

**Информация о результатах экспертно-аналитического мероприятия
«Анализ финансового обеспечения государственных гарантий реализации
прав на получение общедоступного и бесплатного образования в
муниципальных общеобразовательных организациях»**

Отчет подготовлен в соответствии со статьями 157, 268.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статьей 9 закона Тверской области от 29.09.2011 № 51-ЗО «О Контрольно-счетной палате Тверской области», пунктом 43 раздела I «Экспертно-аналитическая деятельность» Плана деятельности Контрольно-счетной палаты Тверской области на 2021 год, утвержденного приказом Контрольно-счетной палаты Тверской области 24.12.2020 № 81, приказом Контрольно-счетной палаты Тверской области от 09.03.2021 № 21.

Объект мероприятия: Министерство образования Тверской области.

Исследуемый период: 2019 год, 2020 год.

Сроки проведения мероприятия: с 09.03.2021 по 16.04.2021 (основной этап).

По результатам проведенного экспертно-аналитического мероприятия сделаны следующие выводы.

1. Среди анализируемых регионов (Тверская, Владимирская, Новгородская, Псковская, Смоленская, Ярославская области) Тверская область имеет наибольшую территорию, численность населения, количество муниципальных образований и в силу территориальных особенностей занимает 1-е место по общему количеству общеобразовательных организаций и количеству школ в сельской местности. По числу обучающихся Тверская область находится на 2-м месте после Владимирской области (меньше на 2,2%). Среднее количество учащихся в одной школе в Тверской области значительно ниже, чем в остальных анализируемых регионах, кроме Смоленской области. На одного педагога в Тверской области приходится в среднем 12,9 учащихся, что меньше, чем во Владимирской (15,4 чел.) и Новгородской (14,2 чел.) областях.

По объему субвенций на общее образование на одного обучающегося в 2020 году (47,9 тыс. руб.) Тверская область занимала 3-е место после Ярославской (58,2 тыс. руб.) и Смоленской (52,5 тыс. руб.) областей.

В 2020/2021 учебном году в Тверской области работают 446 муниципальных общеобразовательных организаций с общей численностью обучающихся 139 855 человек. Среднее число учащихся в одной школе – 313,6 человек. При этом 140 школ, или почти треть их общего количества и более половины сельских школ (55,2%), имеют численность обучающихся 60 человек и менее, из них в 77 школах численность учащихся не превышает 30 человек.

2. Статьей 8 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере образования отнесено обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного образования в муниципальных общеобразовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Соответствующие полномочия Правительства Тверской области определены статьей 3 закона Тверской области от 17.07.2013 № 60-ЗО «О регулировании отдельных вопросов в сфере образования в Тверской области».

3. Согласно статье 99 Федерального закона об образовании:

расходы на оплату труда педагогических работников муниципальных общеобразовательных организаций, включаемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации в нормативы, не могут быть ниже уровня, соответствующего средней заработной плате в соответствующем субъекте Российской Федерации;

для малокомплектных образовательных организаций и образовательных организаций, расположенных в сельских населенных пунктах и реализующих основные общеобразовательные программы, нормативные затраты на оказание государственных или муниципальных услуг в сфере образования должны предусматривать в том числе затраты на осуществление образовательной деятельности, не зависящие от количества обучающихся;

органы государственной власти субъектов Российской Федерации относят к малокомплектным образовательным организациям образовательные организации, реализующие основные общеобразовательные программы, исходя из удаленности этих образовательных организаций от иных образовательных организаций, транспортной доступности и (или) численности обучающихся.

4. Постановлением Правительства Тверской области от 25.03.2014 № 144-пп «О субвенциях местным бюджетам на обеспечение общедоступного и бесплатного общего образования в муниципальных дошкольных и общеобразовательных организациях Тверской области» утверждены Методика расчета размера нормативов и Методика расчета объема субвенций местным бюджетам на общее образование.

5. В Методике расчета размера нормативов № 144-пп отсутствуют положения, обеспечивающие соблюдение требований статьи 99 Федерального закона № 273 «Об образовании»:

- в части включения в нормативы расходов на оплату труда педагогических работников не ниже уровня, соответствующего средней заработной плате в Тверской области. В формуле расчета нормативов отсутствует коэффициент доведения средней заработной платы педагогов до целевых значений. Такие нормы присутствуют, например, в методиках расчета нормативов на общее образование либо в методиках расчета субвенции Владимирской, Смоленской, Новгородской и Псковской областей;

- в части формирования нормативов для малокомплектных школ и школ в сельской местности, обеспечивающих возможность последующего включения в нормативные затраты на оказание муниципальных услуг в сфере образования затрат, не зависящих от количества обучающихся.

Методикой расчета объема субвенций № 144-пп особенности и порядок формирования объема субвенции для обеспечения деятельности малокомплектных и сельских школ также не определены. При этом установлена не обеспеченная средствами субвенции обязанность органов местного самоуправления муниципальных образований по включению таких расходов в объем средств на оказание муниципальных услуг малокомплектными школами и школами, расположенными в сельских населенных пунктах. Нормы о порядке формирования объема расходов на финансирование затрат малокомплектных и сельских образовательных организаций присутствуют, например, в методиках расчета

нормативов (распределения субвенций) в Новгородской, Псковской, Владимирской, Ярославской областях.

