной и спортивной, оздоровительной работы со студентами в нормативные затраты на услуги по реализации образовательных программ среднего профессионального образования и высшего образования в очной форме. Половина муниципалитетов (50%) ответила, что не выполняют требование об определении нормативных затрат на услуги по реализации дополнительных образовательных программ и основных программ профессионального обучения в расчете на человеко-час.

Детальный анализ региональных и муниципальных нормативно-правовых актов показывает, что наиболее распространенный способ учета федеральных требований — это повторение формулировок Приказа Минобрнауки РФ № 1040. Далее показаны примеры из текстов региональных и муниципальных актов, иллюстрирующие способы учета различных требований к определению нормативных затрат; при этом выделены регионы, использовавшие наиболее прозрачные способы учета этих требований.

### **Выполнение требования об установлении нормативных затрат на услуги по реализации дополнительных образовательных программ и основных программ профессионального обучения в расчете на человеко-час**

Большинство регионов, утвердительно ответивших о выполнении данного требования, повторяют в своих документах формулировки федеральных Общих требований, например:

*«Нормативные затраты на оказание государственных услуг по реализации дополнительных образовательных программ и основных программ профессионального обучения определяются в расчете на человеко-час по каждому виду и направленности (профилю) образовательных программ с учетом форм обучения, федеральных государственных требований (при их наличии), типа образовательной организации, сетевой формы реализации образовательных программ, образовательных технологий, специальных условий получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья, обеспечения дополнительного профессионального образования педагогическим работникам, обеспечения безопасных условий обучения и воспитания, охраны здоровья обучающихся, а также с учетом иных предусмотренных Федеральным законом № 273-ФЗ особенностей организации и осуществления образовательных услуг (для различных категорий обучающихся).*

*Объем государственных услуг по реализации дополнительных образовательных программ и основных программ профессионального обучения определяется образовательной программой, разработанной и утвержденной организацией, осуществляющей образовательную деятельность, в соответствии с частями 6 и 13 статьи 76 и частью 8 статьи 73 Федерального закона № 273-ФЗ, если иное не установлено федеральными законами».*

Четыре региона (Белгородская и Курская области, Ставропольский край, Чеченская Республика) утвердили конкретные размеры нормативных затрат по реализации дополнительных образовательных программ и основных программ профессионального обучения в рублях на человеко-час. Курская и Белгородская области устанавливают размеры нормативных затрат в разрезе направленности образовательных программ, при этом Курская область использует величины базовых нормативов затрат, установленные Минобрнауки РФ (утверждены 01.12.2015 № АП-122/18вн) (табл. 6).

**Таблица 6.** Базовые нормативы затрат на оказание государственных услуг в сфере образования, утвержденные Курской областью<sup>12</sup>

<b>Государственные услуги по реализации дополнительных общеразвивающих программ</b>				
<b>Направленность программ</b>	<b>«Базовый» норматив затрат, руб.</b>	<b>Территориальный корректирующий коэффициент</b>	<b>Отраслевой корректирующий коэффициент в отношении детей с ОВЗ</b>	<b>Отраслевой корректирующий коэффициент в отношении детей-инвалидов</b>
Без направленности	36,44	1,1987	1,8679	2,4755
Туристско-краеведческая	36,44	1,1987	1,8679	-
Физкультурно-спортивная	38,20	1,1895	1,8343	-
Естественно-научная	36,58	1,1979	1,8651	-
Художественная	38,96	1,1858	1,8206	-
Техническая	38,99	1,1810	1,8027	-
Социально-педагогическая	38,85	1,1964	1,8225	-

<sup>12</sup> Приказ комитета образования и науки Курской области от 31.12.2015 № 1-1359 «Об утверждении базовых нормативов затрат на оказание государственных услуг в сфере образования и корректирующих коэффициентов к базовым нормативам затрат областными бюджетными образовательными учреждениями, находящимися в ведении комитета образования и науки Курской области на 2016 год».

Ставропольский край и Чеченская Республики устанавливают нормативные затраты на дополнительные общеразвивающие программы и программы профессиональной подготовки в человеко-часах, но без разбивки по направленности программ (табл. 7).

**Таблица 7.** Значения «базовых» нормативных затрат по государственным услугам, оказываемым государственными организациями дополнительного образования, подведомственными министерству образования и молодежной политики Ставропольского края, на 2016 год<sup>13</sup>

Наименование государственной услуги	Значение «базового» норматива затрат на оказание государственной услуги, руб.
Реализация дополнительных предпрофессиональных программ в области физической культуры и спорта	103,23
Реализация дополнительных общеразвивающих программ	62,29

### **Выполнение требования о включении затрат на организацию культурно-массовой, физкультурной и спортивной, оздоровительной работы со студентами в нормативные затраты на услуги по реализации программ среднего профессионального и высшего образования в очной форме**

Большинство регионов, утвердительно ответивших о выполнении этого требования, ссылаются на соблюдение установленных федеральных требований или повторяют в своих документах формулировки из федеральных требований. Пять регионов (Тульская, Белгородская, Воронежская и Курская области, Чеченская Республика) утверждают размеры нормативных затрат на реализацию образовательных программ среднего профес-

<sup>13</sup> Приказ Министерства образования и молодежной политики Ставропольского края от 30.12.2015 № 1835-пр «Об утверждении значений базового норматива затрат и корректирующих коэффициентов к базовому нормативу затрат на оказание государственных услуг, оказываемых государственными бюджетными организациями дополнительного образования и организациями для детей, нуждающихся в психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи, подведомственными министерству образования и молодежной политики Ставропольского края, на 2016 год».

сионального образования и высшего образования в очной форме с разбивкой на составляющие. Одной из составляющих выступают затраты на организацию культурно-массовой, физкультурной и спортивной, оздоровительной работы со студентами (в табл. 8 приводится пример Белгородской области).

**Таблица 8.** Утверждение составляющих базовых нормативных затрат на реализацию программ среднего профессионального образования Белгородской областью<sup>14</sup>

Составляющие «базовых» нормативных затрат	Реализация основных профессиональных образовательных программ среднего профессионального образования — программ подготовки специалистов среднего звена, тыс. руб.		
	Группа 1*	Группа 2*	Группа 3*
Затраты на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда педагогических работников, включая страховые взносы во внебюджетные фонды, с учетом надбавок за ученые степени и должности	20,43	20,43	20,43
Затраты на приобретение материальных запасов, потребляемых в процессе оказания государственной услуги, включая затраты на приобретение расходных материалов, мягкого инвентаря	0,58	1,84	3,69
Затраты на приобретение учебной литературы, периодических изданий, издательских и полиграфических услуг	0,35	0,35	1,50
.....	...	...	...
Затраты на организацию культурно-массовой, физкультурной и оздоровительной работы со студентами	0,60	0,60	0,60
Итого базовые нормативные затраты	36,43	42,72	50,6

\* Стоимостные группы специальностей программ среднего профессионального образования — программ подготовки специалистов среднего звена.

<sup>14</sup> Приказ Департамента внутренней и кадровой политики Белгородской области от 22.10.2015 № 281 «Об утверждении значений нормативных затрат, применяемых при расчете объема финансового обеспечения выполнения государственных заданий на оказание государственных услуг, в 2016 году».

**Выполнение требования о включении в государственное (муниципальное) задание организациям, реализующим образовательные программы дошкольного образования, услуг по присмотру и уходу за детьми-инвалидами, детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, а также за детьми с туберкулезной интоксикацией**

Нормативное закрепление данного требования выполнено различными регионами и муниципалитетами по-разному: от повторения формулировки федеральных Общих требований до утверждения конкретных величин нормативных затрат на услуги по присмотру и уходу за детьми-инвалидами, детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, а также за детьми с туберкулезной интоксикацией. Приведем пример из нормативного документа г. Краснодара, где установлены конкретные величины нормативных затрат (табл. 9).

**Таблица 9.** Базовые нормативы затрат на оказание муниципальных услуг муниципальными дошкольными образовательными организациями, установленные в г. Краснодаре<sup>15</sup>

	Наименование муниципальной услуги	Содержание муниципальной услуги	Условия (формы) оказания услуги	Базовый норматив затрат, руб.
1	Присмотр и уход	Дети-инвалиды до 3 лет	Группа полного дня	25 228,0
2	Присмотр и уход	Дети-инвалиды от 3 до 8 лет	Группа сокращенного дня	24 088,0
3	И др.			

**Выполнение требования об утверждении в региональных и муниципальных актах норм материальных, технических и трудовых ресурсов, используемых для оказания государственной (муниципальной) услуги**

Примерно две трети регионов, утвердительно ответивших на вопрос о выполнении указанного требования, повторяют в своих документах формулировку федеральных Общих требований, например:

<sup>15</sup> Приказ департамента образования Администрации г. Краснодара от 29.01.2016 № 84 «Об утверждении базовых нормативов затрат на оказание муниципальных услуг муниципальными образовательными организациями и муниципальными учреждениями, находящимися в ведении департамента образования города Краснодара, и корректирующих коэффициентов к ним».

«При определении нормативных затрат на выполнение работы применяются показатели материальных, технических и трудовых ресурсов, используемых для выполнения работы, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также межгосударственными, национальными (государственными) стандартами Российской Федерации, строительными нормами и правилами, санитарными правилами и нормами выполнения работ в установленной сфере деятельности».

Семь регионов (Тульская, Курганская, Пензенская, Рязанская, Ярославская области, Приморский край, Республика Карелия) в качестве подтверждения выполнения требования указывают на региональные нормативно-правовые акты, утверждающие нормы обеспечения питанием, одеждой и учебными принадлежностями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, нормы в отношении обучающихся и воспитанников, находящихся на полном государственном обеспечении.

Еще пять регионов выполнили требование для отдельных услуг в сфере образования:

- Алтайский край: утверждены нормы для расчета нормативных затрат по реализации основных общеобразовательных программ и дополнительных общеразвивающих программ<sup>16</sup>;
- Республика Татарстан: установлены нормы для расчета нормативных затрат по реализации образовательных программ дошкольного образования<sup>17</sup>;
- Самарская область: в профессиональном образовании установлены нормы расходов на приобретение расходных материалов, инструментов, принадлежностей и инвентаря на 1 обучающегося на год<sup>18</sup>;

<sup>16</sup> Приказы Главного управления образования и молодежной политики Алтайского края от 17.02.2016 № 297 и от 19.02.2016 № 307 «Об утверждении значений натуральных норм, используемых при определении базовых нормативов затрат».

<sup>17</sup> Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 08.04.2009 № 208 «Об утверждении Положения о порядке расчета нормативов финансирования организации предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам в образовательных учреждениях, находящихся в ведении Республики Татарстан».

<sup>18</sup> Приказ министерства образования и науки Самарской области от 12.01.2015 № 3-од «Об утверждении норм расходов государственных профессиональных образовательных организаций, подведомственных министерству образования и науки Самарской области, на приобретение расходных материалов, инструментов, принадлежностей и инвентаря на одного обучающегося при подготовке по профессиям и специальностям», Приказ министерства образования и науки Самарской области от 03.07.2013 № 283-од «Об утверждении норм расходов материалов, инструментов, принадлежностей и инвентаря государственных образовательных учреждений начального профессионального и среднего

- Чеченская Республика: установлены нормы для расчета нормативных затрат по реализации основных общеобразовательных программ (в комплексах)<sup>19</sup>;
- Вологодская область: установлены лимиты потребления коммунальных услуг<sup>20</sup>.

### **Выполнение требования о включении затрат на оплату труда работников, которые не принимают непосредственного участия в оказании услуги, включая административно-управленческий персонал, в состав нормативных затрат**

Большинство регионов, утвердительно ответивших о выполнении этого требования, включают соответствующие затраты в состав затрат на общехозяйственные нужды, например:

*«В базовый норматив затрат на общехозяйственные нужды на оказание государственной услуги включаются:*

- а) затраты на коммунальные услуги;*
- б) затраты на содержание объектов недвижимого имущества (в том числе затраты на арендные платежи);*
- в) затраты на содержание объектов особо ценного движимого имущества;*
- г) затраты на приобретение услуг связи, включая оплату трафика информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;*
- д) затраты на приобретение транспортных услуг;*
- е) затраты на оплату труда с начислениями на выплаты по оплате труда работников, которые не принимают непосредственного участия в оказании государственной услуги, включая административно-управленческий персонал, в случаях, установленных стандартами услуги».***

Два региона (Тульская и Курская области<sup>21</sup>) размер затрат на оплату труда работников, которые не принимают непосредственного участия в ока-

---

профессионального образования Самарской области на одного обучающегося при подготовке по профессиям и специальностям».

<sup>19</sup> Приказ Министерства образования и науки Чеченской Республики от 31.12.2015 № 1795-п; Приказ Комитета Чеченской Республики по дошкольному образованию от 31.12.2015 № 76-од.

<sup>20</sup> Пункты 12, 17 приложения к приказу Департамента образования области от 11.12.2015 № 3238.

<sup>21</sup> Приказ Министерства образования Тульской области от 24.08.2015 № 1881; приказ Комитета образования и науки Курской области от 31.12.2015 № 1-1359.



зании государственной услуги, утверждают нормативно-правовым актом в качестве одной из составляющих нормативных затрат. Пример нормативно-правового акта Курской области приведен в табл. 10.

**Таблица 10.** Нормативно-правовой акт по расчету затрат на оплату труда работников, не принимающих непосредственного участия в оказании государственной услуги, действующий в Курской области

<b>Составляющие «базовых» нормативов затрат на оказание услуг по реализации дополнительных общеразвивающих программ (программы без направленности)</b>	<b>Базовый норматив, руб. на человеко-час</b>
1. Затраты на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда педагогических работников	24,68
2. Затраты на приобретение материальных запасов и особо ценного движимого имущества, потребляемых (используемых) в процессе оказания государственной услуги	3,45
3. Затраты на приобретение учебной литературы, периодических изданий, издательских и полиграфических услуг, электронных изданий, непосредственно связанных с оказанием государственной услуги	0,15
4. Затраты на повышение квалификации педагогических работников, в том числе связанные с наймом жилого помещения, и дополнительные расходы, связанные с проживанием вне места постоянного жительства (суточные)	0,51
....	
<b>10. Затраты на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда работников организации, которые не принимают непосредственного участия в оказании государственной услуги (АУП, УВП, ПОП)</b>	5,53
<b>ИТОГО</b>	<b>36,44</b>

### **Выполнение требования о применении повышающих коэффициентов, учитывающих специфику организации предоставления услуг лицам с ограниченными возможностями здоровья, детям-инвалидам, инвалидам**

Прозрачная практика выполнения этого требования предусматривает:

- утверждение отдельных нормативных затрат на оказание услуг лицам с ограниченными возможностями здоровья, детям-инвалидам (Орловская, Томская области, г. Краснодар) (табл. 11);

- использование повышающих коэффициентов к базовому нормативу затрат (Ульяновская, Курская области, Ханты-Мансийский автономный округ, Республика Башкортостан, Республика Татарстан) (табл. 12);

**Таблица 11.** Базовые нормативы затрат на оказание муниципальных услуг муниципальными дошкольными образовательными организациями, утвержденные в г. Краснодаре<sup>22</sup>

Наименование муниципальной услуги	Содержание муниципальной услуги	«Базовый» норматив затрат, руб.
Реализация основных общеобразовательных программ дошкольного образования	Адаптированная образовательная программа Обучающиеся с ограниченными возможностями здоровья Дети от 1 года до 3 лет	54 672,0
Реализация основных общеобразовательных программ дошкольного образования	Адаптированная образовательная программа Обучающиеся с ограниченными возможностями здоровья Дети от 3 до 8 лет	54 672,0

**Таблица 12.** Установление повышающих коэффициентов к «базовым» нормативам затрат в Курской области<sup>23</sup>

Государственные услуги по реализации основных общеобразовательных программ						
Направления программ	«Базовый» норматив затрат, тыс. руб.	Территориальный корректирующий коэффициент	Отраслевые корректирующие коэффициенты			
			для учащихся с ОВЗ	для учащихся, являющихся детьми-инвалидами	Обучение по состоянию здоровья на дому	
		для учащихся с ОВЗ			для учащихся, являющихся детьми-инвалидами	
Реализация основных общеобразовательных программ начального общего образования	41,51	1,2850	1,8069	2,3718	3,4486	3,5171

<sup>22</sup> Приказ департамента образования Администрации г. Краснодар от 29.01.2016 № 84 «Об утверждении базовых нормативов затрат на оказание муниципальных услуг муниципальными образовательными организациями и муниципальными учреждениями, находящимися в ведении департамента образования город Краснодар, и корректирующих коэффициентов к ним».

<sup>23</sup> Приказ Министерства образования и науки Курской области от 31.12.2015 № 1-1359.

Государственные услуги по реализации основных общеобразовательных программ						
Направления программ	«Базовый» норматив затрат, тыс. руб.	Территориальный корректирующий коэффициент	Отраслевые корректирующие коэффициенты			
			для учащихся с ОВЗ	для учащихся, являющихся детьми-инвалидами	Обучение по состоянию здоровья на дому	
					для учащихся с ОВЗ	для учащихся, являющихся детьми-инвалидами
Реализация основных общеобразовательных программ основного общего образования	47,64	1,2626	1,7985	2,3574	—	3,5320
Реализация основных общеобразовательных программ среднего общего образования	49,54	1,2630	1,810	2,3837	—	3,6092

### Выполнение требования об учете затрат, связанных с дополнительным профессиональным образованием педагогических работников, в составе нормативных затрат на оказание образовательных услуг

Большинство регионов, утвердительно ответивших на вопрос о выполнении этого требования, ссылаются на учет положений Приказа Минобрнауки РФ № 1040 или повторяют в своих документах формулировки из федеральных требований.

Три региона (Тульская, Белгородская и Курская области) утверждают размер затрат на дополнительное профессиональное образование педагогических работников в качестве одной из составляющих нормативных затрат. Пример Тульской области представлен в табл. 13.

**Таблица 13.** Составляющие базовых нормативов затрат по образовательным программам дошкольного образования в Тульской области<sup>24</sup>

Составляющие «базовых» нормативов затрат по образовательным программам дошкольного образования	Размеры составляющих «базового» норматива затрат, тыс. руб.
«Базовый» норматив затрат, непосредственно связанных с оказанием государственной услуги	72,05

<sup>24</sup> Приказ Министерства образования Тульской области от 24.08.2015 № 1881.

<b>Составляющие «базовых» нормативов затрат по образовательным программам дошкольного образования</b>	<b>Размеры составляющих «базового» норматива затрат, тыс. руб.</b>
Затраты на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда педагогических работников	67,34
Затраты на учебные расходы, в том числе затраты на приобретение материальных запасов, потребляемых (используемых) в процессе оказания государственной услуги	4,71
<b>«Базовый» норматив затрат на общехозяйственные нужды</b>	<b>126,68</b>
Затраты на коммунальные услуги	21,46
....	
Затраты на повышение квалификации педагогических работников, включая затраты на суточные расходы и расходы на проживание на время повышения квалификации, за исключением расходов на транспортные услуги	0,10
<b>ИТОГО</b>	<b>198,73</b>

## Выводы

1. Мониторинг показал, что порядок расчета нормативных затрат на услуги в сфере образования разработан в большинстве обследованных регионов и муниципалитетов, однако не во всех. Разработаны и утверждены соответствующие нормативно-правовые акты в 97% регионов и 83% муниципалитетов.
2. На довольно высоком уровне выполнено требование о включении затрат на оплату труда работников (с начислениями), которые не принимают непосредственного участия в оказании муниципальной услуги, в состав нормативных затрат (выполняют 93% регионов и 72% муниципалитетов), а также требование о применении повышающих коэффициентов, учитывающих специфику предоставления услуг лицам с ограниченными возможностями здоровья, детям-инвалидам (82% ответивших регионов).
3. В то же время остальные положения федеральных Общих требований характеризуются низкими показателями выполнения:
  - а) 58% опрошенных регионов и 27% муниципалитетов определяют нормативные затраты на реализацию дополнительных образовательных программ и основных программ профессионального обучения в расчете на человеко-час;
  - б) 56% опрошенных регионов и 4% муниципалитетов включают затраты на организацию культурно-массовой, физкультурной и спортив-

ной, оздоровительной работы со студентами в нормативные затраты на реализацию образовательных программ среднего профессионального образования и высшего образования в очной форме;

в) 58% опрошенных регионов и 55% муниципалитетов включают услуги по присмотру и уходу за детьми-инвалидами в государственное (муниципальное) задание организациям, реализующим образовательные программы дошкольного образования;

г) 56% регионов и 42% опрошенных муниципалитетов включают затраты на осуществление образовательной деятельности, не зависящие от количества обучающихся, в нормативные затраты для малокомплектных и сельских образовательных организаций, реализующих основные общеобразовательные программы;

д) 51% регионов и 41% опрошенных муниципалитетов используют нормы материальных, технических и трудовых ресурсов при определении нормативных затрат в сфере образования.

4. Анализ текстов региональных и муниципальных нормативно-правовых актов, присланных в подтверждение ответов на вопросы мониторинга, обнаруживает разные подходы к учету положений федеральных Общих требований. Одни органы власти придерживаются принципа закрепления прозрачных требований к составу нормативных затрат (например, утверждаются отдельные значения нормативных затрат в отношении услуг для детей-инвалидов, лиц с ограниченными возможностями здоровья, инвалидов; отдельные нормативные затраты для малокомплектных образовательных учреждений; закрепляются составляющие базовые нормативы затрат), другие — либо повторяют в своих документах формулировки федеральных Общих требований, либо ссылаются на учет положений Приказа Минобрнауки РФ № 1040.

---

### 3. Сравнение «базовых» и «справедливых» нормативов финансирования общего и дошкольного образования в субъектах Российской Федерации

---

Оценка достаточности финансовых ресурсов, выделяемых государством на функционирование и развитие системы образования, всегда являлась одним из ключевых вопросов, интересующих специалистов в области экономики образования. Особенно важна эта тема в современных условиях экономического кризиса, при лимитированных бюджетных ресурсах и взятых обязательствах по повышению уровня оплаты труда педагогических работников до 2018 года.

Представленные в литературе взгляды экспертов на историю подушевого нормативного финансирования образования в России [Клячко, 2014] сводятся к переосмыслению предпринятых шагов, когда в том числе оценивается удачность введения обоснованных нормативов финансирования, соответствующих реальным потребностям образовательных учреждений и требованиям к реализации образовательных программ. Существует мнение о том, что созданное подушевое нормативное финансирование сводится к «нормативам от имеющегося», а не к «нормативам по потребностям».

Показанное в этом выпуске и в других публикациях авторов разнообразие подходов к расчету нормативов финансирования общего и дошкольного образования в российских регионах и муниципалитетах делает сложным сравнение утвержденных «базовых» нормативов (полученных по разным методикам) и расчетных «справедливых» нормативов (полученных по одной методике расчета). С одной стороны, обязательство по установлению нормативов законодательно закреплено за региональными органами власти (в части расходов на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек, за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), а также муниципалитетами как учредителями муниципальных образовательных организаций общего и дошкольного образования. Наличие различных внутрирегиональных образовательных политик, а также тот факт, что определение региональных нормативов финансирования относится к полномочиям субъекта Российской Федерации, делают невозможным на практике существование одинаковых подходов к расчету региональных нормативов. С другой стороны, в

последние годы система общего и дошкольного образования в регионах перестраивается под современные требования, определенные в национальном масштабе (федеральные государственные образовательные стандарты, повышение статуса учителя, преподавателя и масштабное повышение оплаты труда и др.), поэтому понимание достаточности выделяемых финансовых средств важно для определения мер дальнейшей политики в сфере образования в стране в целом.

В этом разделе выпуска представлены результаты сравнения принятых в регионах и муниципалитетах нормативов финансирования общего и дошкольного образования (для целей исследования названных «базовыми») и расчетных нормативов, учитывающих законодательные требования к их определению и условно названных «справедливыми». Такие оценки выполнены отдельно для региональных и муниципальных нормативов, для дошкольного и общего образования (а внутри общего образования отдельно для начального, основного общего и среднего (полного) общего образования), для городской и сельской местности. Указанное разделение было обусловлено следующими причинами.

1. Сформированным на сегодняшний день механизмом финансирования учреждений общего и дошкольного образования на основании субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания. В соответствии с законодательством Российской Федерации, объем финансового обеспечения государственного (муниципального) задания определяется на основании нормативных затрат, утверждаемых учредителем образовательной организации по каждой государственной (муниципальной) услуге, включенной в ведомственный перечень услуг. В ведомственных перечнях услуг, утвержденных органами власти субъектов Российской Федерации и местными органами власти, реализация программ дошкольного, начального, основного общего и среднего (полного) общего образования могут представлять собой отдельные услуги, поэтому и нормативы на их реализацию рассматриваются отдельно.
2. В соответствии с федеральными Общими требованиями, нормативные затраты на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере образования для малокомплектных образовательных организаций и образовательных организаций, расположенных в сельских населенных пунктах и реализующих основные общеобразовательные программы, должны быть рассчитаны с учетом затрат на осуществление образовательной деятельности, не зависящих от количества учащихся. Поэтому сравнение «базовых» и «справедливых» нормативов проводилось отдельно для городской и сельской местностей.
3. В соответствии с особенностями распределения полномочий в сфере образования между отдельными уровнями власти, должны суще-

ствовать различия между региональными нормативами на общее и дошкольное образование и нормативами (нормативными затратами), утверждаемыми на уровне муниципалитетов. Поэтому отдельно рассматривались «базовые» и «справедливые» нормативы на региональном и муниципальном уровнях.

Методики расчета «справедливых» нормативов для регионального и муниципального уровней отличаются. Это обусловлено законодательными требованиями к составу затрат, включаемых в норматив на региональном и муниципальном уровнях.

В соответствии с распределением полномочий в сфере образования между отдельными уровнями власти, к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях 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).

Вместе с тем в полномочия местных администраций входит определение нормативных затрат собственно на оказание муниципальных образовательных услуг в сфере образования, включающих как вышеуказанный норматив региональной субвенции, так и нормативные затраты на общехозяйственные нужды, связанные с благоустройством территории, иными затратами на содержание зданий образовательных организаций, финансируемые в соответствии с распределением полномочий из местных бюджетов.

В связи с этим расчет «справедливых» нормативов для регионального уровня преимущественно базировался на а) учете требований к размеру средней заработной платы педагогического персонала, б) выполнении разумного соотношения расходов на оплату труда и учебных расходов, в) соотношении численности обучающихся (воспитанников) и педагогических работников. Расчет «справедливых» нормативов для муниципального уровня помимо перечисленного учитывал необходимые расходы на оплату труда непедагогического персонала, на повышение квалификации педагогических работников, базовые затраты на приобретение материальных запасов и особо ценного движимого имущества, потребляемых (используемых) в процессе оказания государственной услуги, и иные затраты на общехозяйственные нужды.

Представленные далее материалы сформированы таким образом, чтобы, во-первых, дать общую характеристику полученных результатов; во-вторых,



предоставить фактический материал о попадании регионов в различные группы по соотношению «базового» и «справедливого» нормативов (разделы «Описание групп регионов по соотношению «базового» и «справедливого» регионального нормативов», «Описание групп регионов по соотношению «базового» и «справедливого» муниципального нормативов»); в-третьих, представить методики расчета «справедливого» норматива на региональном и муниципальном уровнях.

### 3.1. Общая характеристика полученных результатов

В соответствии с логикой расчетов «справедливых» региональных нормативов, значимое влияние на их различия в субъектах Российской Федерации оказывает величина средней заработной платы педагогических работников. Интенсивность цвета на картограммах, представленных на рис. 8—12, отражает увеличение размера средней заработной платы педагогических работников, а также «справедливых» нормативов финансирования. Как видно из картограмм, «справедливый» норматив увеличивается по «оси» от южных регионов к северным (от Северного Кавказа до Архангельской области и Республики Коми), а также по «оси» с запада на восток (от Центрального федерального округа до Дальневосточного федерального округа). Примерно такое же распределение имеет и показатель средней заработной платы педагогических работников [Деркачев, 2014; Родина, 2014].

В то же время значения «базовых» нормативов финансирования общего и дошкольного образования в разрезе регионов России очень неоднородны (рис. 1—4). Наложение разных логик распределения «базовых» и «справедливых» нормативов приводит к довольно хаотичной картине в соотношении их величин по территории страны (см. рис. 13—16). Дошкольное и общее образование, городская и сельская местность характеризуются разным количеством регионов с превышением «базового» норматива над «справедливым» и разным количеством регионов с отставанием первого от второго.

Благополучной можно назвать ситуацию в регионах с превышением «базового» норматива над «справедливым». Статистика таких регионов для городской местности выглядит следующим образом:

- в дошкольном образовании — 9,
- в начальном общем образовании — 23,
- в основном общем образовании — 22,
- в среднем полном образовании — 33<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> В расчет включены регионы, в которых соотношение базового норматива к «справедливому» более 0,99.



○ Менее 45    ○ 45–70    ○ 70–100    ○ 100–140    ○ Более 140



○ Менее 80    ○ 80–100    ○ 100–150    ○ 150–200    ○ Более 200

**Рис. 8.** «Справедливый» региональный норматив подушевого финансирования дошкольного образования для городской (сверху) и сельской (снизу) местности (расчетная величина), тыс. руб. на 1 воспитанника в год



○ Менее 30    ○ 30–35    ○ 35–40    ○ 40–70    ○ Более 70



○ Менее 85    ● 85–110    ● 110–150    ● 150–200    ● Более 200

**Рис. 9.** «Справедливый» региональный норматив подушевого финансирования начального общего образования для городской (сверху) и сельской (снизу) местности (расчетная величина), тыс. руб. на 1 учащегося в год

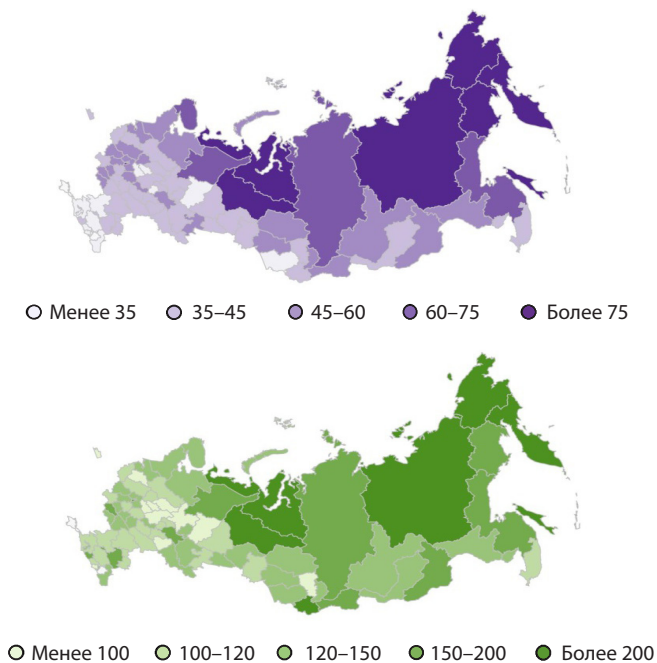


○ Менее 35    ● 35–40    ● 40–50    ● 50–65    ● Более 65

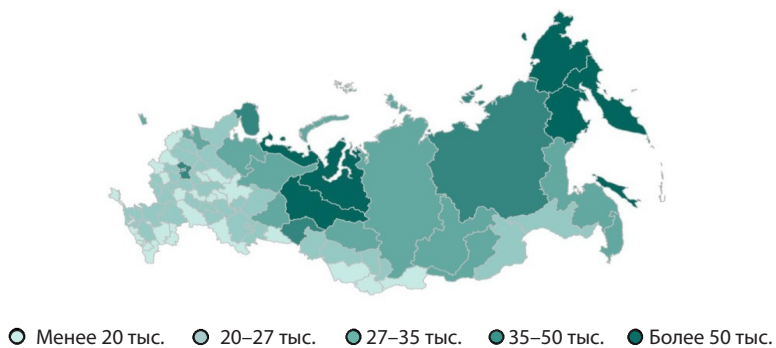


○ Менее 100    ● 100–120    ● 120–150    ● 150–200    ● Более 200

**Рис. 10.** «Справедливый» региональный норматив подушевого финансирования основного общего образования для городской (сверху) и сельской (снизу) местности (расчетная величина), тыс. руб. на 1 учащегося в год



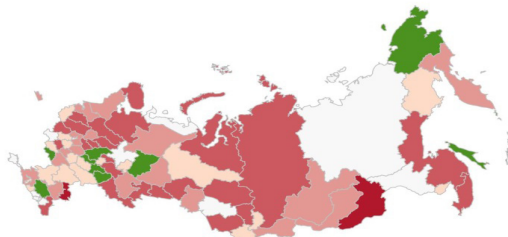
**Рис. 11.** «Справедливый» региональный норматив подушевого финансирования среднего общего образования для городской (сверху) и сельской (снизу) местности (расчетная величина), тыс. руб. на 1 учащегося в год



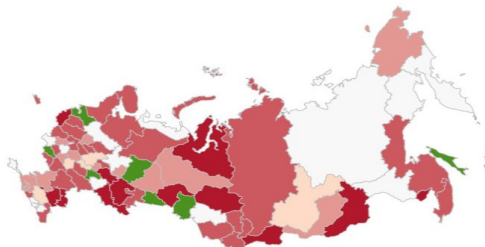


○ Менее 25 тыс.    ● 25–33 тыс.    ● 33–45 тыс.    ● 45–70 тыс.    ● Более 70 тыс.

**Рис. 12.** Средняя заработная плата педагогических работников дошкольных (сверху) и общеобразовательных (снизу) учреждений за 12 месяцев 2015 года, руб. (по данным Росстата)



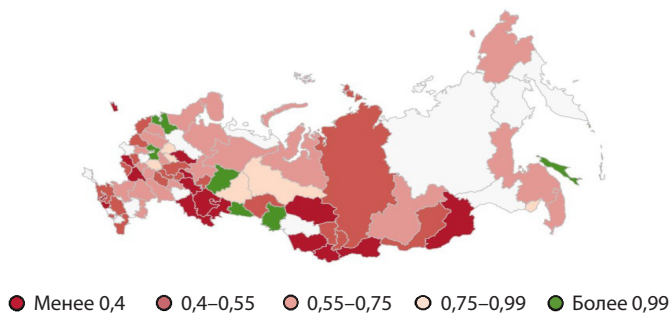
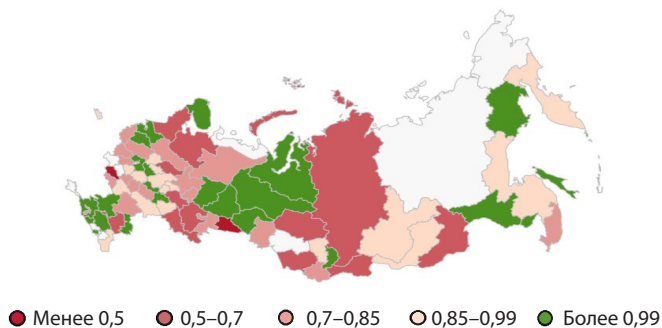
● Менее 0,6    ● 0,6–0,7    ● 0,7–0,85    ○ 0,85–0,99    ● Более 0,99



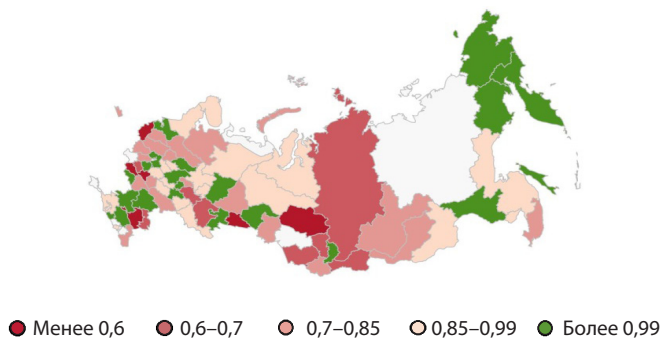
● Менее 0,3    ● 0,3–0,5    ● 0,5–0,75    ○ 0,75–0,99    ● Более 0,99

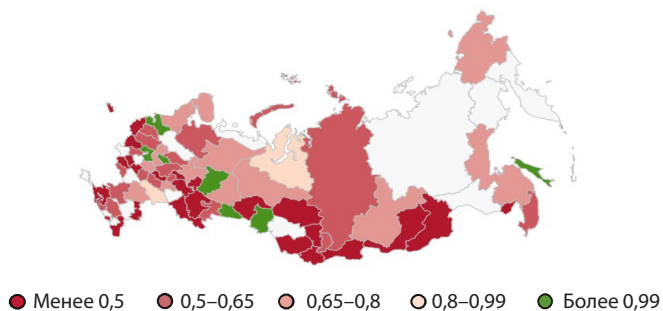
**Рис. 13.** Отношение «базового» подушевого норматива финансирования дошкольного образования к «справедливому» для городской (сверху) и сельской (снизу) местности<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Белым цветом показаны субъекты РФ, не предоставившие данных о величине базовых нормативов затрат.

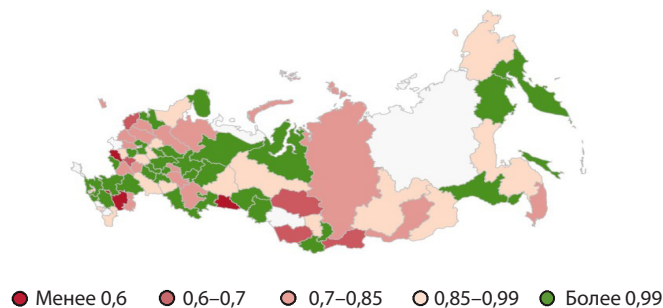


**Рис. 14.** Отношение «базового» подушевого норматива финансирования начального общего образования к «справедливому» для городской (сверху) и сельской (снизу) местности





**Рис. 15.** Отношение «базового» подушевого норматива финансирования основного общего образования к «справедливому» для городской (сверху) и сельской (снизу) местности



**Рис. 16.** Отношение «базового» подушевого норматива финансирования среднего общего образования к «справедливому» для городской (сверху) и сельской (снизу) местности

Статистика регионов, где «базовый» норматив в сельской местности больше справедливого, несколько иная:

- в дошкольном образовании — 7,
- в начальном общем образовании — 6,
- в основном общем образовании — 7,
- в среднем полном образовании — 6.

В остальных регионах «базовый» региональный норматив меньше «справедливого». Полученные данные показывают, что различия между «базовыми» и «справедливыми» нормативами больше в сфере дошкольного образования, нежели общего (особенно характерно это для городской местности). Так, в регионах с отставанием «базового» норматива от «справедливого» в городской местности среднее соотношение первого и второго составляет: для дошкольного образования — 0,6, для начального общего — 0,7, для основного общего — 0,8, для среднего общего — 0,8.

Кроме того, картограммы показывают, что отставание «базового» норматива от «справедливого» больше в сельской местности, чем в городской.

## **3.2. Методика расчета «справедливого» норматива финансирования**

### **3.2.1. Региональный норматив финансирования**

Региональные нормативно-правовые акты устанавливают нормативы финансирования в целях определения объема субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации. Регионы используют различные методики для расчета этого норматива. Целью нашего исследования является оценка установленных нормативов финансирования в субъектах Российской Федерации. Для решения этой задачи мы сравниваем значения «базового» и «справедливого» нормативов. Эталонным регионом для определения «справедливого» норматива была выбрана Сахалинская область, где методика расчета норматива финансирования близка к оптимальной.

Расчет «справедливого» норматива основывался на следующих ключевых соотношениях:

- норматива и заработной платы;
- численности учащихся (воспитанников) и педагогов.

При расчете нормативов в субъектах Российской Федерации необходимо учитывать, что зарплата педагогов школ должна быть повышена до средней заработной платы по экономике, а педагогов дошкольных образовательных организаций — до средней по системе общего образования. Так как мы считаем эталонным норматив Сахалинской области, значит, здесь соотношение норматива и заработной платы (для дошкольного образова-



ния — заработной платы педагогов общеобразовательных организаций, для общего образования — средней заработной платы по экономике) тоже является эталонным. Аналогично в качестве эталонного значения мы принимаем соотношение численности педагогов и учеников (воспитанников) в Сахалинской области.

«Справедливый» норматив рассчитан для следующих образовательных ступеней:

- дошкольное образование;
- начальное общее образование;
- основное общее образование;
- среднее общее образование.

Кроме того, «справедливый» норматив отдельно рассчитывается для городских и сельских территорий.

«Справедливый» норматив для дошкольного образования в городе рассчитывается так:

$$S_j = \frac{N_i \cdot M_i}{M_j \cdot P_j},$$

где  $S_j$  — значение «справедливого» норматива финансирования дошкольного образования в городе для субъекта РФ;

$N_i$  — соотношение норматива финансирования для дошкольного образования в городской местности Сахалинской области и средней заработной платы педагогических работников общеобразовательных учреждений Сахалинской области в 2015 г.;

$M_i$  — соотношение «воспитанник/педагогический работник» в городской местности Сахалинской области;

$M_j$  — соотношение «воспитанник/педагогический работник» в городской местности субъекта РФ;

$P_j$  — средняя заработная плата педагогических работников общеобразовательных учреждений в субъекте РФ в 2015 г.

«Справедливый» норматив для начального общего образования в городе рассчитывается так:

$$Y_j = \frac{U_i \cdot Q_i}{Q_j \cdot P_j},$$

где  $Y_j$  — значение «справедливого» норматива финансирования начального общего образования в городе для субъекта РФ;

$U_i$  — соотношение норматива финансирования для начального общего образования в городской местности Сахалинской области и средней заработной платы по экономике Сахалинской области в 2015 г.;

$Q_i$  — соотношение «ученик/педагогический работник» в городской местности Сахалинской области;

$Q_j$  — соотношение «ученик/педагогический работник» в городской местности субъекта РФ;

$P_j$  — средняя заработная плата по экономике в субъекте РФ в 2015 г.

Значения «справедливого» норматива для основного общего и среднего общего образования рассчитываются по аналогии с начальным общим образованием.

Аналогично рассчитываются и показатели для сельской местности.

В соответствии с данной методикой только для Сахалинской области во всех случаях «базовый» и «справедливый» нормативы будут совпадать.

### 3.2.2. Муниципальный норматив финансирования

Муниципальные нормативно-правовые акты регулируют размер нормативных затрат на оказание муниципальных услуг, установленных местными администрациями муниципальных образований в отношении государственных услуг, оказываемых учреждениями, полномочия учредителя которых выполняет местные администрации муниципальных образований. Целью нашего исследования является оценка установленных нормативных затрат на оказание муниципальных услуг в субъектах Российской Федерации. Для решения этой задачи мы сравнили значение «базового» и «справедливого» нормативов затрат. В качестве «базового» норматива выступает средневзвешенное значение нормативов затрат на оказание муниципальных услуг в субъекте Российской Федерации.

«Справедливый» норматив затрат — это расчетная величина, для ее нахождения используются значения «базовых» нормативов затрат на оказание государственных услуг, установленные Минобрнауки РФ. Итоговое значение «базовых» нормативов затрат на оказание государственных услуг по реализации основных общеобразовательных программ дошкольного образования установлено в размере 40 022,17 руб., начального общего образования — 40 928,42 руб., основного общего образования — 47 375,56 руб., среднего общего образования — 49 080,35 руб.

«Справедливый» норматив для дошкольного образования рассчитывается по формуле:

$$C = \left( B_{1.1} + B_{1.4} + B_{2.6} \times \max \left\{ \frac{Ш_{рф}}{Ш_{пер}}; 0,6 \right\} \right) \times \frac{ДК_{рф}}{ДК_{пер}} \times \frac{ЗП_{пер}}{ЗП_{рф}} \times Пс(г) + \\ + \left( (B_{1.2} + B_2) \times \max \left\{ \frac{Ш_{рф}}{Ш_{пер}}; 0,6 \right\} + B_{1.3} + B_{1.5} \times \frac{ДК_{рф}}{ДК_{пер}} \times Пс(г) \right) \times \frac{Ц_{пер}}{Ц_{рф}}$$

где  $B_{1.1}$  — базовые затраты на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда педагогических работников, в том числе страховые взносы в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ и Фонд обязательного медицинского страхования РФ, а также на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

$B_{1.4}$  — базовые затраты на повышение квалификации педагогических работников, включая затраты на суточные и расходы на проживание педагогических работников на время повышения квалификации, за исключением затрат на транспортные услуги;

$B_{2.6}$  — базовые затраты на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда работников организации, которые не принимают непосредственного участия в оказании государственной услуги (административно-управленческого и вспомогательного персонала), включая страховые взносы в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ и Фонд обязательного медицинского страхования РФ, а также на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

$\Psi_{\text{рф}} (\Psi_{\text{рег}})$  — среднее число детей в дошкольном образовательном учреждении в РФ (в субъекте РФ);

$0,6$  — предельное соотношение  $\frac{\Psi_{\text{рф}}}{\Psi_{\text{рег}}}$ , при достижении которого перестает действовать эффект масштаба;

$DK_{\text{рф}} (DK_{\text{рег}})$  — число воспитанников в расчете на 1 педагогического работника в 2016 г. в среднем по РФ (по субъекту РФ);

$ЗП_{\text{рф}} (ЗП_{\text{рег}})$  — средняя заработная плата в учреждениях дошкольного образования муниципальной формы собственности в среднем по РФ (по субъекту РФ);

$Pc(r)$  — поправка на сельскую (городскую местность). Определяется как соотношение «воспитанник/педагогический работник» в городской местности (сельской местности);

$B_{1.2}$  — базовые затраты на приобретение материальных запасов и особо ценного движимого имущества, потребляемых (используемых) в процессе оказания государственной услуги;

$B_2$  — иные (за исключением  $B_{2.6}$ ) затраты на общехозяйственные нужды.

$B_{1.3}$  — базовые затраты на приобретение учебной литературы, периодических изданий, издательских и полиграфических услуг, электронных изданий, непосредственно связанных с оказанием государственной услуги;

$B_{1.5}$  — базовые затраты на прохождение медкомиссии педагогическими работниками;

$\Psi_{\text{рег}} (\Psi_{\text{рф}})$  — стоимость потребительской корзины в субъекте РФ (в РФ).

Аналогично рассчитываются «справедливые» нормативы затрат на оказание муниципальных услуг в начальном общем, основном общем и среднем общем образовании.

Сравнение нормативных затрат производилось на основании отношения «базового» норматива к «справедливому». По уровню этого отношению были выделены 4 группы регионов, в которых наблюдалось:

- 1) сильное превышение;
- 2) умеренное превышение;
- 3) умеренное отставание;
- 4) сильное отставание.

В первую группу вошли субъекты Российской Федерации, в которых «базовый» норматив превышает «справедливый», и превышение над эталонной ситуацией, при которой «базовый» норматив равен «справедливому», составляет более  $\frac{1}{2}$  стандартного отклонения по выборке.

Вторая группа сформирована из регионов, в которых «базовый» норматив превышает «справедливый», и превышение над эталонной ситуацией составляет менее  $\frac{1}{2}$  стандартного отклонения по выборке.

Третья группа — субъекты, в которых «базовый» норматив отстает от «справедливого», и разница с эталонной ситуацией составляет менее  $\frac{1}{2}$  стандартного отклонения по выборке.

В четвертую группу вошли регионы, в которых значение «базового» норматива отстает от «справедливого» с разницей по отношению к эталонной ситуации более  $\frac{1}{2}$  стандартного отклонения по выборке.

Отдельное внимание уделяется регионам, в которых отношение «справедливого» и «базового» нормативов близко к эталону, то есть к 1,0. В эту группу мы включаем регионы, у которых разница между «базовым» и «справедливым» нормативом не превышает 10% (будь то превышение или отставание).

### **3.3. Описание групп регионов России по соотношению «базового» и «справедливого» регионального норматива**

#### **3.3.1. Городская местность**

Сравнение нормативов производилось на основании отношения «базового» норматива к «справедливому». По уровню этого отношению были выделены 4 группы регионов, в которых наблюдалось:

- 1) сильное превышение;
- 2) умеренное превышение;
- 3) умеренное отставание;
- 4) сильное отставание.

В первую группу попали субъекты Российской Федерации, в которых «базовый» норматив превышает «справедливый», и превышение над эталонной ситуацией, при которой «базовый» норматив равен «справедливому» (Сахалинская область) и составляет более  $\frac{1}{2}$  стандартного отклонения по выборке.

Во вторую группу вошли регионы, в которых «базовый» норматив превышает «справедливый», и превышение над эталонной ситуацией составляет менее  $\frac{1}{2}$  стандартного отклонения по выборке.

Третью группу составили субъекты Российской Федерации, в которых «базовый» норматив отстает от «справедливого», с разницей в эталонной ситуации менее  $\frac{1}{2}$  стандартного отклонения по выборке.

Четвертая группа — регионы, в которых значение «базового» норматива отстает от «справедливого», с разницей в эталонной ситуации более  $\frac{1}{2}$  стандартного отклонения по выборке.

Отдельное внимание уделяется регионам, в которых отношение «справедливого» и «базового» нормативов близко к эталону, то есть к 1,0. В эту группу мы включаем регионы, в которых разница между «базовым» и «справедливым» нормативами не превышает 10% (вне зависимости от превышения/отставания по отношению к «базовому» нормативу).

### *Дошкольное образование*

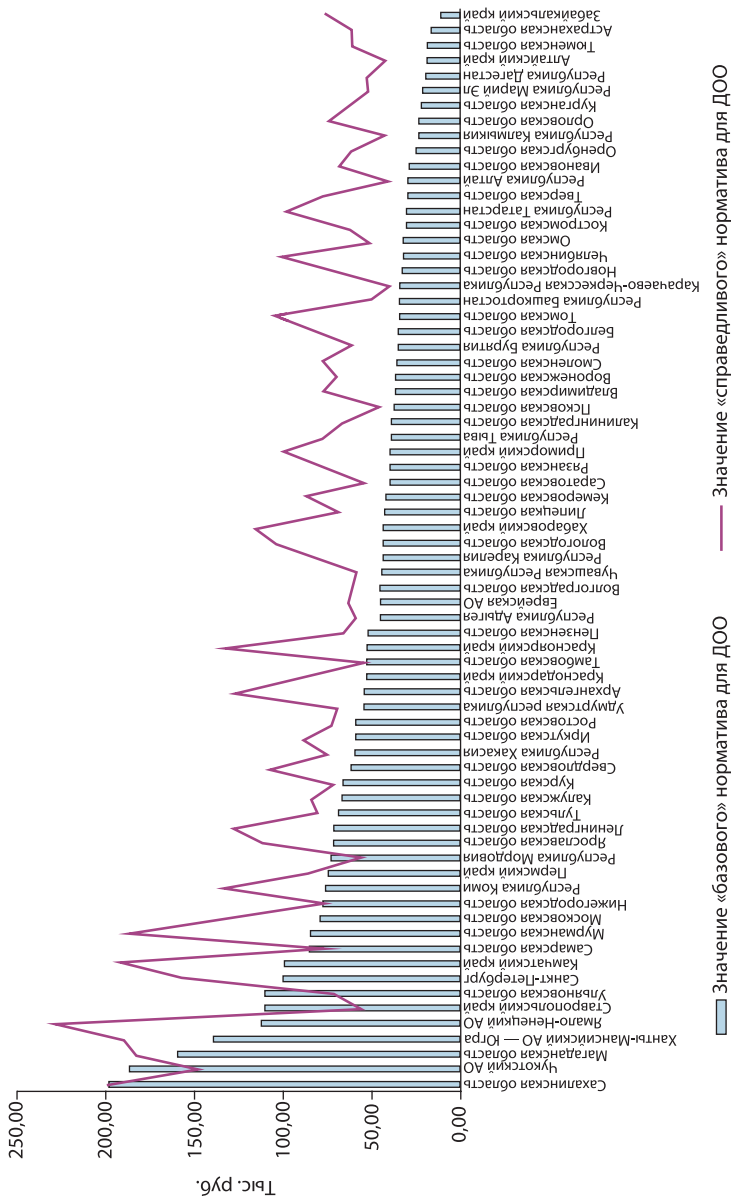
Сравнение «базового» и «справедливого» нормативов в дошкольном образовании было проведено для 72 субъектов Российской Федерации (рис. 17)<sup>27</sup>. В эталонную группу вошли три субъекта Российской Федерации: Самарская, Нижегородская и Тамбовская области.

В группы регионов с сильным и умеренным превышением вошли пять субъектов Российской Федерации: Ставропольский край, Самарская область, Чукотский автономный округ, Республика Мордовия, Ульяновская область. В этой группе регионов заработная плата педагогов дошкольного образования ниже среднего значения по выборке на 12%.

Самая многочисленная группа регионов — это субъекты Российской Федерации с умеренным отставанием (45 регионов<sup>28</sup>). В группу с сильным

<sup>27</sup> Отсутствуют данные по следующим субъектам РФ: Амурская область, Брянская область, Кабардино-Балкарская Республика, Кировская область, Ненецкий АО, Новосибирская область, Республика Ингушетия, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия — Алания, Чеченская Республика, город Севастополь, Республика Крым.

<sup>28</sup> Мурманская область, Новгородская область, Смоленская область, Владимирская область, Кемеровская область, Костромская область, Ямало-Ненецкий АО, Республика Тыва, Камчатский край, Рязанская область, Воронежская область, Республика Карелия, Республика Калмыкия, Московская область, Ленинградская область, Свердловская область, Рес-



**Рис. 17.** «Базовый» и «справедливый» нормативы подушевого финансирования в дошкольном образовании (ДОО), город\*

\* Данные по 65 субъектам РФ.

отставанием входят 19 субъектов Российской Федерации<sup>29</sup>. В этой группе стоит обратить внимание на Астраханскую область, где «справедливый» норматив больше базового почти в 4 раза, и Забайкальский край, где наблюдается семикратная разница между нормативами.

В группах регионов с превышением «справедливого» норматива над «базовым» средняя заработная плата педагогических работников практически равна средней ее величине по всей выборке. В итоге в дошкольном образовании в городе отставание в зарплатах в группе регионов со значительным превышением «справедливого» норматива над «базовым», равно как и превышение в зарплатах в группе регионов со значительно заниженным «справедливым» нормативом по сравнению с базовым, — не заметно.

### *Начальное общее образование*

Сравнение «базового» и «справедливого» норматива в начальном общем образовании было проведено в 72 субъектах Российской Федерации (рис. 18)<sup>30</sup>. Эталонную группу, где разница между нормативами не превышает 10%, составляют следующие субъекты Российской Федерации: Республика Дагестан, Хабаровский край, Тульская область, Иркутская область, Кемеровская область, Чувашская Республика, Калининградская область, Республика Бурятия, Нижегородская область, Республика Марий Эл, Саратовская область, Республика Хакасия, Сахалинская область, Мурманская область, Свердловская область, Новгородская область, Астраханская область, Республика Северная Осетия — Алания, Краснодарский край.

публика Коми, Республика Бурятия, Калининградская область, Липецкая область, Краснодарский край, Омская область, Санкт-Петербург, Ярославская область, Иркутская область, Республика Башкортостан, Республика Алтай, Еврейская АО, Саратовская область, Волгоградская область, Чувашская Республика, Ханты-Мансийский АО — Югра, Республика Адыгея, Псковская область, Калужская область, Республика Хакасия, Удмуртская Республика, Пензенская область, Ростовская область, Тульская область, Карачаево-Черкесская Республика, Магаданская область, Курская область, Тамбовская область, Нижегородская область.

<sup>29</sup> Забайкальский край, Астраханская область, Тюменская область, Республика Татарстан, Орловская область, Челябинская область, Томская область, Курганская область, Республика Дагестан, Хабаровский край, Тверская область, Приморский край, Красноярский край, Оренбургская область, Республика Марий Эл, Вологодская область, Ивановская область, Архангельская область, Алтайский край.

<sup>30</sup> Следующие субъекты Российской Федерации не предоставили информацию о нормативах финансирования начального общего образования: Брянская область, Кабардино-Балкарская Республика, Ненецкий АО, Новосибирская область, Орловская область, Республика Ингушетия, Республика Саха (Якутия), Чеченская Республика, Чукотский АО, Севастополь, Республика Крым.





В группу субъектов с сильным превышением входят шесть регионов: Санкт-Петербург, Амурская область, Московская область, Магаданская область, Ставропольский край, Ростовская область. В этой группе регионов средняя заработная плата педагогических работников общего образования на 17% выше, чем в целом по стране (в среднем по выборке).

В группу регионов с умеренным превышением входят 11 субъектов Российской Федерации: Мурманская область, Свердловская область, Новгородская область, Астраханская область, Республика Северная Осетия — Алания, Краснодарский край, Владимирская область, Республика Мордовия, Карачаево-Черкесская Республика, Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра. В этой группе средняя заработная плата педагогических работников на 9% выше средней по выборке.

Самая многочисленная группа — это регионы с умеренным отставанием. В нее входят 47 субъектов Российской Федерации<sup>31</sup>. В этой группе средняя заработная плата педагогических работников чуть ниже (на 5%) средней по выборке.

Самая маленькая по численности, но самая важная по значимости — это группа регионов с сильным отставанием. В нее входят всего три субъекта Российской Федерации: Курганская, Томская и Курская области. В Курской и Курганской областях «базовый» норматив значительно меньше «справедливого» — менее 30%: в Курской — 29%, в Курганской — 21%. В то же время в этих субъектах зафиксировано максимальное превышение «справедливого» норматива над «базовым»: 34,8 тыс. руб. и 24,8 тыс. руб. соответственно. В этой группе регионов средняя заработная плата педагогических работников на 10% ниже средней по выборке.

Таким образом, группа регионов, в которых «базовый» норматив финансирования начального общего образования в городах значительно выше «справедливого», характеризуется средней заработной платой педагогических работников общего образования на уровне выше среднего по стране в целом (по выборке). В группе регионов со значительным отставанием

<sup>31</sup> Красноярский край, Республика Калмыкия, Алтайский край, Республика Татарстан, Республика Тыва, Забайкальский край, Республика Башкортостан, Архангельская область, Костромская область, Республика Карелия, Оренбургская область, Тамбовская область, Псковская область, Омская область, Вологодская область, Липецкая область, Кировская область, Приморский край, Пензенская область, Тверская область, Удмуртская Республика, Республика Алтай, Республика Коми, Республика Адыгея, Смоленская область, Челябинская область, Калужская область, Белгородская область, Волгоградская область, Рязанская область, Самарская область, Ивановская область, Камчатский край, Ярославская область, Воронежская область, Республика Дагестан, Хабаровский край, Тульская область, Иркутская область, Кемеровская область, Чувашская Республика, Калининградская область, Республика Бурятия, Нижегородская область, Республика Марий Эл, Саратовская область, Республика Хакасия.

нием «базового» норматива финансирования от «справедливого» средняя заработная плата педагогических работников находится на уровне ниже среднего показателя по стране в целом.

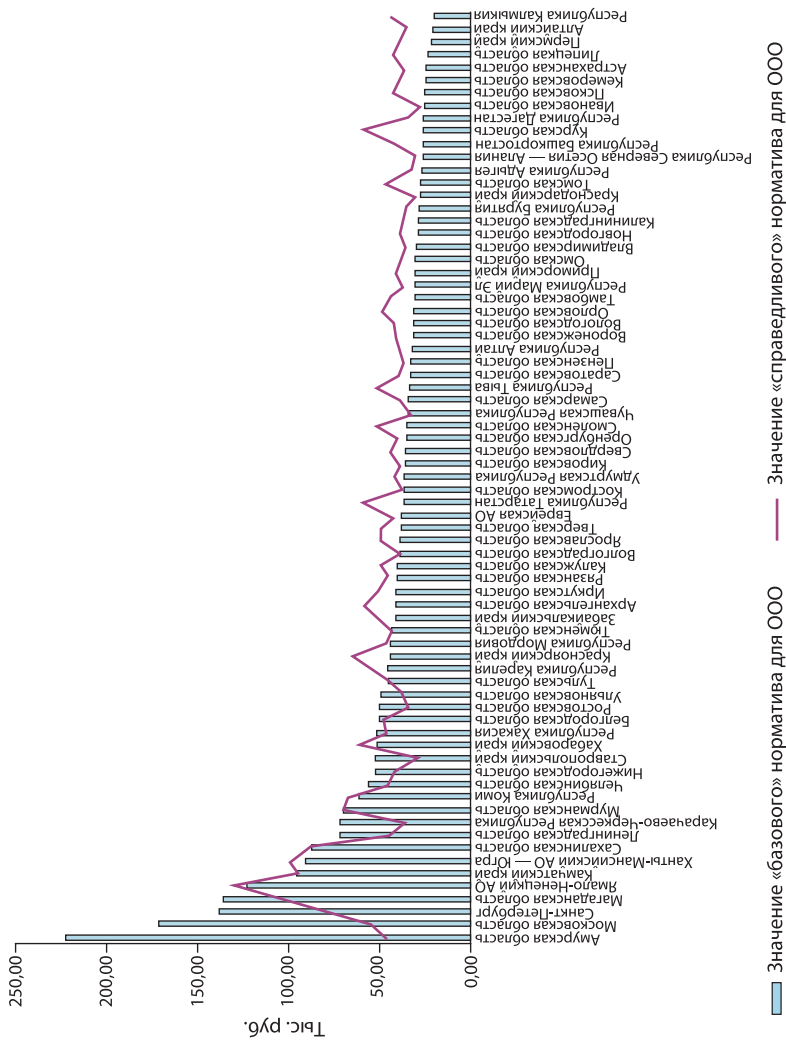
### *Основное общее образование*

Сравнение «базового» и «справедливого» нормативов в основном образовании было проведено для 73 субъектов Российской Федерации (рис. 19)<sup>32</sup>. В эталонную группу вошли 23 региона, из них: Республика Коми, Пензенская область, Республика Северная Осетия — Алания, Рязанская область, Оренбургская область, Самарская область, Удмуртская Республика, Еврейская автономная область, Краснодарский край, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Ивановская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Кировская область, Республика Мордовия, Мурманская область, Волгоградская область, Сахалинская область, Костромская область, Камчатский край, Тюменская область, Тульская область, Белгородская область, Чувашская Республика.

В группу регионов с сильным превышением попали семь субъектов Российской Федерации: Ленинградская область, Санкт-Петербург, Ставропольский край, Карачаево-Черкесская Республика, Московская область, Амурская область, Чукотский автономный округ. В этой группе регионов зафиксирована максимальная разница между «базовым» и «справедливым» нормативами в абсолютном выражении: в Чукотском автономном округе — 730,95 тыс. руб., в Амурской области — 197,98 тыс. руб., в Московской области — 177,64 тыс. руб. Максимальное превышение «базового» норматива над «справедливым» установлено в этих же субъектах — в 6,08, 5,54 и 4,77 раз соответственно. В перечисленных регионах средняя заработная плата педагогических работников общего образования на 17% выше среднего ее уровня по стране в целом.

Группу со средним превышением составили 12 субъектов Российской Федерации: Костромская область, Камчатский край, Тюменская область, Тульская область, Белгородская область, Чувашская Республика, Республика Хакасия, Челябинская область, Нижегородская область, Ульяновская область, Магаданская область, Ростовская область. В этих регионах средняя заработная плата педагогических работников общего образования практически равна среднему показателю по всей выборке.

<sup>32</sup> Следующие субъекты Российской Федерации не предоставили информацию о нормативах финансирования основного общего образования: Брянская область, Кабардино-Балкарская Республика, Ненецкий АО, Новосибирская область, Республика Ингушетия, Республика Саха (Якутия), Чеченская Республика, Севастополь, Республика Крым.



**Рис. 19.** «Базовый» и «справедливый» нормативы подушевого финансирования в основном общем образовании, город \*  
 \* Данные по 65 субъектам РФ.

Самая многочисленная группа, насчитывающая 51 субъект Российской Федерации<sup>33</sup>, — это регионы с умеренным превышением. В этой группе регионов средняя заработная плата учителей практически равна среднему показателю по всей выборке.

Сильное отставание базового норматива от «справедливого» зафиксировано в Республике Калмыкии, Курской и Курганской областях. В этих субъектах величина «базового» норматива составляет менее половины «справедливого»: в Карелии — 48%, в Курской области — 45%, в Курганской — 25%. Заметим, что эти субъекты не являются лидерами по превышению «справедливого» норматива над базовым в абсолютном выражении, занимая второе и третье места: в Курской области — 31,92 тыс. руб., а в Курганской — 27,78 тыс. руб. Лидером по разнице между значениями нормативов (35,42 тыс. руб.) выступает Магаданская область, которая в относительном исчислении попадает в группу середняков. В перечисленных регионах средняя заработная плата педагогов общего образования на 13% меньше ее среднего значения по стране в целом.

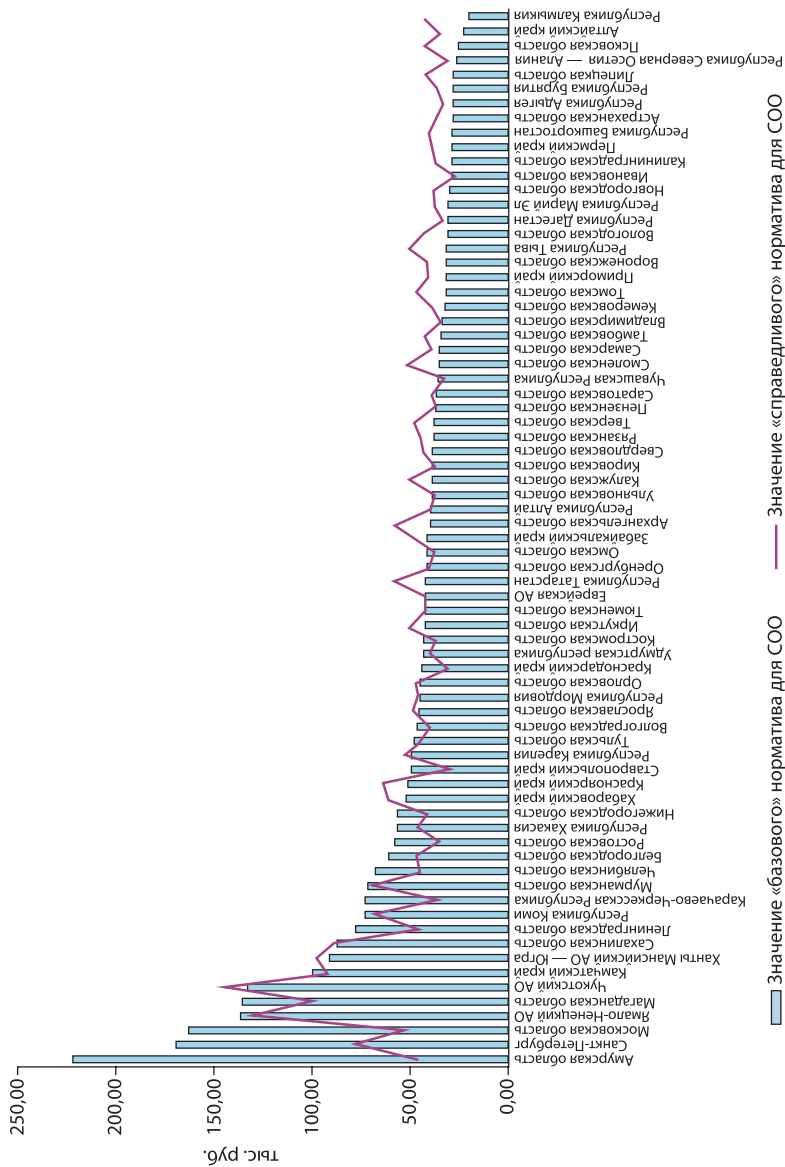
Таким образом, группа регионов, для которых «базовый» норматив финансирования основного общего образования в городах значительно выше «справедливого», характеризуется средней заработной платой педагогических работников на уровне выше среднего по стране в целом (по выборке). В группе регионов с «базовым» нормативом значительно ниже «справедливого» заработная плата учителей находится на уровне ниже среднего по стране в целом.

### *Среднее общее образование*

Сравнение «базового» и «справедливого» нормативов в среднем общем образовании было проведено для 73 субъектов Российской Федерации (рис. 20)<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Липецкая область, Томская область, Псковская область, Алтайский край, Республика Татарстан, Кемеровская область, Орловская область, Республика Башкортостан, Республика Тыва, Астраханская область, Красноярский край, Смоленская область, Тамбовская область, Архангельская область, Вологодская область, Приморский край, Воронежская область, Новгородская область, Республика Дагестан, Ярославская область, Тверская область, Калининградская область, Республика Бурятия, Омская область, Иркутская область, Калужская область, Республика Марий Эл, Свердловская область, Республика Алтай, Саратовская область, Хабаровский край, Республика Карелия, Забайкальский край, Республика Адыгея, Владимирская область, Республика Коми, Пензенская область, Республика Северная Осетия — Алания, Рязанская область, Оренбургская область, Самарская область, Удмуртская Республика, Еврейская АО, Краснодарский край, Ханты-Мансийский АО — Югра, Ивановская область, Ямало-Ненецкий АО, Кировская область, Республика Мордовия, Мурманская область, Волгоградская область.

<sup>34</sup> Следующие регионы не предоставили информацию о нормативах финансирования среднего общего образования: Брянская область, Кабардино-Балкарская Республика,



**Рис. 20.** «Базовый» и «справедливый» нормативы подушевого финансирования в среднем общем образовании (СОО), город\*  
 \* Данные по 65 субъектам РФ.

Эталонную группу составляют 27 субъектов Российской Федерации: Свердловская область, Республика Северная Осетия — Алания, Республика Адыгея, Чукотский автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Самарская область, Республика Дагестан, Республика Карелия, Саратовская область, Орловская область, Ярославская область, Владимирская область, Республика Мордовия, Сахалинская область, Еврейская автономная область, Пензенская область, Республика Алтай, Ульяновская область, Тюменская область, Мурманская область, Кировская область, Оренбургская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Камчатский край, Удмуртская Республика, Республика Коми, Тульская область.

В группу с сильным превышением базового норматива над «справедливым» попадают восемь регионов: Челябинская область, Ленинградская область, Ростовская область, Ставропольский край, Карачаево-Черкесская Республика, Санкт-Петербург, Московская область, Амурская область. В целом для данной группы субъектов Российской Федерации характерно превышение уровня средней заработной платы педагогических работников над соответствующим показателем по стране в целом (более чем на 20%).

В группу с умеренным превышением «базового» норматива над «справедливым» входят 23 субъекта Российской Федерации: Еврейская автономная область, Пензенская область, Республика Алтай, Ульяновская область, Тюменская область, Мурманская область, Кировская область, Оренбургская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Камчатский край, Удмуртская Республика, Республика Коми, Тульская область, Ивановская область, Омская область, Чувашская Республика, Костромская область, Волгоградская область, Республика Хакасия, Белгородская область, Магаданская область, Нижегородская область, Краснодарский край. Уровень средней заработной платы педработников в регионах этой группы на 5% ниже среднего по выборке.

Группа регионов с умеренным отставанием<sup>35</sup> — самая многочисленная. Здесь средняя заработная плата педагогических работников практически равна средней по выборке.

---

Ненецкий АО, Новосибирская область, Республика Ингушетия, Республика Саха (Якутия), Чеченская Республика, Севастополь, Республика Крым.

<sup>35</sup> Псковская область, Республика Тыва, Алтайский край, Липецкая область, Томская область, Архангельская область, Смоленская область, Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Вологодская область, Воронежская область, Приморский край, Тверская область, Калужская область, Астраханская область, Новгородская область, Калининградская область, Республика Бурятия, Тамбовская область, Красноярский край, Республика Марий Эл, Кемеровская область, Рязанская область, Иркутская область, Забайкальский край, Хабаровский край, Свердловская область, Республика Северная Осетия — Алания, Республика Адыгея, Чукотский АО, Ханты-Мансийский АО — Югра, Самарская область, Республика Дагестан, Республика Карелия, Саратовская область, Орловская область, Ярославская область, Владимирская область, Республика Мордовия.

В группу с сильным превышением «справедливого» норматива над «базовым» входят три субъекта Российской Федерации: Курганская и Курская области и Республика Калмыкия. В этой группе регионов заработная плата педагогических работников на 15% меньше средней по стране.

Таким образом, группа регионов, где «базовый» норматив финансирования среднего общего образования для города значительно ниже «справедливого», характеризуется средней заработной платой педагогических работников на уровне ниже среднего по стране в целом. В группе регионов с «базовым» нормативом значительно выше «справедливого» средняя заработная плата педагогических работников находится на уровне выше среднего по стране в целом (по выборке).

### 3.3.2. Сельская местность

#### *Дошкольное образование*

Сравнение «базового» и «справедливого» нормативов в дошкольном образовании в сельской местности проведено для 66 субъектов Российской Федерации (рис. 21)<sup>36</sup>. В эталонную группу попали всего два региона — Курганская и Тамбовская области, где разница между нормативами не превышает 10%.

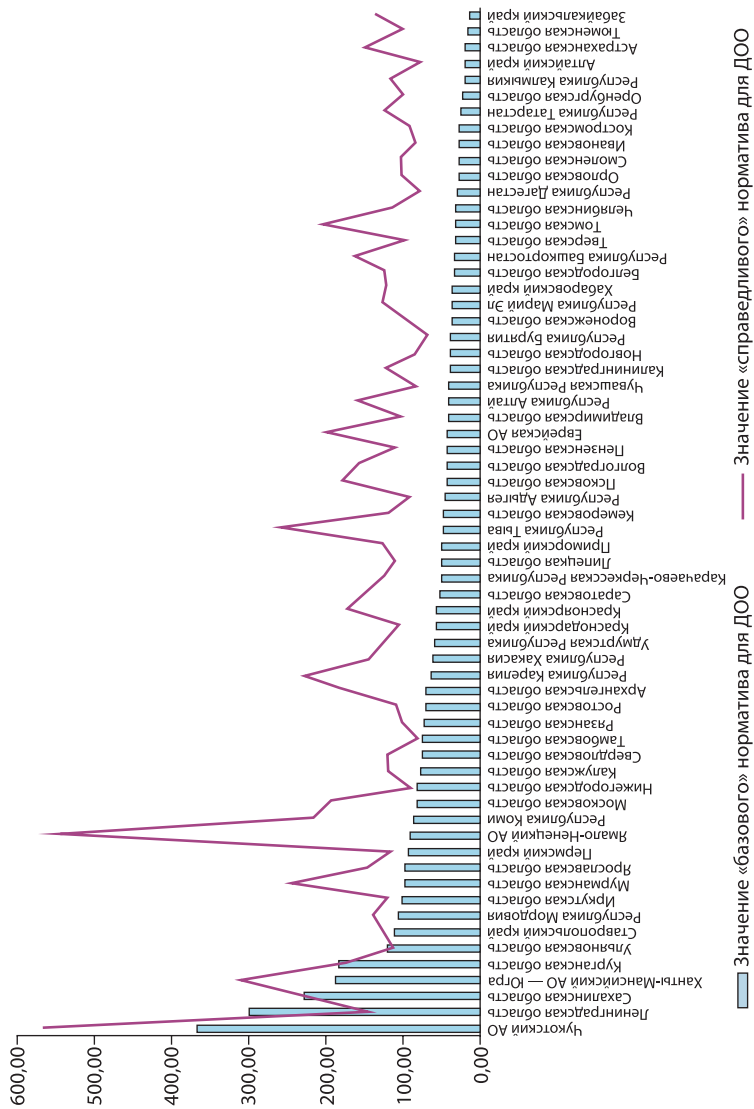
Группу регионов с сильным превышением «базового» норматива над «справедливым» составили три субъекта Российской Федерации: Курская, Омская и Ленинградская области. В этой группе в целом средняя заработная плата педагогов дошкольного образования на 19% меньше соответствующего среднего ее значения по выборке.

В группу с умеренным превышением «базового» норматива над «справедливым» вошли два региона: Курганская и Ульяновская области. В этой группе средняя заработная плата педагогов дошкольного образования на 8% меньше, чем средняя по выборке.

В группу с умеренным отставанием «базового» норматива от «справедливого» входят 55 субъектов Российской Федерации<sup>37</sup>, при этом средняя

<sup>36</sup> Следующие регионы не предоставили информацию о нормативах финансирования дошкольного образования: Амурская область, Брянская область, Вологодская область, Кабардино-Балкарская Республика, Камчатский край, Кировская область, Магаданская область, Ненецкий АО, Новосибирская область, Республика Ингушетия, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия — Алания, Самарская область, Санкт-Петербург, Тульская область, Чеченская Республика, Севастополь, Республика Крым.

<sup>37</sup> Ямало-Ненецкий АО, Республика Калмыкия, Республика Тыва, Республика Башкортостан, Еврейская АО, Республика Татарстан, Оренбургская область, Псковская область, Республика Алтай, Волгоградская область, Челябинская область, Смоленская область,



**Рис. 21.** «Базовый» и «справедливый» нормативы подушевого финансирования в дошкольном образовании (ДОО), сельская местность, тыс. руб. на 1 воспитанника в год\*

\* Данные по 65 субъектам РФ.



заработная плата педагогических работников здесь на 2% меньше средней по выборке.

В группу регионов с сильным отставанием «базового» норматива попали четыре субъекта Российской Федерации: Тюменская, Томская, Астраханская области и Забайкальский край. В Забайкальском крае «базовый» норматив меньше «справедливого» в 10 раз, в Астраханской области — в 8, в Томской — в 7 и в Тюменской — в 6 раз. В этой группе регионов в целом средняя заработная плата педагогических работников на 2% выше средней по выборке.

Таким образом, группа регионов, в которых «базовый» норматив финансирования дошкольного образования для сельских организаций значительно ниже «справедливого», характеризуется средней заработной платой педагогических работников на уровне выше среднего по стране в целом. В группе регионов со значительным превышением «базового» норматива над «справедливым» средняя заработная плата педагогических работников находится на уровне ниже среднего по стране в целом (по выборке).

#### *Начальное общее образование*

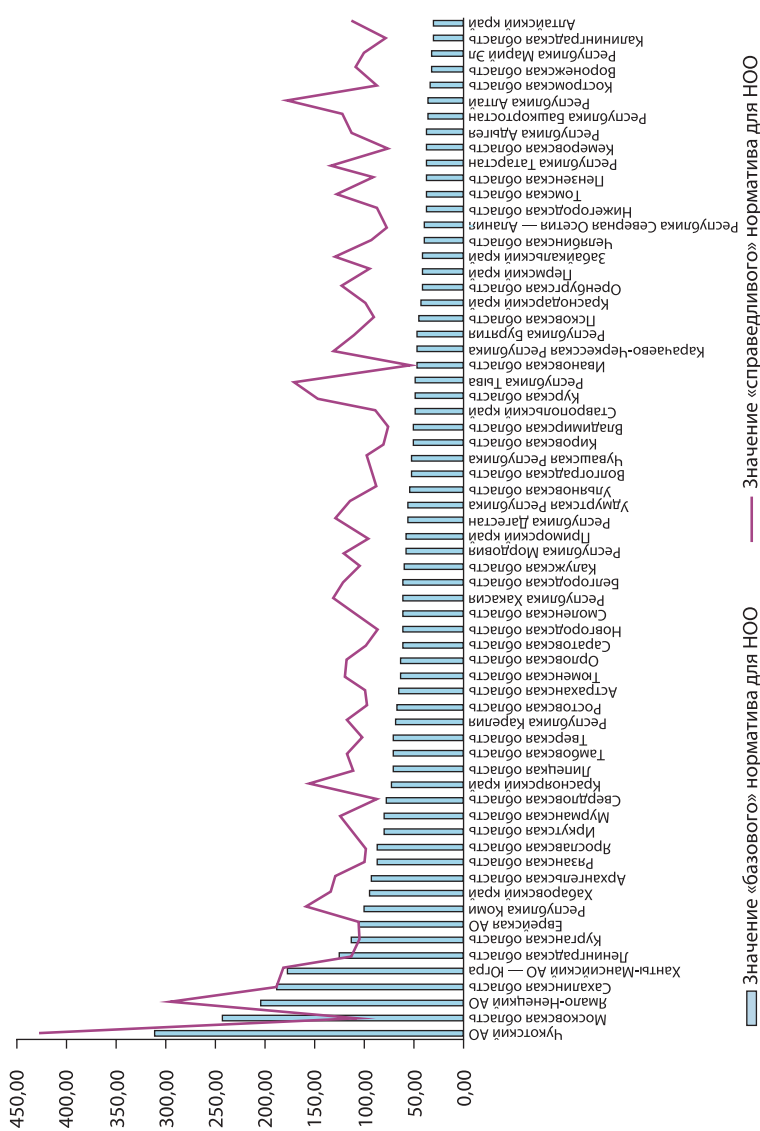
Сравнение «базового» и «справедливого» нормативов для начального общего образования проведено для 67 субъектов Российской Федерации (рис. 22)<sup>38</sup>.

В эталонную группу вошли три региона — Курганская область, Еврейская автономная область, Ханты-Мансийский автономный округ, где разница между «базовым» и «справедливым» нормативом не превышает 10%.

---

Орловская область, Белгородская область, Республика Карелия, Алтайский край, Республика Марий Эл, Хабаровский край, Костромская область, Калининградская область, Тверская область, Ивановская область, Красноярский край, Саратовская область, Воронежская область, Пензенская область, Республика Дагестан, Архангельская область, Приморский край, Республика Коми, Кемеровская область, Владимирская область, Мурманская область, Карачаево-Черкесская Республика, Московская область, Республика Хакасия, Новгородская область, Липецкая область, Удмуртская Республика, Чувашская Республика, Республика Адыгея, Краснодарский край, Республика Бурятия, Ханты-Мансийский АО — Югра, Свердловская область, Ростовская область, Чукотский АО, Калужская область, Ярославская область, Рязанская область, Республика Мордовия, Иркутская область, Ставропольский край, Нижегородская область, Тамбовская область.

<sup>38</sup> Следующие регионы не предоставили информацию о нормативах финансирования начального общего образования в сельской местности: Амурская область, Брянская область, Вологодская область, Кабардино-Балкарская Республика, Камчатский край, Магаданская область, Ненецкий АО, Новосибирская область, Республика Ингушетия, Республика Калмыкия, Республика Саха (Якутия), Самарская область, Санкт-Петербург, Тульская область, Чеченская Республика, Севастополь, Республика Крым.



**Рис. 22.** «Базовый» и «справедливый» нормативы подушевого финансирования в начальном общем образовании (НОО), сельская местность, тыс. руб. на 1 учащегося в год\*

\* Данные по 65 субъектам РФ.

Группу с сильным превышением «базового» норматива над «справедливым» составили Московская и Омская области. В этой группе регионов в целом средняя заработная плата педагогических работников на 10% больше средней по выборке. В группу с умеренным превышением вошли всего два региона: Курганская и Ленинградская области. Здесь средняя заработная плата педагогических работников на 39% меньше средней по выборке.

В группу с умеренным отставанием базового норматива попали 32 субъекта Российской Федерации: Тюменская область, Ставропольский край, Смоленская область, Орловская область, Чувашская Республика, Калужская область, Волгоградская область, Приморский край, Тамбовская область, Республика Карелия, Ульяновская область, Кировская область, Липецкая область, Мурманская область, Республика Коми, Астраханская область, Саратовская область, Тверская область, Владимирская область, Ростовская область, Иркутская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Хабаровский край, Архангельская область, Чукотский автономный округ, Новгородская область, Ярославская область, Рязанская область, Свердловская область, Ивановская область, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Еврейская автономная область. В этой группе регионов в целом заработная плата педагогических работников равна средней по выборке.

Значительная часть субъектов Российской Федерации<sup>39</sup>, а именно 29 регионов, вошли в группу с сильным отставанием «базового» норматива финансирования — в 2 раза и более. Особенно стоит отметить Республику Алтай, где «базовый» норматив меньше «справедливого» в 5 раз. В этой группе регионов в целом средняя заработная плата педагогических работников равна среднему показателю по выборке.

Таким образом, выявлено, что группа регионов, в которых «базовый» норматив финансирования начального общего образования для сельской местности значительно выше «справедливого», характеризуется средней заработной платой педагогических работников на уровне выше среднего по стране в целом (по выборке).

### *Основное общее образование*

Сравнение «базового» и «справедливого» нормативов финансирования основного общего образования было проведено для 66 субъектов Российской Федерации.

<sup>39</sup> Республика Алтай, Алтайский край, Республика Татарстан, Республика Тыва, Республика Башкортостан, Томская область, Воронежская область, Забайкальский край, Республика Марий Эл, Республика Адыгея, Курская область, Оренбургская область, Карачаево-Черкесская Республика, Калининградская область, Челябинская область, Костромская область, Пензенская область, Республика Бурятия, Нижегородская область, Республика Дагестан, Краснодарский край, Красноярский край, Республика Хакасия, Республика Мордовия, Кемеровская область, Удмуртская Республика, Белгородская область, Республика Северная Осетия — Алания, Псковская область.

ской Федерации (рис. 23)<sup>40</sup>. В эталонную группу здесь входит лишь один субъект Российской Федерации — Ивановская область, где разница между нормативами не превышает 8%.

Выделяются два субъекта Российской Федерации с сильным превышением «базового» норматива над «справедливым»: Московская и Омская области. В этой группе регионов средняя заработная плата педагогических работников в целом на 9% больше средней по выборке.

В группу с умеренным превышением входят Ивановская, Ленинградская и Курганская области, где средняя заработная плата меньше средней по выборке на 35%.

Самая многочисленная группа субъектов Российской Федерации — это регионы с умеренным отставанием<sup>41</sup>. В этой группе средняя заработная плата равна средней по выборке.

В группу с сильным отставанием «базового» норматива входит 21 субъект Российской Федерации<sup>42</sup>. В Алтайском крае и Республике Марий Эл «базовый» норматив меньше «справедливого» почти в 4 раза. В этой группе регионов в целом средняя заработная плата равна среднему показателю по выборке.

Таким образом, группа регионов, в которых «базовый» норматив финансирования основного общего образования для сельских школ значительно

<sup>40</sup> Следующие регионы не предоставили информацию о нормативах финансирования основного общего образования в сельской местности: Амурская область, Брянская область, Вологодская область, Воронежская область, Кабардино-Балкарская Республика, Камчатский край, Магаданская область, Ненецкий АО, Новосибирская область, Республика Ингушетия, Республика Калмыкия, Республика Саха (Якутия), Самарская область, Санкт-Петербург, Тульская область, Чеченская Республика, Севастополь, Республика Крым.

<sup>41</sup> В нее входят следующие субъекты: Республика Мордовия, Еврейская АО, Удмуртская Республика, Забайкальский край, Орловская область, Красноярский край, Архангельская область, Калужская область, Челябинская область, Пензенская область, Чувашская Республика, Ставропольский край, Карачаево-Черкесская Республика, Нижегородская область, Новгородская область, Приморский край, Ростовская область, Тамбовская область, Белгородская область, Костромская область, Республика Хакасия, Тверская область, Чукотский АО, Иркутская область, Мурманская область, Хабаровский край, Ульяновская область, Республика Карелия, Владимирская область, Волгоградская область, Республика Коми, Рязанская область, Свердловская область, Ханты-Мансийский АО — Югра, Ярославская область, Кировская область, Ямало-Ненецкий АО, Саратовская область.

<sup>42</sup> Республика Алтай, Республика Марий Эл, Томская область, Республика Татарстан, Республика Башкортостан, Алтайский край, Калининградская область, Кемеровская область, Республика Тыва, Республика Адыгея, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Краснодарский край, Липецкая область, Республика Северная Осетия — Алания, Псковская область, Тюменская область, Оренбургская область, Астраханская область, Смоленская область, Курская область.

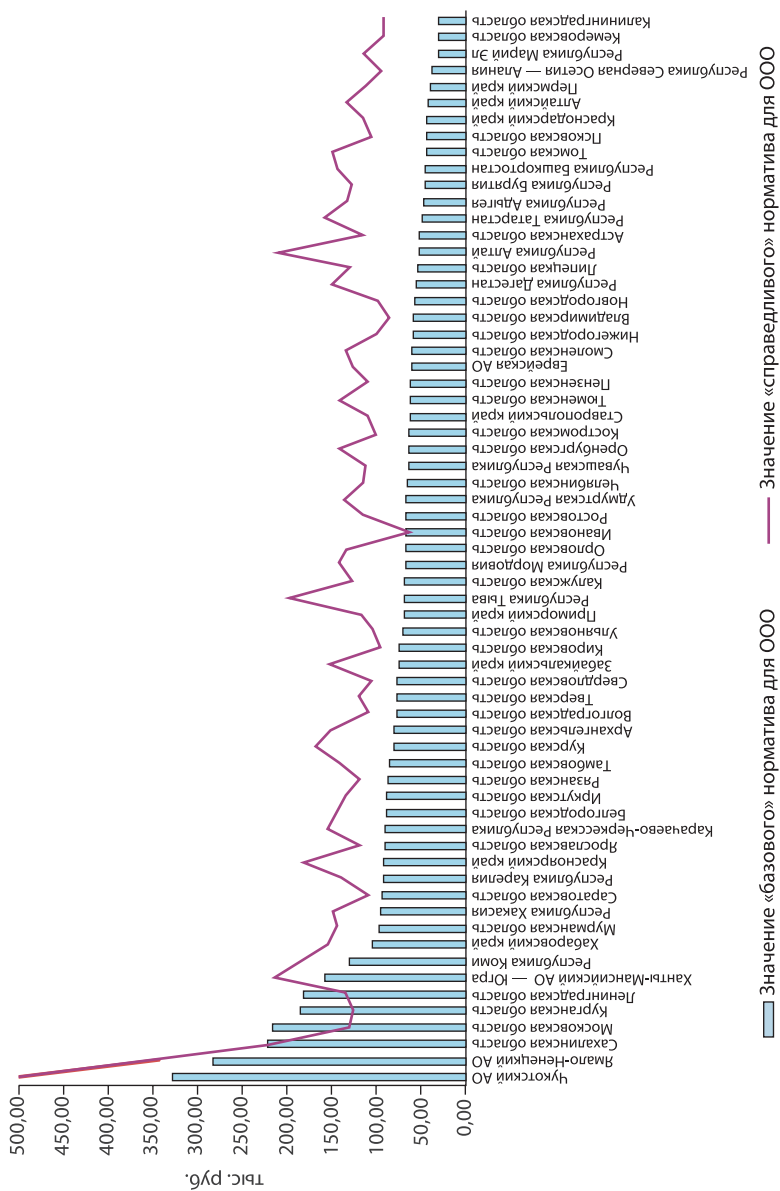


Рис. 23. «Базовый» и «справедливый» нормативы в основном общем образовании (ООО), сельская местность\*

\* Данные по 65 субъектам РФ.

ниже «справедливого», характеризуется средней заработной платой педагогических работников на уровне ниже среднего по стране в целом.

### *Среднее общее образование*

Сравнение «базового» и «справедливого» нормативов финансирования среднего общего образования для сельской местности было произведено для 67 субъектов Российской Федерации (рис. 24)<sup>43</sup>.

Разница между «базовым» и «справедливым» нормативом не превышает 10% лишь в Ярославской области, поэтому только этот субъект можно назвать эталонным.

В группу с сильным и умеренным превышением «базового» норматива над «справедливым» входят четыре региона: Омская, Ивановская, Московская и Ленинградская области. В этой группе в целом средняя заработная плата на 5% меньше средней по выборке.

Самая многочисленная группа, состоящая из 60 субъектов Российской Федерации<sup>44</sup>, — это регионы с умеренным отставанием «базового» норматива. В этой группе регионов в целом средняя заработная плата педагогических работников равна средней по выборке.

Только Курская область относится к группе, в которой «базовый» норматив сильно отстает от «справедливого». Здесь «справедливый» норматив

<sup>43</sup> Следующие субъекты РФ не предоставили информацию о нормативах финансирования среднего общего образования в сельской местности: Амурская область, Брянская область, Вологодская область, Кабардино-Балкарская Республика, Камчатский край, Магаданская область, Ненецкий АО, Новосибирская область, Республика Ингушетия, Республика Калмыкия, Республика Саха (Якутия), Самарская область, Санкт-Петербург, Тульская область, Чеченская Республика, Севастополь, Республика Крым.

<sup>44</sup> Воронежская область, Республика Марий Эл, Курганская область, Алтайский край, Республика Тыва, Калининградская область, Томская область, Республика Башкортостан, Республика Алтай, Республика Татарстан, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Ставропольский край, Кемеровская область, Республика Адыгея, Республика Северная Осетия — Алания, Псковская область, Забайкальский край, Тюменская область, Архангельская область, Красноярский край, Смоленская область, Республика Мордовия, Липецкая область, Чукотский АО, Калужская область, Астраханская область, Оренбургская область, Удмуртская Республика, Пензенская область, Чувашская Республика, Еврейская АО, Хабаровский край, Ямало-Ненецкий АО, Новгородская область, Тверская область, Карачаево-Черкесская Республика, Ульяновская область, Приморский край, Ростовская область, Орловская область, Тамбовская область, Костромская область, Иркутская область, Нижегородская область, Челябинская область, Рязанская область, Республика Карелия, Владимирская область, Белгородская область, Республика Хакасия, Мурманская область, Ханты-Мансийский АО — Югра, Свердловская область, Краснодарский край, Волгоградская область, Кировская область, Республика Коми, Саратовская область, Ярославская область.

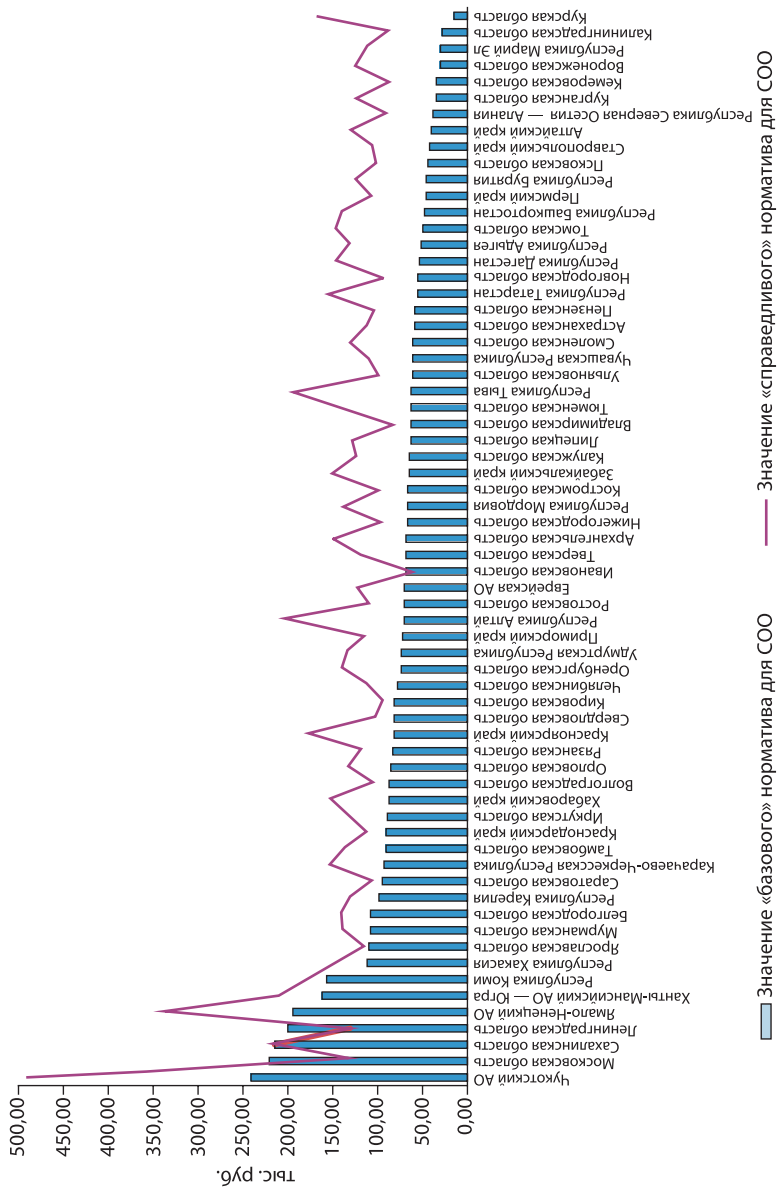


Рис. 24. «Базовый» и «справедливый» норматив в среднем общем образовании (СОО), сельская местность\*

\* Данные по 65 субъектам РФ.

больше базового в 11 раз, а средняя заработная плата педагогических работников на 4 % меньше средней по стране.

Таким образом, выявлено, что группа регионов, в которых «базовый» норматив финансирования среднего общего образования для сельских школ выше «справедливого», характеризуется средней заработной платой педагогических работников на уровне выше среднего по стране в целом.

### **3.4. Описание групп регионов России по соотношению «базового» и «справедливого» муниципального норматива**

В этом разделе приведено сравнение «базового» и «справедливого» нормативов финансирования на муниципальном уровне. Оценка «справедливых» нормативов для муниципального уровня отличается от методики их расчета для регионального уровня, так как основывается на значениях «базовых» нормативов затрат на оказание государственных услуг, установленных Министерством образования и науки Российской Федерации<sup>45</sup>. Особенность последних в том, что при их расчете используются средняя заработная плата педагогических работников и цены на товары и услуги по таким регионам, как Республика Дагестан, Республика Ингушетия, где соответствующие показатели ниже средних по России. Поэтому приведенные в этом разделе материалы — это сравнение с нижней планкой «справедливого» норматива.

Особенности методики расчета объясняют полученные результаты для тех регионов, в которых «базовые» нормативы оказались выше «справедливых». Хотелось бы отметить, что представленные далее графики и сравнения ориентированы преимущественно на то, чтобы показать отстающие регионы — то есть те, в которых фактически используемые нормативы значительно отстают даже от базового минимального уровня, утвержденного на федеральном уровне.

#### **3.4.1. Городская местность**

##### *Дошкольное образование*

Сравнение «базового» и «справедливого» нормативов финансовых затрат в дошкольном образовании в городе было проведено для 45 субъ-

<sup>45</sup> Итоговое значение «базовых» нормативов затрат на оказание государственных услуг по реализации основных общеобразовательных программ дошкольного образования установлено в размере 40 022,17 руб., начального общего образования — 40 928,42 руб., основного общего образования — 47 375,56 руб., среднего общего образования — 49 080,35 руб.



ектов Российской Федерации<sup>46</sup> (рис. 25). В эталонную группу здесь вошли только Кировская и Томская области. В Кировской области значение «базового» норматива на 3% меньше «справедливого», а в Томской — на 5% больше.

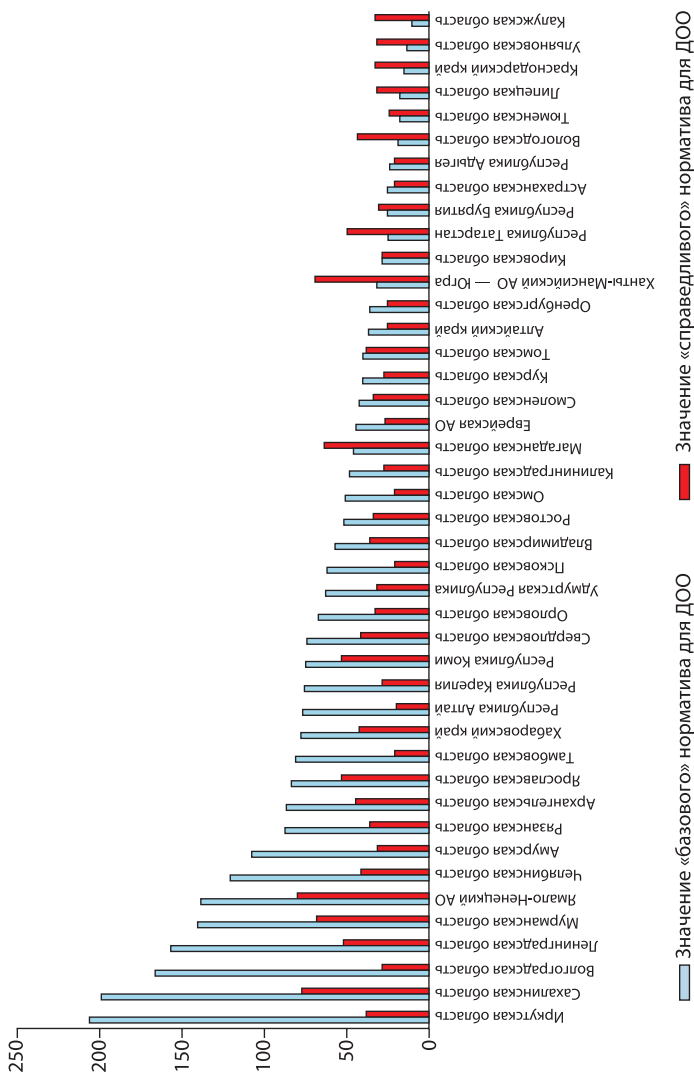
В группу с сильным превышением «базового» норматива попали 22 региона Российской Федерации: Еврейская автономная область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Калининградская область, Свердловская область, Хабаровский край, Архангельская область, Удмуртская Республика, Пермский край, Орловская область, Мурманская область, Омская область, Рязанская область, Сахалинская область, Республика Карелия, Челябинская область, Псковская область, Ленинградская область, Амурская область, Республика Алтай, Тамбовская область, Иркутская область, Волгоградская область. Максимальное превышение «базового» норматива над «справедливым» в этой группе зафиксировано в Волгоградской и Иркутской областях: в 5,68 и в 5,32 раза соответственно.

В группу с умеренным превышением вошли 11 субъектов Российской Федерации: Томская область, Республика Адыгея, Астраханская область, Смоленская область, Республика Коми, Курская область, Алтайский край, Оренбургская область, Ростовская область, Владимирская область, Ярославская область.

Группу с умеренным отставанием составили следующие 10 субъектов Российской Федерации: Томская область, Республика Адыгея, Астраханская область, Смоленская область, Республика Коми, Курская область, Алтайский край, Оренбургская область, Ростовская область, Владимирская область, Ярославская область.

В Калужской области и Республике Северная Осетия — Алания «базовый» норматив значительно ниже «справедливого»: в 3,0 и в 2,7 раза соответственно.

<sup>46</sup> Следующие регионы не предоставили информацию о средневзвешенных нормативных затратах на оказание муниципальных услуг: Белгородская область, Брянская область, Воронежская область, Забайкальский край, Ивановская область, Кабардино-Балкарская Республика, Камчатский край, Карачаево-Черкесская Республика, Кемеровская область, Костромская область, Красноярский край, Курганская область, Московская область, Ямало-Ненецкий АО, Нижегородская область, Новгородская область, Новосибирская область, Пензенская область, Приморский край, Республика Башкортостан, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Республика Калмыкия, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Республика Тыва, Республика Хакасия, Самарская область, Санкт-Петербург, Саратовская область, Ставропольский край, Тверская область, Тульская область, Чеченская Республика, Чувашская Республика, Чукотский АО, Севастополь, Республика Крым.



**Рис. 25.** «Базовое» и «справедливое» значения нормативных затрат на оказание муниципальных услуг в дошкольном образовании (ДОО), город, тыс. руб. на 1 воспитанника в год

### *Начальное общее образование*

Сравнение «базового» и «справедливого» значений нормативных затрат в начальном общем образовании было проведено для 45 субъектов Российской Федерации (рис. 26).

В эталонную группу вошли восемь регионов: Удмуртская Республика, Сахалинская область, Смоленская область, Архангельская область, Орловская область, Хабаровский край, Еврейская автономная область, Свердловская область. В этих субъектах разница между «базовым» и «справедливым» значением нормативных затрат не превышает 10%.

В группу с сильным превышением «базового» норматива над «справедливым» попали семь субъектов Российской Федерации: Тюменская область, Республика Татарстан, Псковская область, Алтайский край, Иркутская область, Ленинградская область, Амурская область. Максимальное превышение «базового» норматива над «справедливым» зафиксировано в Амурской области — в 6 раз.

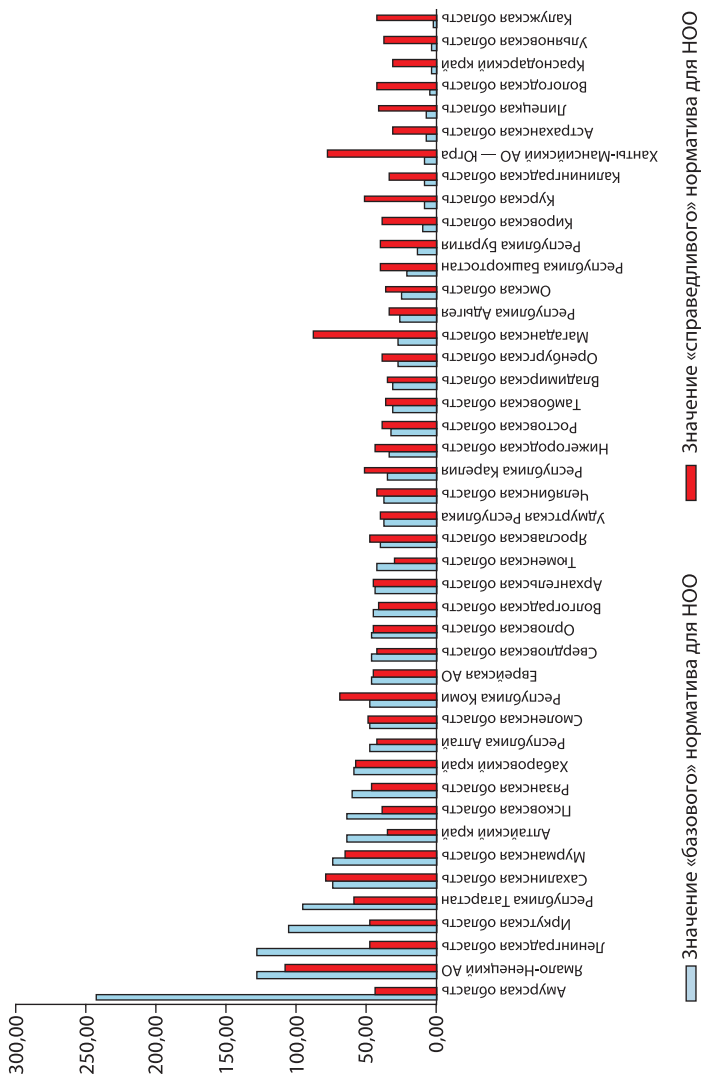
Группу регионов с умеренным превышением «базового» норматива над «справедливым» составили девять субъектов Российской Федерации: Орловская область, Хабаровский край, Еврейская автономная, Свердловская область, Волгоградская область, Республика Алтай, Мурманская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Рязанская область.

Самой многочисленной стала группа регионов с умеренным отставанием. В нее вошли 16 субъектов Российской Федерации: Пермский край, Республика Коми, Республика Карелия, Омская область, Оренбургская область, Нижегородская область, Республика Адыгея, Ярославская область, Ростовская область, Тамбовская область, Владимирская область, Челябинская область, Удмуртская Республика, Сахалинская область, Смоленская область, Архангельская область.

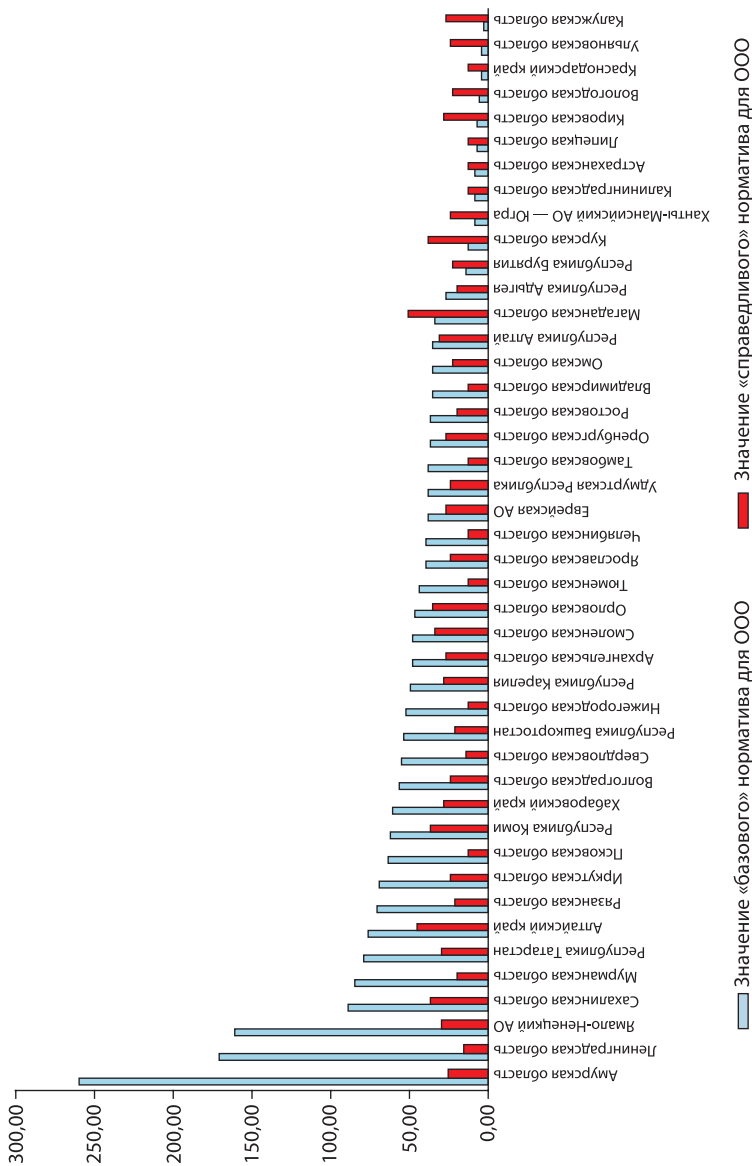
Группу с сильным отставанием составляют следующие субъекты Российской Федерации: Калужская область, Ульяновская область, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Вологодская область, Краснодарский край, Липецкая область, Курская область, Астраханская область, Калининградская область, Кировская область, Магаданская область, Республика Бурятия, Республика Башкортостан. «Справедливый» норматив в Калужской области в 14 раз больше «базового», а в Ульяновской области и Ханты-Мансийском автономном округе — Югра — в 10 раз.

### *Основное общее образование*

Сравнение «базового» и «справедливого» значений нормативных затрат в основном общем образовании было проведено для 45 субъектов Российской Федерации (рис. 27). В эталонную группу попал только один субъект



**Рис. 26.** «Базовое» и «справедливое» значения нормативных затрат на оказание муниципальных услуг в начальном общем образовании (НОО), город, тыс. руб. на 1 учащегося в год



**Рис. 27.** «Базовое» и «справедливое» значения нормативных затрат на оказание муниципальных услуг в основном общем образовании (ООО), город, тыс. руб. на 1 учащегося в год

Российской Федерации — Республика Алтай. Здесь разница между базовым и «справедливым» значением нормативных затрат не превышает 10%.

В группу с сильным превышением «базового» значения нормативных затрат над «справедливым» вошли 20 субъектов Российской Федерации: Алтайский край, Республика Карелия, Архангельская область, Ростовская область, Хабаровский край, Сахалинская область, Волгоградская область, Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Владимирская область, Тамбовская область, Иркутская область, Челябинская область, Тюменская область, Рязанская область, Свердловская область, Нижегородская область, Мурманская область, Псковская область, Ямало-Ненецкий автономный округ. Максимальное превышение «базового» норматива над «справедливым» — в 5 раз — в этой группе зафиксировано в Ямало-Ненецком автономном округе и Псковской области.

Группу с умеренным превышением составили следующие субъекты Российской Федерации: Республика Алтай, Орловская область, Республика Адыгея, Оренбургская область, Смоленская область, Еврейская автономная область, Омская область, Удмуртская Республика, Ярославская область, Республика Коми.

В группу с умеренным отставанием вошли восемь российских регионов: Курская область, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Липецкая область, Республика Бурятия, Пермский край, Магаданская область, Калининградская область, Астраханская область.

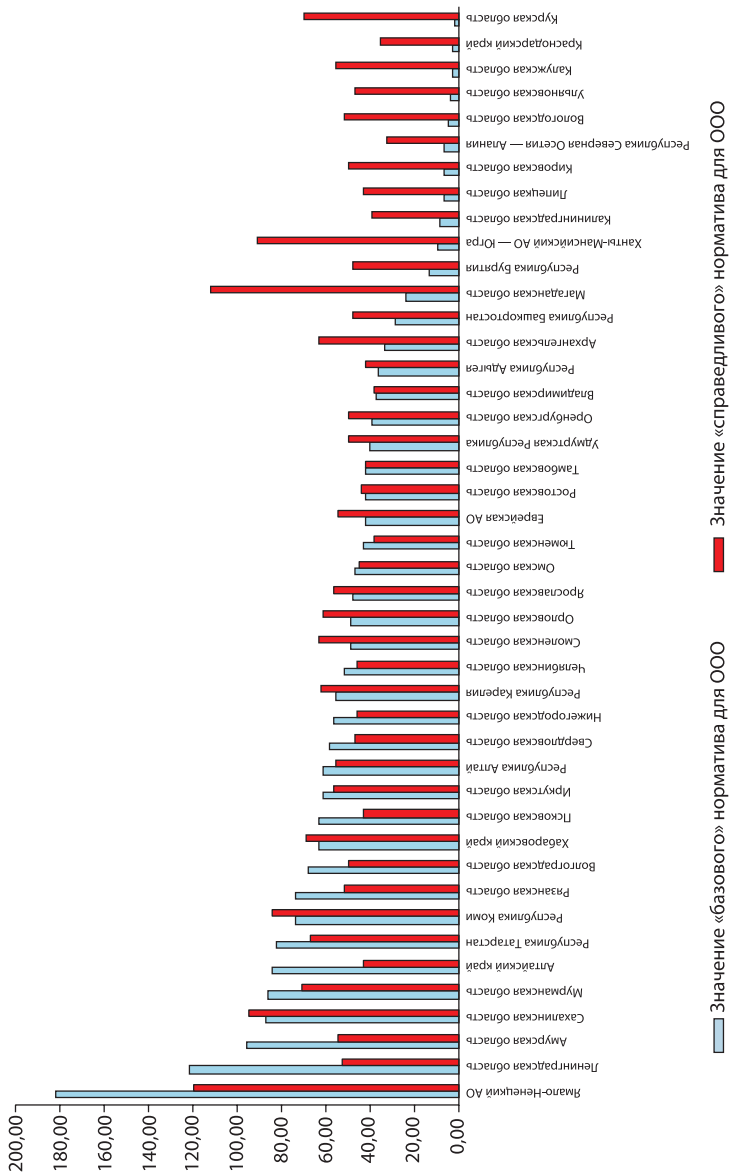
Группу регионов с сильным отставанием «базового» норматива от «справедливого» составили пять субъектов Российской Федерации: Калужская область, Ульяновская область, Вологодская область, Кировская область и Краснодарский край. Максимальное отставание — в 9 раз — зафиксировано в Калужской области.

### *Среднее общее образование*

Сравнение «базового» и «справедливого» значений нормативных затрат в среднем общем образовании проведено для 45 субъектов Российской Федерации (рис. 28).

В восьми из них разница между «базовым» и «справедливым» нормативами не превышает 10%, таким образом, их можно считать эталонными. Это Сахалинская область, Хабаровский край, Ростовская область, Владимирская область, Тамбовская область, Омская область, Иркутская область, Республика Алтай.

В группу с сильным превышением «базового» норматива над «справедливым» вошли семь субъектов Российской Федерации: Волгоградская область, Рязанская область, Псковская область, Ямало-Ненецкий автоном-



**Рис. 28.** «Базовое» и «справедливое» значения нормативных затрат на оказание муниципальных услуг в среднем общем образовании (СОО), город, тыс. руб. на 1 учащегося в год

ный округ, Амурская область, Алтайский край, Ленинградская область. Максимальное превышение базового норматива над «справедливым» — в 2 раза — зафиксировано в Ленинградской области.

В группу с умеренным превышением попали 10 субъектов Российской Федерации: Тамбовская область, Омская область, Иркутская область, Республика Алтай, Тюменская область, Челябинская область, Республика Татарстан, Мурманская область, Нижегородская область, Свердловская область.

Группу с умеренным отставанием составили 13 российских регионов: Смоленская область, Еврейская автономная область, Оренбургская область, Орловская область, Удмуртская Республика, Ярославская область, Республика Коми, Республика Адыгея, Республика Карелия, Сахалинская область, Хабаровский край, Ростовская область, Владимирская область.

Самая многочисленная группа — это регионы с сильным отставанием. Сюда вошли 15 субъектов Российской Федерации: Курская область, Калужская область, Ульяновская область, Краснодарский край, Вологодская область, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Кировская область, Липецкая область, Республика Северная Осетия — Алания, Магаданская область, Калининградская область, Республика Бурятия, Пермский край, Архангельская область, Республика Башкортостан. В Курской области «базовый» норматив меньше «справедливого» в 31 раз, в Калужской области — в 18, в Ульяновской области и Краснодарском крае — в 12, в Вологодской области и Ханты-Мансийском автономном округе — Югра — в 10 раз.

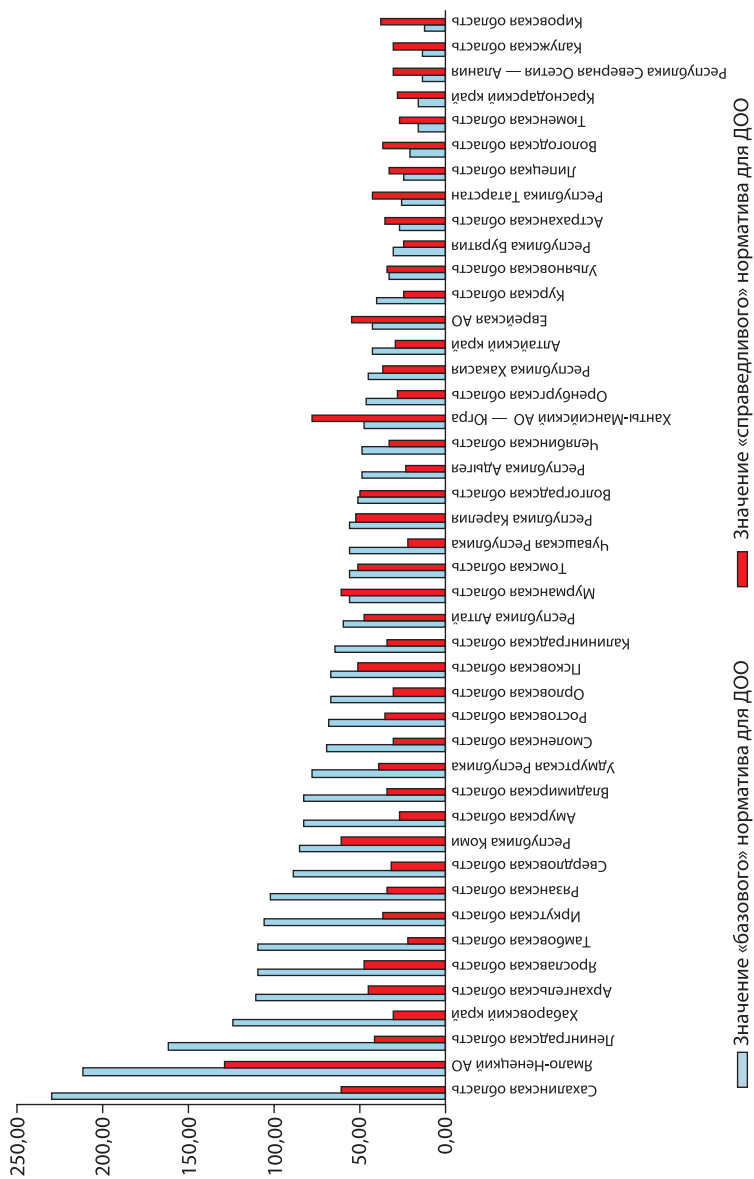
### 3.4.2. Сельская местность

#### *Дошкольное образование*

Сравнение «базового» и «справедливого» значений нормативных затрат на оказание муниципальных услуг в дошкольном образовании было проведено для 44 субъектов Российской Федерации (рис. 29). В эталонную группу регионов вошли Мурманская, Ульяновская и Волгоградская области, а также Республика Карелия, где разница между значениями «базовых» и «справедливых» нормативных затрат не превышает 10%.

Группу с сильным превышением «базового» норматива над «справедливым» составил 21 субъект Российской Федерации: Курская область, Оренбургская область, Калининградская область, Ростовская область, Удмуртская Республика, Республика Адыгея, Орловская область, Смоленская область, Ярославская область, Владимирская область, Архангельская область, Чувашская Республика, Свердловская область, Иркутская область, Рязанская область, Амурская область, Сахалинская область, Ленинградская область, Хабаровский край, Тамбовская область, Пермский край.





**Рис. 29.** «Базовое» и «справедливое» значения нормативных затрат на оказание муниципальных услуг в дошкольном образовании (ДОО), сельская местность, тыс. руб. на 1 воспитанника в год

Максимальное превышение «базового» норматива над «справедливым» зафиксировано в Пермском крае — в 6,72 раза. Значительные превышения наблюдаются также в Тамбовской области и в Хабаровском крае — в 5 и 4 раза соответственно. В группу с умеренным превышением вошли 11 субъектов Российской Федерации: Волгоградская область, Республика Карелия, Томская область, Республика Хакасия, Республика Алтай, Республика Бурятия, Псковская область, Республика Коми, Алтайский край, Челябинская область, Ямало-Ненецкий автономный округ.

В группу с умеренным отставанием попали 11 регионов: Волгоградская область, Республика Карелия, Томская область, Республика Хакасия, Республика Алтай, Республика Бурятия, Псковская область, Республика Коми, Алтайский край, Челябинская область, Ямало-Ненецкий автономный округ.

В состав группы с сильным отставанием вошел единственный субъект Российской Федерации — Кировская область, где «базовый» норматив меньше «справедливого» в 3 раза.

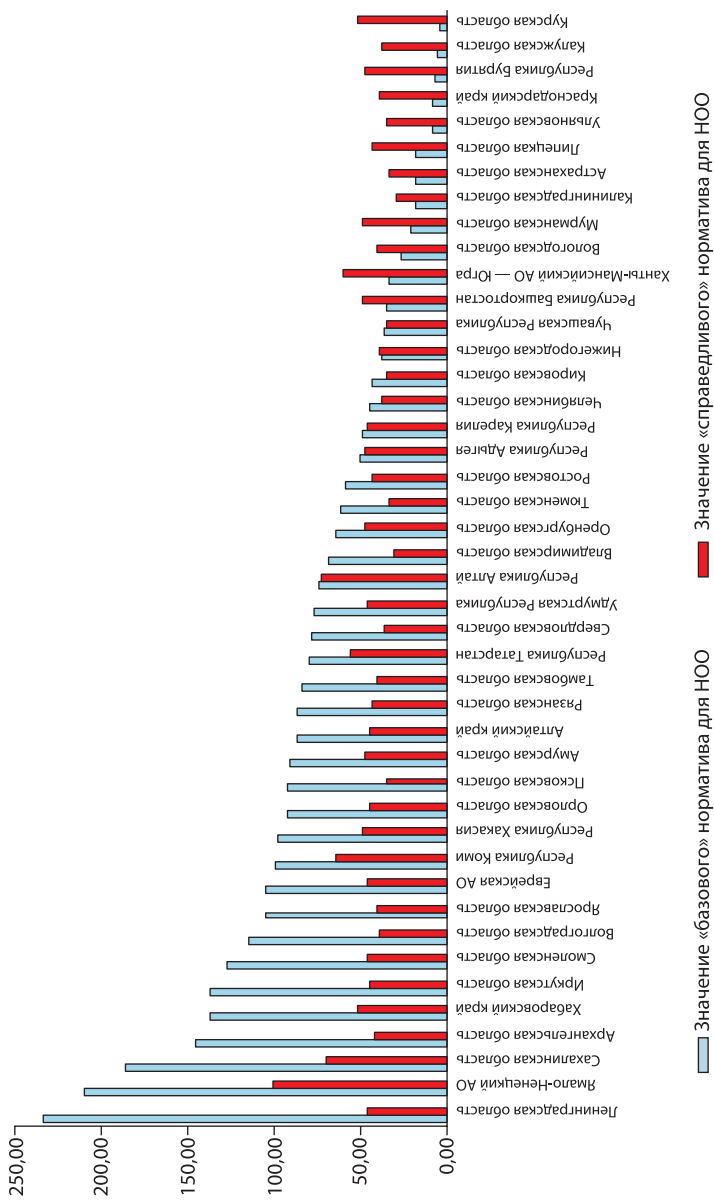
#### *Начальное общее образование*

Сравнение «базового» и «справедливого» значений нормативных затрат в начальном общем образовании было проведено для 44 субъектов Российской Федерации (рис. 30). В состав эталонной группы вошли пять субъектов Российской Федерации. Это Нижегородская область, Республика Алтай, Чувашская Республика, Республика Адыгея и Республика Карелия.

В группу с сильным превышением «базового» норматива над «справедливым» попали 22 российских региона: Республика Коми, Удмуртская Республика, Тюменская область, Амурская область, Алтайский край, Рязанская область, Республика Хакасия, Орловская область, Тамбовская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Свердловская область, Владимирская область, Еврейская автономная область, Ярославская область, Псковская область, Хабаровский край, Сахалинская область, Смоленская область, Волгоградская область, Иркутская область, Архангельская область, Ленинградская область. Максимальное превышение «базового» норматива над «справедливым» в этой группе регионов зафиксировано в Ленинградской и Архангельской областях — в 5 и 4,5 раза соответственно.

В группу с умеренным превышением «базового» значения нормативных затрат вошли девять субъектов Российской Федерации: Республика Алтай, Чувашская Республика, Республика Адыгея, Республика Карелия, Челябинская область, Кировская область, Ростовская область, Оренбургская область, Республика Татарстан.

Группу с умеренным отставанием составили шесть российских регионов: Астраханская область, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра,



**Рис. 30.** «Базовое» и «справедливое» значения нормативных затрат на оказание муниципальных услуг в начальном общем образовании (НОО), сельская местность, тыс. руб. на 1 учащегося в год

Калининградская область, Вологодская область, Республика Башкортостан, Нижегородская область.

В состав группы с сильным отставанием «базового» значения нормативных затрат вошли семь субъектов Российской Федерации: Курская область, Республика Бурятия, Калужская область, Краснодарский край, Ульяновская область, Липецкая область и Мурманская область. Максимальное отставание — в 14 раз — зафиксировано в Курской области

### *Основное общее образование*

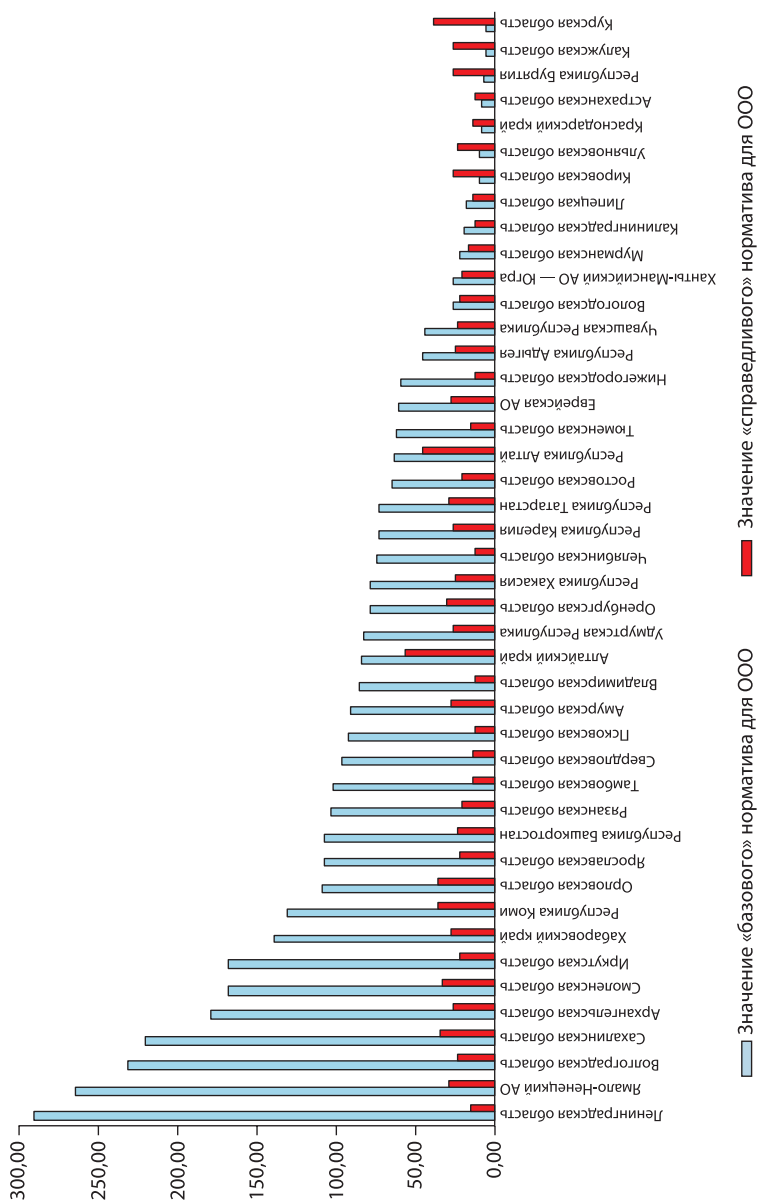
Сравнение «базового» и «справедливого» нормативов затрат на оказание муниципальных услуг в основном общем образовании было проведено для 44 субъектов Российской Федерации (рис. 31). Исследование показало, что ни один российский регион не отвечает требованиям для попадания в эталонную группу.

В группу с сильным превышением «базового» норматива над «справедливым» вошли 25 субъектов Российской Федерации: Республика Карелия, Орловская область, Ростовская область, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Амурская область, Республика Коми, Тюменская область, Республика Башкортостан, Нижегородская область, Ярославская область, Рязанская область, Хабаровский край, Смоленская область, Челябинская область, Сахалинская область, Архангельская область, Тамбовская область, Свердловская область, Владимирская область, Иркутская область, Псковская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Волгоградская область, Ленинградская область. Максимальное превышение «базового» норматива над «справедливым» зафиксировано в Ленинградской и Волгоградской областях — в 19 и 10 раз соответственно.

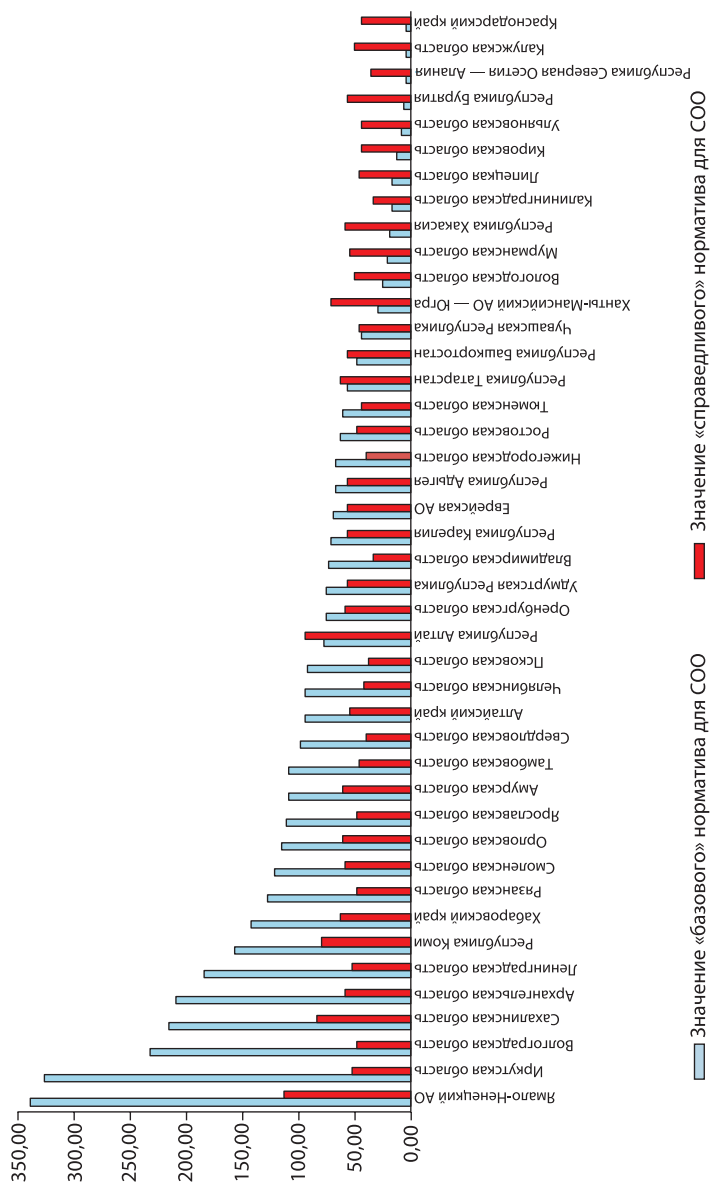
В группу регионов с умеренным превышением вошли 12 российских регионов: Вологодская область, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Мурманская область, Липецкая область, Республика Алтай, Калининградская область, Алтайский край, Республика Адыгея, Чувашская Республика, Еврейская автономная область, Республика Татарстан, Оренбургская область.

В группу с умеренным отставанием попали семь субъектов Российской Федерации: Курская область, Калужская область, Республика Бурятия, Кировская область, Ульяновская область, Краснодарский край, Астраханская область.

Сильного отставания «базового» норматива от «справедливого» не было зафиксировано ни в одном из обследуемых регионов, поэтому максимальное отставание выявлялось в группе субъектов с умеренным отставанием. Лидером по этому показателю стала Курская область, где «базовый» норматив в 8 раз меньше «справедливого».



**Рис. 31.** «Базовое» и «справедливое» значения нормативных затрат на оказание муниципальных услуг в основном общем образовании (ООО), сельская местность, тыс. руб. на 1 учащегося в год



**Рис. 32.** «Базовое» и «справедливое» значения нормативных затрат на оказание муниципальных услуг в среднем общем образовании (СОО), сельская местность, тыс. руб. на 1 учащегося в год

### *Среднее общее образование*

Сравнение «базового» и «справедливого» значений нормативных затрат на оказание муниципальных услуг в среднем общем образовании было проведено для 45 субъектов Российской Федерации (рис. 32). В эталонную группу с отставанием «базового» норматива от «справедливого» не более 10% попали два региона: Чувашская Республика и Республика Татарстан.

В состав группы с сильным превышением вошли 20 субъектов Российской Федерации: Алтайский край, Амурская область, Орловская область, Республика Коми, Смоленская область, Владимирская область, Челябинская область, Ярославская область, Хабаровский край, Тамбовская область, Псковская область, Свердловская область, Сахалинская область, Рязанская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Ленинградская область, Архангельская область, Пермский край, Волгоградская область, Иркутская область. Максимальное превышение базового норматива над «справедливым» в этой группе регионов — в 6 раз — зафиксировано в Иркутской области.

В группу с умеренным превышением вошли восемь субъектов Российской Федерации: Республика Адыгея, Еврейская автономная область, Оренбургская область, Республика Карелия, Ростовская область, Удмуртская Республика, Тюменская область, Нижегородская область.

Группу с умеренным отставанием сформировали девять субъектов Российской Федерации: Липецкая область, Мурманская область, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Калининградская область, Вологодская область, Республика Башкортостан, Республика Алтай, Республика Татарстан, Чувашская Республика.

Семь субъектов Российской Федерации вошли в группу с сильным отставанием. Это Калужская область, Республика Бурятия, Краснодарский край, Республика Северная Осетия — Алания, Ульяновская область, Кировская область, Республика Хакасия.

---

## 4. Интегральный рейтинг нормативно-правовых и финансовых условий внедрения нормативного подушевого финансирования образования

---

Рейтинг российских регионов по нормативно-правовым и финансовым условиям для подушевого нормативного финансирования дошкольного и общего образования задумывался с целью получения общей картины и сравнительной оценки происходящих изменений в НПФ образования в субъектах Российской Федерации. Критерии, положенные в его основу, разрабатывались совместно экспертами Минобрнауки РФ и НИУ «Высшая школа экономики» и поэтому имеют преимущественно прикладной характер.

Основными ориентирами при выборе показателей для рейтинга были следующие.

1. Нормативы финансирования общего и дошкольного образования, используемые для определения размера субвенций из регионального бюджета, должны быть достаточными для обеспечения расходов на реализацию образовательной программы. Более высокие показатели в рейтинге получали регионы, у которых ниже доля заработной платы педагогических работников в величине норматива, а также те, у которых выше учебные расходы (представленные в сопоставимых между регионами величинах).
2. Размеры нормативов финансирования общего и дошкольного образования, используемые для определения размера субвенций из регионального бюджета местным, должны быть утверждены нормативно-правовым актом. Соответственно, более высокие показатели в рейтинге получали регионы, устанавливающие нормативы в дошкольном, начальном, основном и среднем общем образовании.
3. Нормативные затраты по образовательным услугам в сфере дошкольного и общего образования, устанавливаемые на муниципальном уровне, должны быть достаточными для обеспечения расходов на реализацию образовательной программы. Более высокие показатели в рейтинге получали регионы, у которых ниже доля заработной платы педагогических работников в средневзвешенном значении муниципальных нормативных затрат.
4. На региональном и муниципальном уровнях должна быть сформирована нормативно-правовая база для определения нормативных



затрат, используемых для расчета субсидий государственным и муниципальным организациям, оказывающим государственные (муниципальные) услуги в сфере образования. Это оценивалось исходя из выполнения на региональном и муниципальном уровнях требований к расчету нормативных затрат, закрепленных в Приказе Минобрнауки РФ № 1040.

5. Рейтинг регионов по финансовым условиям для НПФ основывался также на сопоставлении размера норматива, используемого для определения субвенции, и размеров нормативных затрат, устанавливаемых на муниципальном уровне. Изучение практики отдельных регионов в 2015 году показало, что муниципальные нормативные затраты могут быть меньше или равны утвержденным на региональном уровне нормативам, чего не должно происходить ввиду разных потребностей, включаемых в расчет норматива на субвенцию и нормативных затрат. Поэтому более высокие позиции в рейтинге получали регионы с большим соотношением муниципальных нормативных затрат и региональных нормативов финансирования.

Данные для рейтинга собирались Министерством образования и науки Российской Федерации непосредственно от органов управления образованием регионального и муниципального уровней весной 2016 года. Учитывая, что нормативно-правовая база субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере НПФ образования продолжает совершенствоваться, рейтинг является динамичным в том смысле, что отдельные субъекты Российской Федерации могли за прошедший до его публикации период изменить свои позиции относительно других регионов.

Далее подробно описаны показатели, использованные при формировании рейтинга, а результаты полученных субъектами Российской Федерации оценок приведены в табл. 14 и на рис. 33.

Интегральный рейтинг регионов и муниципальных образований Российской Федерации в части **финансовых условий** реализации механизма НПФ в сфере дошкольного и общего образования рассчитывается по формуле:

$$F_i = \sum X_{\text{normFin}} : 28, \quad (1)$$

где  $X_{\text{normFin}}$  — частные индексы субъектов и муниципальных образований РФ в части финансовых условий реализации механизма НПФ в сфере дошкольного и общего образования;

28 — число частных индексов субъектов и муниципальных образований РФ в части финансовых условий реализации механизма НПФ в сфере дошкольного и общего образования.

Интегральный рейтинг регионов и муниципальных образований Российской Федерации в части **нормативно-правовых условий** реализации механизма НПФ в сфере дошкольного и общего образования рассчитывается по формуле:

$$Li = \sum X_{\text{Law}} : 20, \quad (2)$$

где  $X_{\text{Law}}$  — частные индексы субъектов и муниципальных образований РФ в части нормативно-правовых условий реализации механизма НПФ в сфере дошкольного и общего образования;

20 — число частных индексов субъектов и муниципальных образований РФ в части нормативно-правовых условий реализации механизма НПФ в сфере дошкольного и общего образования.

Интегральный рейтинг регионов и муниципальных образований Российской Федерации в части реализации механизма НПФ в сфере дошкольного и общего образования рассчитывается по формуле:

$$FLi = \sum X : 48, \quad (3)$$

где  $X$  — частные индексы субъектов и муниципальных образований РФ в части нормативно-правовых и финансовых условий реализации механизма НПФ в сфере дошкольного и общего образования;

48 — число частных индексов субъектов и муниципальных образований РФ в части нормативно-правовых и финансовых условий реализации механизма НПФ в сфере дошкольного и общего образования.

Устанавливаются следующие интервалы значений интегрального индекса нормативно-правовых и финансовых условий по степени внедрения нормативного подушевого финансирования FLi:

- до 10% — очень низкая степень;
- от 10 до 30% — низкая степень;
- от 30 до 50% — средняя степень;
- от 50 до 80% — высокая степень;
- более 80% — очень высокая степень.

В основе **частных индексов субъектов и муниципальных образований Российской Федерации в части финансовых условий** реализации механизма нормативного подушевого финансирования в сфере дошкольного и общего образования лежат следующие показатели, разработанные Минобрнауки РФ.

#### **А. Соотношение заработной платы и норматива в городах**

1. Отношение средневзвешенного значения норматива финансирования в целях определения объема субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации по ДОО к средней заработной плате педагогических

работников образовательных учреждений дошкольного образования в организациях государственной и муниципальной форм собственности по субъектам Российской Федерации.

2. Отношение средневзвешенного значения норматива финансирования в целях определения объема субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации по НОО к средней заработной плате педагогических работников образовательных учреждений общего образования в организациях государственной и муниципальной форм собственности по субъектам Российской Федерации.

3. Отношение средневзвешенного значения норматива финансирования в целях определения объема субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации по ООО к средней заработной плате педагогических работников образовательных учреждений общего образования в организациях государственной и муниципальной форм собственности по субъектам Российской Федерации.

4. Отношение средневзвешенного значения норматива финансирования в целях определения объема субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации по СОО к средней заработной плате педагогических работников образовательных учреждений общего образования в организациях государственной и муниципальной форм собственности по субъектам Российской Федерации.

#### **Б. Соотношение заработной платы и норматива в сельской местности**

5. Отношение средневзвешенного значения норматива финансирования в целях определения объема субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации по ДОО к средней заработной плате педагогических работников образовательных учреждений дошкольного образования в организациях государственной и муниципальной форм собственности по субъектам Российской Федерации.

6. Отношение средневзвешенного значения норматива финансирования в целях определения объема субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации по НОО к средней заработной плате педагогических работников образовательных учреждений общего образования в организациях государственной и муниципальной форм собственности по субъектам Российской Федерации.

7. Отношение средневзвешенного значения норматива финансирования в целях определения объема субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации по ООО к средней заработной плате педагогических работников образовательных учреждений общего образования в организациях государственной и муниципальной форм собственности по субъектам Российской Федерации.

8. Отношение средневзвешенного значения норматива финансирования в целях определения объема субвенций из бюджета субъекта Рос-

сийской Федерации по СОО к средней заработной плате педагогических работников образовательных учреждений общего образования в организациях государственной и муниципальной форм собственности по субъектам Российской Федерации.

#### **В. Соотношение объема средств обучения и индекса бюджетных расходов в городах**

9. Средняя стоимость необходимых средств обучения в образовательных учреждениях общего образования в организациях государственной и муниципальной форм собственности по субъектам Российской Федерации в расчете на одного обучающегося в 2015 году, скорректированная на индекс бюджетных расходов (далее — ИБР).

10. Средняя стоимость необходимых средств обучения в образовательных учреждениях дошкольного образования в организациях государственной и муниципальной форм собственности по субъектам Российской Федерации в расчете на одного обучающегося в 2015 году, скорректированная на ИБР.

#### **Г. Соотношение объема средств обучения и индекса бюджетных расходов в сельской местности**

11. Средняя стоимость необходимых средств обучения в образовательных учреждениях общего образования в организациях государственной и муниципальной форм собственности по субъектам Российской Федерации в расчете на одного обучающегося в 2015 году, скорректированная на ИБР.

12. Средняя стоимость необходимых средств обучения в образовательных учреждениях дошкольного образования в организациях государственной и муниципальной форм собственности по субъектам Российской Федерации в расчете на одного обучающегося в 2015 году, скорректированная на ИБР.

#### **Д. Соотношение заработной платы и нормативных затрат муниципальных образований в сельской местности**

13. Отношение средневзвешенного значения нормативных затрат на оказание муниципальных услуг по ДОО к средней заработной плате педагогических работников образовательных учреждений дошкольного образования в организациях муниципальной формы собственности по субъектам Российской Федерации.

14. Отношение средневзвешенного значения нормативных затрат на оказание муниципальных услуг по НОО к средней заработной плате педагогических работников образовательных учреждений дошкольного образования в организациях муниципальной формы собственности по субъектам Российской Федерации.

15. Отношение средневзвешенного значения нормативных затрат на оказание муниципальных услуг по ООО к средней заработной плате педа-

гогических работников образовательных учреждений дошкольного образования в организациях муниципальной формы собственности по субъектам Российской Федерации.

16. Отношение средневзвешенного значения нормативных затрат на оказание муниципальных услуг по СОО к средней заработной плате педагогических работников образовательных учреждений дошкольного образования в организациях муниципальной формы собственности по субъектам Российской Федерации.

**Е. Соотношение заработной платы и нормативных затрат муниципальных образований в городах**

17. Отношение средневзвешенного значения нормативных затрат на оказание муниципальных услуг по ДОО к средней заработной плате педагогических работников образовательных учреждений дошкольного образования в организациях муниципальной формы собственности по субъектам Российской Федерации.

18. Отношение средневзвешенного значения нормативных затрат на оказание муниципальных услуг по НОО к средней заработной плате педагогических работников образовательных учреждений дошкольного образования в организациях муниципальной формы собственности по субъектам Российской Федерации.

19. Отношение средневзвешенного значения нормативных затрат на оказание муниципальных услуг по ООО к средней заработной плате педагогических работников образовательных учреждений дошкольного образования в организациях муниципальной формы собственности по субъектам Российской Федерации.

20. Отношение средневзвешенного значения нормативных затрат на оказание муниципальных услуг по СОО к средней заработной плате педагогических работников образовательных учреждений дошкольного образования в организациях муниципальной формы собственности по субъектам Российской Федерации.

В случае, если соотношения нормативов и заработных плат оказываются больше 5, а соотношения нормативов и средств обучения — больше 1, то эти данные считаются выбросами и не учитываются в данном рейтинге.

В случае, если соотношения нормативов и средств обучения оказываются больше 1, то эти данные считаются выбросами и не учитываются в данном рейтинге.

**Ж. Соотношения минимальных нормативных затрат муниципальных образований и минимальных нормативов регионов, рассчитанных для предоставления субвенции в городах**

21. Соотношения минимальных нормативных затрат муниципальных образований и минимальных нормативов регионов, рассчитанных для предоставления субвенции по ДО.

22. Соотношения минимальных нормативных затрат муниципальных образований и минимальных нормативов регионов, рассчитанных для предоставления субвенции по НОО.

23. Соотношения минимальных нормативных затрат муниципальных образований и минимальных нормативов регионов, рассчитанных для предоставления субвенции по ООО.

24. Соотношения минимальных нормативных затрат муниципальных образований и минимальных нормативов регионов, рассчитанных для предоставления субвенции по СОО.

**3. Соотношения минимальных нормативных затрат муниципальных образований и минимальных нормативов регионов, рассчитанных для предоставления субвенции в сельской местности**

25. Соотношения минимальных нормативных затрат муниципальных образований и минимальных нормативов регионов, рассчитанных для предоставления субвенции по ДО.

26. Соотношения минимальных нормативных затрат муниципальных образований и минимальных нормативов регионов, рассчитанных для предоставления субвенции по НОО.

27. Соотношения минимальных нормативных затрат муниципальных образований и минимальных нормативов регионов, рассчитанных для предоставления субвенции по ООО.

28. Соотношения минимальных нормативных затрат муниципальных образований и минимальных нормативов регионов, рассчитанных для предоставления субвенции по СОО.

В основе **частных индексов субъектов и муниципальных образований Российской Федерации в части нормативно-правовых условий** реализации механизма нормативного подушевого финансирования в сфере дошкольного и общего образования лежат критерии выполнения пунктов федеральных Общих требований, утвержденных Приказом Минобрнауки РФ № 1040. Нечисловые данные о выполнении пунктов Общих требований были приведены в шкалу от 0 до 100% с помощью экспертных шкал. При этом использовались ответы региональных и муниципальных органов управления образованием о выполнении федеральных требований; в то же время не учитывалось, каким именно образом требование выполнено в региональном или муниципальном акте (см. раздел 2 «Оценка соответствия региональной и муниципальной правовой базы федеральным требованиям к составу нормативных затрат в сфере образования»).

29. Критерий «Информация о предоставлении субъектами Российской Федерации таблиц запроса о выполнении пунктов Общих требований на региональном уровне» имеет значение:

- 100%, если регион предоставил сведения по форме (запросу) Минобрнауки РФ;
- 0%, если регион не предоставил эти сведения.

30. Критерий «Информация о предоставлении субъектами Российской Федерации таблиц запроса о выполнении пунктов Общих требований на муниципальном уровне» имеет значение:

- 100%, если регион предоставил сведения по всем муниципалитетам по форме (запросу) Минобрнауки РФ;
- 50%, если регион предоставил сведения не по всем муниципалитетам;
- 0%, если регион не предоставил эти сведения.

31. Критерий «Утвержден ли порядок определения нормативных затрат на региональном уровне» имеет значение:

- 100%, если на вопрос о выполнении требования регионом получен положительный ответ;
- 0% если регион не выполнил требование.

32. Критерий «Выполнение регионами пункта 4.1 федеральных Общих требований на региональном уровне<sup>47</sup>» имеет значение:

- 100%, если на вопрос о выполнении требования от региона получен положительный ответ;
- 0%, если регион не выполнил требование.

33. Критерий «Выполнение регионами пункта 4.3 федеральных Общих требований на региональном уровне<sup>48</sup>» имеет значение:

- 100%, если на вопрос о выполнении требования от региона получен положительный ответ;
- 80%, если регион указал, что требование не выполнено, но средства выделяются в рамках иных субсидий (не нормативных затрат);
- 0%, в случае, если регион не выполнил требование.

34. Критерий «Выполнение регионами пункта 4.4 федеральных Общих требований на региональном уровне<sup>49</sup>» имеет значение:

- 100%, если на вопрос о выполнении требования от региона получен положительный ответ;

<sup>47</sup> «Нормативные затраты на оказание государственных (муниципальных) услуг по реализации дополнительных образовательных программ и основных программ профессионального обучения определяются в расчете на человеко-час по каждому виду и направлению (профилю) образовательных программ».

<sup>48</sup> «В нормативные затраты на оказание государственных (муниципальных) услуг по реализации образовательных программ среднего профессионального образования и высшего образования в очной форме включены затраты на организацию культурно-массовой, физкультурной и спортивной, оздоровительной работы со студентами».

<sup>49</sup> «В государственное (муниципальное) задание государственным (муниципальным) организациям, реализующим образовательные программы дошкольного образования, включены услуги по присмотру и уходу за детьми-инвалидами, детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, а также за детьми с туберкулезной интоксикацией, а также рассчитано и доведено финансовое обеспечение их оказания».

- 80%, если регион указал, что требование не выполнено по уважительным причинам (нет подведомственных учреждений данного типа, соответствующих получателей услуг и др.);
- 0%, если регион не выполнил требование.

35. Критерий «Выполнение регионами пункта 5 федеральных Общих требований на региональном уровне<sup>50</sup>» имеет значение:

- 100%, если на вопрос о выполнении требования от региона получен положительный ответ;
- 80%, если регион указал, что требование не выполнено по уважительным причинам (нет подведомственных учреждений данного типа, соответствующих получателей услуг и др.),
- 0%, если регион не выполнил требование.

36. Критерий «Выполнение регионами пункта 6 федеральных Общих требований на региональном уровне<sup>51</sup>» имеет значение:

- 100%, если на вопрос о выполнении требования от региона получен положительный ответ;
- 0%, если регион не выполнил требование.

37. Критерий «Выполнение регионами пункта 6.1 федеральных Общих требований на региональном уровне<sup>52</sup>» имеет значение:

- 100%, если на вопрос о выполнении требования от региона получен положительный ответ;
- 0%, если регион не выполнил требование.

38. Критерий «Применение повышающих коэффициентов, учитывающих специфику организации предоставления государственных (муниципальных) услуг лицам с ограниченными возможностями здоровья...» имеет значение:

- 100%, если на вопрос о выполнении требования от региона получен положительный ответ;

<sup>50</sup> «Нормативные затраты на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере образования для малокомплектных образовательных организаций и образовательных организаций, расположенных в сельских населенных пунктах и реализующих основные общеобразовательные программы рассчитаны с учетом затрат на осуществление образовательной деятельности, не зависящих от количества обучающихся».

<sup>51</sup> «Наличие норм материальных, технических и трудовых ресурсов, используемых для оказания государственной (муниципальной) услуги, утвержденных актами органов государственной власти и местного самоуправления (пункт 6 федеральных Общих требований)».

<sup>52</sup> «В состав нормативных затрат включены затраты на оплату труда с начислениями на выплаты по оплате труда работников, которые не принимают непосредственного участия в оказании государственной (муниципальной) услуги, включая административно-управленческий персонал».



- 80%, если регион указал, что требование не выполнено по уважительным причинам (нет подведомственных учреждений данного типа, соответствующих получателей услуг и др.);
- 0%, если регион не выполнил требование.

39. Критерий «Выполнение регионами пункта 6.4 федеральных Общих требований на региональном уровне<sup>53</sup>» имеет значение:

- 100%, если на вопрос о выполнении требования от региона получен положительный ответ;
- 80%, если регион указал, что требование не выполнено, но средства выделяются в рамках иных субсидий (не нормативных затрат),
- 0%, если регион не выполнил требование.

40. «Доля муниципалитетов региона, выполнивших первый пункт федеральных Общих требований<sup>54</sup>», который принимал значение нормированной доли муниципалитетов, выполнивших первый пункт федеральных Общих требований, по отношению к числу муниципальных образований (муниципальных районов и городских округов) в регионе (без учета автономных округов).

Для обеспечения сопоставимости данных этот показатель был нормирован при помощи линейного масштабирования по формуле:

$$X_{\text{norm}_i} = \frac{X_i - X_{\text{min}}}{X_{\text{max}} - X_{\text{min}}}, \quad (3)$$

где  $X_{\text{norm}_i}$  — нормированный частный индекс для каждого региона;

$X_i$  — первоначальное значение показателя для каждого региона;

$X_{\text{min}}$  — минимальное значение показателя по всей совокупности регионов;

$X_{\text{max}}$  — максимальное значение показателя по всей совокупности регионов.

Таким образом, после масштабирования регионам с максимальным значением первоначального показателя соответствует значение 100% в шкале нормированного частного индекса, в то время как регионам с минимальным значением первоначального показателя — 0%. Все остальные регионы распределяются между этими значениями.

41. Критерий «Имеется утвержденная НПА субъекта Российской Федерации величина норматива подушевого финансирования дошкольного образования для сельских населенных пунктов» принимает значение:

<sup>53</sup> «В составе нормативных затрат на оказание образовательных услуг учтены затраты, связанные с дополнительным профессиональным образованием педагогических работников по профилю их педагогической деятельности не реже чем один раз в три года».

<sup>54</sup> «Утвержден порядок определения нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг».

- 100%, если значения нормативов утверждены;
- 30%, если значения нормативов не утверждены; в ответе на запрос нет ссылок на НПА; подушевые нормативы отсутствуют (например, установлены нормативы на класс-комплект, группу);
- 0%, если регион не представил данные.

42. Критерий «Имеется утвержденная НПА субъекта Российской Федерации величина норматива подушевого финансирования дошкольного образования для городов» принимает значение:

- 100%, если значения нормативов утверждены;
- 30%, если значения нормативов не утверждены; в ответе на запрос нет ссылок на НПА; подушевые нормативы отсутствуют (например, установлены нормативы на класс-комплект, группу);
- 0%, если регион не представил данные.

43. Критерий «Имеется утвержденная НПА субъекта Российской Федерации величина норматива подушевого финансирования начального общего образования для сельских населенных пунктов» принимает значение:

- 100%, если значения нормативов утверждены;
- 30%, если значения нормативов не утверждены; в ответе на запрос нет ссылок на НПА, подушевые нормативы отсутствуют (например, установлены нормативы на класс-комплект, группу);
- 0%, если регион не представил данные.

44. Критерий «Имеется утвержденная НПА субъекта Российской Федерации величина норматива подушевого финансирования начального общего для городов» принимает значение:

- 100%, если значения нормативов утверждены;
- 30%, если значения нормативов не утверждены; в ответе на запрос нет ссылок на НПА, подушевые нормативы отсутствуют (например, установлены нормативы на класс-комплект, группу);
- 0%, если регион не представил данные.

45. Критерий «Имеется утвержденная НПА субъекта Российской Федерации величина норматива подушевого финансирования основного общего для сельских населенных пунктов» принимает значение:

- 100%, если значения нормативов утверждены;
- 30%, если значения нормативов не утверждены, в ответе на запрос нет ссылок на НПА, подушевые нормативы отсутствуют (например, установлены нормативы на класс-комплект, группу);
- 0%, если регион не представил данные.

46. Критерий «Имеется утвержденная НПА субъекта Российской Федерации величина норматива подушевого финансирования основного общего образования для городов» принимает значение:

- 100%, если значения нормативов утверждены;

- 30%, если значения нормативов не утверждены, в ответе на запрос нет ссылок на НПА, подушечные нормативы отсутствуют (например, установлены нормативы на класс-комплект, группу);
- 0%, если регион не представил данные.

47. Критерий «Имеется утвержденная НПА субъекта Российской Федерации величина норматива подушевого финансирования среднего общего образования для сельских населенных пунктов» принимает значение:

- 100%, если значения нормативов утверждены;
- 30%, если значения нормативов не утверждены, в ответе на запрос нет ссылок на НПА, подушечные нормативы отсутствуют (например, установлены нормативы на класс-комплект, группу);
- 0%, если регион не представил данные.

48. Критерий «Имеется утвержденная НПА субъекта Российской Федерации величина норматива подушевого финансирования среднего общего образования для городов» принимает значение:

- 100%, если значения нормативов утверждены;
- 30%, если значения нормативов не утверждены, в ответе на запрос нет ссылок на НПА, подушечные нормативы отсутствуют (например, установлены нормативы на класс-комплект, группу);
- 0%, если регион не представил данные.

**Таблица 14.** Рейтинг субъектов Российской Федерации по финансовым и нормативно-правовым условиям введения подушевого нормативного финансирования

№	Регионы	Категория региона по значению интегрального индекса финансовых условий	№	Регионы	Категория региона по значению интегрального индекса нормативно-правовых условий
1	2	3	4	5	6
1	Рязанская область	очень высокий	1	Тюменская область	очень высокий
2	Республика Алтай	очень высокий	2	Владимирская область	очень высокий
3	Республика Татарстан	очень высокий	3	Республика Коми	очень высокий
4	Владимирская область	очень высокий	4	Чувашская Республика	очень высокий
5	Ямало-Ненецкий АО	очень высокий	5	Хабаровский край	очень высокий

1	2	3	4	5	6
6	Республика Карелия	очень высокий	6	Забайкальский край	очень высокий
7	Сахалинская область	очень высокий	7	Ульяновская область	очень высокий
8	Тамбовская область	очень высокий	8	Республика Адыгея	очень высокий
9	Алтайский край	очень высокий	9	Орловская область	очень высокий
10	Ростовская область	очень высокий	10	Ярославская область	очень высокий
11	Псковская область	очень высокий	11	Смоленская область	высокий
12	Хабаровский край	очень высокий	12	Ханты-Мансийский АО	высокий
13	Республика Коми	очень высокий	13	Вологодская область	высокий
14	Еврейская АО	очень высокий	14	Курская область	высокий
15	Ярославская область	очень высокий	15	Рязанская область	высокий
16	Орловская область	очень высокий	16	Самарская область	высокий
17	Республика Адыгея	очень высокий	17	Костромская область	высокий
18	Смоленская область	очень высокий	18	Сахалинская область	высокий
19	Удмуртская Республика	очень высокий	19	Томская область	высокий
20	Иркутская область	очень высокий	20	Ленинградская область	высокий
21	Мурманская область	очень высокий	21	Республика Карелия	высокий
22	Архангельская область	очень высокий	22	Приморский край	высокий
23	Республика Хакасия	очень высокий	23	Республика Татарстан	высокий
24	Оренбургская область	очень высокий	24	Тульская область	высокий

1	2	3	4	5	6
25	Свердловская область	очень высокий	25	Белгородская область	высокий
26	Тюменская область	очень высокий	26	Республика Башкортостан	высокий
27	Волгоградская область	очень высокий	27	Челябинская область	высокий
28	Челябинская область	очень высокий	28	Республика Хакасия	высокий
29	Нижегородская область	очень высокий	29	Иркутская область	высокий
30	Чувашская Республика	очень высокий	30	Кировская область	высокий
31	Республика Башкортостан	высокий	31	Ивановская область	высокий
32	Московская область	высокий	32	Ростовская область	высокий
33	Ленинградская область	высокий	33	Ставропольский край	высокий
34	Карачаево-Черкесская Республика	высокий	34	Республика Марий Эл	высокий
35	Ханты-Мансийский АО	высокий	35	Ненецкий АО	высокий
36	Республика Саха (Якутия)	высокий	36	Воронежская область	высокий
37	Липецкая область	умеренный	37	Еврейская АО	высокий
38	Кировская область	умеренный	38	Красноярский край	высокий
39	Саратовская область	умеренный	39	Пензенская область	высокий
40	Республика Бурятия	умеренный	40	Свердловская область	высокий
41	Калужская область	умеренный	41	Тамбовская область	высокий
42	Калининградская область	умеренный	42	Калининградская область	высокий

1	2	3	4	5	6
43	Ульяновская область	умеренный	43	Мурманская область	высокий
44	Республика Мордовия	умеренный	44	Ямало-Ненецкий АО	высокий
45	Белгородская область	умеренный	45	Санкт-Петербург	высокий
46	Курская область	умеренный	46	Алтайский край	высокий
47	Краснодарский край	умеренный	47	Амурская область	высокий
48	Пермский край	умеренный	48	Краснодарский край	высокий
49	Магаданская область	умеренный	49	Архангельская область	высокий
50	Республика Дагестан	умеренный	50	Астраханская область	высокий
51	Костромская область	умеренный	51	Пермский край	высокий
52	Чукотский АО	умеренный	52	Чеченская Республика	высокий
53	Тверская область	умеренный	53	Кабардино-Балкарская Республика	высокий
54	Ивановская область	умеренный	54	Калужская область	высокий
55	Пензенская область	умеренный	55	Нижегородская область	высокий
56	Астраханская область	умеренный	56	Республика Бурятия	высокий
57	Томская область	умеренный	57	Московская область	умеренный
58	Санкт-Петербург	умеренный	58	Липецкая область	умеренный
59	Республика Тыва	умеренный	59	Курганская область	умеренный
60	Красноярский край	умеренный	60	Новгородская область	умеренный

1	2	3	4	5	6
61	Новосибирская область	умеренный	61	Оренбургская область	умеренный
62	Новгородская область	умеренный	62	Республика Алтай	умеренный
63	Приморский край	умеренный	63	Республика Мордовия	умеренный
64	Республика Марий Эл	умеренный	64	Республика Тыва	умеренный
65	Ставропольский край	умеренный	65	Саратовская область	умеренный
66	Забайкальский край	умеренный	66	Республика Калмыкия	умеренный
67	Омская область	умеренный	67	Брянская область	умеренный
68	Вологодская область	умеренный	68	Волгоградская область	умеренный
69	Кемеровская область	умеренный	69	Псковская область	умеренный
70	Республика Северная Осетия — Алания	умеренный	70	Камчатский край	умеренный
71	Тульская область	умеренный	71	Омская область	низкий
72	Воронежская область	умеренный	72	Магаданская область	низкий
73	Самарская область	низкий	73	Удмуртская Республика	низкий
74	Севастополь	низкий	74	Новосибирская область	низкий
75	Камчатский край	низкий	75	Республика Северная Осетия — Алания	низкий
76	Республика Калмыкия	низкий	76	Тверская область	низкий
77	Чеченская Республика	низкий	77	Карачаево-Черкесская Республика	низкий

1	2	3	4	5	6
78	Курганская область	низкий	78	Кемеровская область	низкий
79	Амурская область	низкий	79	Республика Дагестан	низкий
80	Кабардино-Балкарская Республика	очень низкий	80	Республика Ингушетия	низкий
81	Брянская область	очень низкий	81	Чукотский АО	низкий
82	Ненецкий АО	очень низкий	82	Республика Саха (Якутия)	очень низкий
83	Республика Ингушетия	очень низкий	83	Севастополь	очень низкий
84	Республика Крым	очень низкий	84	Республика Крым	очень низкий

Внедрение механизма нормативного подушевого финансирования, по сути, можно рассматривать с точки зрения распространения управленческой инновации на территории России. Чтобы инновация получила широкое распространение в регионе, необходимо наличие в нем нескольких факторов: агентов распространения инноваций — поддерживающих ее людей и организаций; правовых институтов; финансовых ресурсов (в нашем случае для того, чтобы значения нормативов были достаточны для финансирования потребностей учеников).

Подсчет количества регионов, получивших разные категории по рейтингам нормативно-правовых и финансовых условий, показывает, что в целом по субъектам Российской Федерации есть взаимосвязь между оценками качества нормативно-правовых и финансовых условий для НПФ (табл. 15). Так, среди регионов, имеющих высокие и очень высокие оценки по финансовым условиям, высоки и оценки нормативно-правовых условий. И наоборот, регионы с низкими оценками финансовых условий демонстрируют низкие оценки нормативно-правовых условий.

Опыт многочисленных региональных типологий может быть сведен к выделению четырех осей регионального развития, по А.И. Трейвишу [Трейвиш, 2008; Трейвиш, Литвиненко, 2014; Нефедова, Трейвиш, 2013].

**Первая ось: «Центр — периферия».** Россия достаточно долго была страной с высокой степенью централизации, оставаясь ею и по сей день. Все основные управленческие функции сосредоточены в столицах — Москве и Санкт-Петербурге. Отсюда происходит распределение ресурсов в



**Таблица 15.** Количество регионов, получивших разные категории по рейтингам нормативно-правовых и финансовых условий внедрения нормативного подушевого финансирования

		Индекс по рейтингу нормативно-правовых условий					
		очень высокий	высокий	умеренный	низкий	очень низкий	всего по строкам
Индекс по рейтингу финансовых условий	очень высокий	10	20	0	0	0	<b>30</b>
	высокий	0	6	0	0	0	<b>6</b>
	умеренный	0	21	14	1	0	<b>36</b>
	низкий	0	0	0	7	0	<b>7</b>
	очень низкий	0	0	0	3	3	<b>6</b>
	всего по столбцам	<b>10</b>	<b>47</b>	<b>14</b>	<b>11</b>	<b>3</b>	<b>85</b>

остальные регионы. Для перемещения ресурсов необходима транспортная сеть, сеть связи и другая инфраструктура. Перемещение ресурсов на далекие расстояния связано с дополнительными издержками. Поэтому регионы, которые расположены ближе всего к столицам, получают дополнительное преимущество. Следует ожидать, что в этих регионах степень внедрения нормативного подушевого финансирования будет самой высокой. Действительно, карта значений интегрального индекса финансовых и нормативно-правовых условий внедрения НПФ (рис. 33) демонстрирует, что наиболее отдаленные периферийные регионы Дальнего Востока (Республика Саха (Якутия), Чукотский автономный округ, Магаданская и Амурская области) отличаются низкой и умеренной степенью его внедрения. Это подтверждает предпосылки центр-периферийной модели.

**Вторая ось: «Север — Юг».** Южный климат благоприятно воздействует на развитие сельского хозяйства, поэтому в южных регионах возникла специализация на агропромышленном производстве. Промышленность традиционно развивалась в альтернативных — северных — регионах. Здесь этому благоприятствовала и большая способность людей к организации промышленного производства. В период перехода к индустриальному типу производства северные регионы получили преимущество. Именно здесь следует ожидать и большего распространения НПФ, в том числе вследствие более крепких традиций внедрения инноваций, а также по причине накопления ресурсов. На рис. 33 мы видим, что Воронежская область, республики Калмыкия, Кабардино-Балкария, Дагестан и Чеченская Республика выделяются низкой и умеренной степенью внедрения НПФ. Это подтверждает наши предположения о различиях между Севером и Югом России.



**Рис. 33.** Интегральный индекс финансовых и нормативно-правовых условий внедрения нормативного подушевого финансирования

**Третья ось: «Запад — Восток».** Европейская часть России является исторически более освоенной, поэтому здесь возможности для внедрения НПФ выше. Рис. 33 демонстрирует, что в азиатской части России меньше доля регионов, которые можно охарактеризовать высокой степенью внедрения НПФ. Следовательно, гипотеза о различиях между Востоком и Западом также находит свое подтверждение.

**Четвертая ось: «Историческое ядро — регионы с большой долей национального населения».** Предполагается, что различия в языке и культуре накладывают определенные ограничения на распространение инноваций и ресурсов. В целом, мы видим, что число национальных регионов с умеренным, низким и очень низким уровнем внедрения НПФ не превышает число национальных регионов с высоким уровнем его внедрения. Таким образом, предположение об историческом ядре оказалось несущественным.

---

## Заключение

---

Проведенный мониторинг региональных и муниципальных нормативно-правовых актов и анализ принятых нормативов показали, что механизмы нормативного подушевого финансирования продолжают развиваться и видоизменяться в соответствии с требованиями федерального законодательства. Исследование выявило, что в регионах имеются методики определения нормативов не только в рамках межбюджетных отношений (нормативов, служащих для определения субвенции местным бюджетам на образование), но и порядки расчета нормативных затрат, служащих для прозрачного определения финансового обеспечения государственного (муниципального) задания непосредственным образовательным организациям. Нормативно-правовая база исследовалась на примере 65 субъектов Российской Федерации и 534 муниципалитетов. В 97% охваченных исследованием регионов и в 83% опрошенных муниципалитетов утвердили порядок расчета нормативных затрат на услуги в сфере образования.

Вместе с тем, в отдельных регионах и муниципалитетах механизмы нормативного подушевого финансирования нуждаются в дальнейшем совершенствовании в части повышения их прозрачности, а также включения в норматив всех видов расходов, определенных федеральным законодательством.

Исследование выявило следующие признаки недостаточной прозрачности определения расходов на образование:

- не все субъекты утвердили нормативно-правовым актом методику расчета нормативов для определения субвенции местным бюджетам на образование;
- не все субъекты утверждают размер норматива для расчета субвенции региональным нормативно-правовым актом;
- существуют примеры занижения муниципалитетами расходов на образование (нормативные затраты, устанавливаемые на муниципальном уровне, оказываются ниже или равны размеру норматива на субвенцию, устанавливаемого на региональном уровне, тогда как муниципальные нормативы должны включать размер норматива на субвенцию, а также нормативные затраты на содержание зданий образовательных организаций, оплату труда непедагогического персонала, коммунальные расходы и др.).

Подтверждением недофинансирования необходимых в соответствии с федеральным законодательством расходов на образование в отдельных

регионах могут служить расчеты «справедливого» норматива финансирования и его сравнение с утвержденными в регионах нормативами, приведенные в предлагаемом выпуске.

Исследование также показало, что не все регионы выполнили федеральные требования к расчету нормативных затрат, используемых для определения финансового обеспечения государственного (муниципального) задания. Эти требования установлены, как уже говорилось ранее, Приказом Минобрнауки РФ № 1040. На довольно высоком уровне выполнено требование о включении затрат на оплату труда работников (с начислениями), которые не принимают непосредственного участия в оказании муниципальной услуги, в состав нормативных затрат (выполняют 93% регионов и 72% опрошенных муниципалитетов), а также требование о применении повышающих коэффициентов, учитывающих специфику предоставления услуг лицам с ограниченными возможностями здоровья, детям-инвалидам (82% ответивших регионов).

В то же время остальные положения федеральных Общих требований характеризуются низкими показателями выполнения:

а) 58% опрошенных регионов и 27% муниципалитетов указали, что они определяют нормативные затраты на реализацию дополнительных образовательных программ и основных программ профессионального обучения в расчете на человеко-час;

б) 56% опрошенных регионов и 4% муниципалитетов ответили, что они включают затраты на организацию культурно-массовой, физкультурной и спортивной, оздоровительной работы со студентами в нормативные затраты на реализацию образовательных программ среднего профессионального образования и высшего образования в очной форме;

в) 58% опрошенных регионов и 55% муниципалитетов указали, что они включают услуги по присмотру и уходу за детьми-инвалидами в государственное (муниципальное) задание организациям, реализующим образовательные программы дошкольного образования;

г) 56% регионов и 42% опрошенных муниципалитетов ответили, что они включают затраты на осуществление образовательной деятельности, не зависящие от количества обучающихся, в нормативные затраты для малокомплектных и сельских образовательных организаций, реализующих основные общеобразовательные программы;

д) 51% регионов и 41% опрошенных муниципалитетов используют нормы материальных, технических и трудовых ресурсов при определении нормативных затрат в сфере образования.

Изложенное позволяет сделать вывод о необходимости дальнейшей работы по совершенствованию нормативного подушевого финансирования в регионах, приведению региональных нормативно-правовых актов в соответствие с требованиями федерального законодательства.

---

## Список литературы

---

1. Абанкина И.В. Деньги в обмен на обязательства: финансирование школьного образования в условиях бюджетной реформы // Народное образование. 2010. № 10. С. 117–120.
2. Абанкина И.В. Механизмы организации финансово-экономической деятельности учреждений, обеспечивающих реализацию ФГОС с учетом особенностей финансирования трех типов учреждений (казенные, бюджетные, автономные) // Муниципальное образование: инновации и эксперимент. 2011. № 5. С. 12–16.
3. Абанкина И.В. Финансовое обеспечение реализации образовательных программ для детей с ОЗВ // Справочник руководителя дошкольного учреждения. 2013. № 12. С. 37–40.
4. Абанкина Т.В., Абанкина И.В. Экономика школы и новый образовательный стандарт // Народное образование. 2010. № 6. С. 77–83.
5. Анализ нормативного подушевого финансирования общего образования в субъектах Российской Федерации / И.А. Абанкина, М.Ю. Алашкевич, В.А. Винарик, П.В. Деркачев, С.С. Славин, Л.М. Филатова; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Институт образования. — М.: НИУ ВШЭ, 2016.
6. Деркачев П.В. Межрегиональные различия в решении задачи повышения заработной платы педагогических работников // Вопросы образования. 2014. № 4. С. 128–147.
7. Деркачев П.В., Сабуров Е.Ф. Модель расчета стоимости и эффективность финансирования образовательной услуги общего образования // Вопросы образования. 2006. № 1. С. 197–214.
8. Клячко Т.Л. Нормативное подушевое финансирование образования: замыслы, решения и эффекты. Журнал руководителя управления образованием. №4 (39), 2014.
9. Мусарский М.М. Разработка новых финансовых механизмов в сфере образования // «Экономика образования». № 2. 2000.
10. Мусарский М.М. Подушевое бюджетное финансирование // «Справочник руководителя образовательного учреждения». № 7. 2003.
11. Нефедова Т.Г., Трейвиш А.И. Россия между двумя столицами: специфика территориальных сдвигов // Региональные исследования. 2013. № 4. С. 31–43.
12. Оптимизация расходов муниципального бюджета на образование на основе нормативного финансирования / Н.Г. Типенко (в соавторстве). М.: Фонд «Институт экономики города», 2003.
13. Родина Н.В. Межрегиональные различия в заработной плате педагогов до и после принятия указов о повышении оплаты труда // Вопросы образования. 2014. № 1. С. 64–79.
14. Соляникова С.П. Ответственная бюджетная политика в социальной сфере: проблемы разработки и реализации // Экономика. Налоги. Право. 2015. № 5. С. 45–51.
15. Соляникова С.П. Ответственная бюджетная политика в условиях высокого уровня неопределенности: правила разработки и критерии оценки // Инновационное развитие экономики. 2016. № 3–2 (33). С. 91–96.
16. Трейвиш А.И. Регионализация и централизация в России // Региональные исследования. 2008. № 5. С. 3–13.
17. Трейвиш А.И., Литвиненко Т.В. Восточная Россия: уточнение понятия и некоторые особенности современного развития // Региональные исследования. 2014. № 3. С. 51–57.

## Один из сильнейших университетов страны приглашает на бюджетные места

Институт образования НИУ ВШЭ предоставляет уникальную возможность для профессионального развития и карьерного роста. Образовательные программы построены с учетом научных разработок и изменений в законодательстве. Среди преподавателей — ведущие российские и зарубежные ученые, признанные эксперты-практики российского образования.

### МАГИСТЕРСКИЕ ПРОГРАММЫ

**Для специалистов по образовательной политике:**

■ **«Доказательная образовательная политика»**

Академический руководитель — *П.А. Сафронов*

**Для специалистов по измерениям:**

■ **«Измерения в психологии и образовании»**

Научный руководитель — *В.А. Болотов*

Академический руководитель — *Е.Ю. Карданова*

Прием документов с 1 июня до 20 июля 2017 г.

Период обучения: 2 года

Форма обучения: очная

**Для учителей, которые хотят обновить предметное знание и стать конструкторами новых учебных материалов:**

■ **«Современная политическая наука в преподавании обществознания в школе»** — для учителей истории и смежных дисциплин

Академический руководитель — *И.Б. Орлов*

■ **«Современная историческая наука в преподавании истории в школе»** — для учителей истории и смежных дисциплин

Академический руководитель — *И.Н. Данилевский*

■ **«Современная филология в преподавании литературы в школе»** — для учителей русского языка и литературы

Академические руководители — *К.М. Поливанов, Е.С. Абелюк*

**Для руководителей образования, которые стремятся понимать, что и как делать, чтобы развивать свой объект управления:**

■ **«Управление образованием»** — для директоров и завучей школ, специалистов органов управления образованием

Академический руководитель — *А.Г. Каспржак*

■ **«Управление в высшем образовании»** — для руководителей и экспертов-аналитиков высшего образования  
Академический руководитель — *К.В. Зиньковский*

Прием документов — до 13 сентября 2017 г.

Период обучения: 2,5 года

Форма обучения: очно-заочная

Обучение осуществляется как бесплатно на бюджетной основе, так и с оплатой на договорной основе. Работникам государственных и муниципальных бюджетных учреждений социальной сферы предоставляется 50-процентная скидка на обучение.

Департамент образовательных программ Института образования НИУ ВШЭ:

<https://ioe.hse.ru/masters>

Тел.: 8 (495) 772 95 90 (внутренний 22052)

Моб. тел.: 8 (916) 335 15 58

### АСПИРАНТСКАЯ ШКОЛА ПО ОБРАЗОВАНИЮ

Институт образования НИУ ВШЭ поставил своей целью создание аспирантуры нового поколения. Особенности программы:

✓ обязательное участие аспирантов в научно-исследовательских проектах, реализуемых Институтом, в том числе в рамках академического и научного сотрудничества с зарубежными университетами. Это позволяет аспирантам получать достойную оплату за исследовательскую работу и сосредоточиться на учебе в аспирантуре без внешних заработков;

✓ использование современных количественных и качественных методов и баз данных при проведении исследований;

✓ международная ориентация — каждый академический аспирант свободно использует английский язык, проходит стажировку или короткое обучение в зарубежном научном центре, публикует научную работу на английском языке.

Научными руководителями аспирантов являются ведущие российские ученые и эксперты в области образования: *В.А. Болотов, К.Н. Поливанова, К.М. Ушаков, И.Д. Фрумин и др.*

Специальность 13.00.01. — **«Общая педагогика, история педагогики и образования»**

Период обучения: 3 года

Форма обучения: очная

<https://aspirantura.hse.ru/ed>

Тел.: 8 (495) 772 95 90 (внутренний 22 714)

Лицензия на осуществление образовательной деятельности № 2030 от 23.03.2016

Свидетельство о государственной аккредитации № 1820 от 30.03.2016

## Авторы

**Абанкина Ирина Всеволодовна** — директор Института развития образования Института образования НИУ ВШЭ, ординарный профессор, к.э.н.  
E-mail: abankinai@hse.ru

**Алашкевич Михаил Юрьевич** — директор Департамента финансов, организации бюджетного процесса, методологии и экономики образования и науки Министерства образования и науки Российской Федерации  
E-mail: mikhail.alashkevich@gmail.com

**Баринов Сергей Леонидович** — заведующий кафедрой исследовательской и проектной деятельности учащихся, Лицей НИУ ВШЭ  
E-mail: sbarinov@hse.ru

**Деркачев Павел Владимирович** — научный сотрудник Института институциональных исследований НИУ ВШЭ, доцент Института образования НИУ ВШЭ, к.э.н.  
E-mail: pderkachev@gmail.com

**Кравченко Иван Александрович** — главный специалист-эксперт отдела методологии формирования государственного задания и экономических нормативов Департамента финансов, организации бюджетного процесса, методологии и экономики образования и науки Министерства образования и науки Российской Федерации  
E-mail: kravchenko-ia@mon.gov.ru

**Меркулов Максим Вячеславович** — и.о. заместителя директора Департамента финансов, организации бюджетного процесса, методологии и экономики образования и науки Министерства образования и науки Российской Федерации  
E-mail: merkulov-mv@mon.gov.ru

**Родина Наталья Викторовна** — ведущий научный сотрудник Института образования НИУ ВШЭ, к.э.н.  
E-mail: nrodina@hse.ru

**Славин Семен Сергеевич** — старший научный сотрудник Федерального института развития образования  
E-mail: slavins.s@firo.ru



*Научное издание*

*Серия*  
*Современная аналитика образования*

№ 2(10)

## **СПРАВЕДЛИВОСТЬ НОРМАТИВНОГО ПОДУШЕВОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ**

Редактор: И. Гумерова  
Компьютерная верстка: Н. Пузанова

Подписано в печать 03.03.2017. Формат 60×84 1/16  
Усл. печ. л. 6,98. Уч.-изд. л. 9,07. Тираж 300 экз.

Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики»  
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20  
Тел./факс: (499) 611-15-52

Институт образования  
101000, Москва, Потаповский пер., 16/10  
Тел. (495) 772-95-90\*22235  
ioe@hse.ru