6. При расчете большей части нормативов на общее образование на 2019 год (20 нормативов из тридцати трех) и 2020 год (24 норматива из тридцати трех) не были соблюдены требования статьи 99 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Исходя из заложенных в Методике расчета нормативов № 144-пп параметров заработной платы педагогов (должностной оклад, увеличенный на установленные коэффициенты), размер заработной платы педагогов, учтенный в большинстве нормативов, не обеспечивал целевых значений заработной платы педагогических работников муниципальных общеобразовательных организаций.

Кроме того, что при расчете нормативов на 2019 год и 2020 год не было учтено повышение размера должностного оклада педагогического работника с 01.10.2019 и с 01.10.2020, предусмотренное постановлением Правительства Тверской области от 18.08.2017 № 247-пп (в ред. от 28.09.2020), что также отрицательно повлияло на размеры нормативов.

7. Постановлением Правительства Тверской области от 04.02.2014 № 52-пп утвержден Порядок отнесения образовательных организаций, реализующих общеобразовательные программы, к малокомплектным образовательным организациям, согласно которому к малокомплектной относится образовательная организация, соответствующая одновременно следующим критериям: удаленность до иных образовательных организаций соответствующего уровня образования более 30 километров в одну сторону; общая численность обучающихся образовательной организации – 10 и менее обучающихся.

Сравнительный анализ критериев отнесения школ к малокомплектным в разных субъектах показал их различие как по содержанию, так и по количественным значениям критериев (таблица 4). В Тверской области, имеющей наибольшее среди рассматриваемых регионов количество муниципальных школ и школ в сельской местности, предусмотрен самый низкий по сравнению с другими анализируемыми регионами уровень числа учащихся в малокомплектных образовательных организациях. На 2019/2020 учебный год в перечень были включены 2 основные общеобразовательные школы, на 2020/2021 учебный год – 1 основная общеобразовательная школа. Для сравнения: в Псковской области в перечень включены 90 школ, или 62,5% сельских школ, во Владимирской области – 29 школ, или 16,7% сельских школ.

8. В разных регионах в методиках расчета нормативов для расчета субвенций на общее образование используются различные показатели наполняемости классов. Исключение составляет Смоленская область, где наполняемость классов в расчете нормативов не учитывается, а используется коэффициент целевого значения численности педагогических работников на одного обучающегося в каждом муниципальном образовании.

9. В Тверской области в Методике расчета нормативов № 144-пп используются показатели наполняемости классов, исходя из которых для достижения уровня заработной платы, заложенного в нормативе, минимальная численность учащихся в школах в зависимости от уровня образования должна составлять: в городских школах – 225–275 чел.; поселках городского типа – 180–220 чел.; сельских начальных – 40 чел.; сельских общеобразовательных – 108–132 чел. При этом на 01.10.2020 в 238 школах, или 53,4% от общего количества, численность учащихся была меньше

минимальной, в том числе в 205 сельских школах. Средняя наполняемость сельских школ составляет лишь 82,3 человека (252 сельские школы, 20739 учащихся).

10. Фактическая наполняемость классов в сельских школах Тверской области на 01.10.2020 составляла: в сельских начальных школах – 7,8 чел., сельских школах – 7,7 чел., что значительно ниже значений наполняемости, используемых в расчете нормативов на одного обучающегося (10 чел. и 12 чел.).

В других регионах фактическая наполняемость классов в сельских школах также была ниже нормативной, но были предусмотрены механизмы формирования расходов на финансирование малокомплектных и сельских образовательных организаций (в Новгородской, Псковской, Владимирской, Ярославской областях).

В связи с отсутствием в Тверской области порядка включения затрат на осуществление образовательной деятельности, не зависящих от количества обучающихся, при определении объемов субвенций для финансирования малокомплектных образовательных организаций и образовательных организаций, расположенных в сельских населенных пунктах, низкая фактическая наполняемость классов в сельских школах отрицательно влияет на уровень финансовой обеспеченности сельских школ, в том числе на достижение целевых показателей по средней заработной плате педагогических работников.

11. В связи с различиями методических подходов к расчету нормативов и их структуре, сопоставление размеров нормативов на одного обучающегося в разных регионах является проблематичным. Наиболее сходны с Тверской областью подходы к расчету нормативов во Владимирской и (отчасти) Ярославской областях. Анализ показал, что размеры большинства нормативов на одного учащегося (в части расходов на оплату труда), утвержденные в Тверской области на 2020 год, в той или иной степени ниже сопоставимых нормативов названных регионов. Например, ниже нормативов Владимирской области по общеобразовательным школам – на 3,4–9,2%, специальным коррекционным школам (классам) – на 5,4–67,1%; ниже нормативов Ярославской области по общеобразовательным школам – на 1,2–26,4%, специальным коррекционным школам (классам) – на 33,0–55,8%.

12. Объем субвенции на общее образование в Тверской области в 2019 году составил 6 574 826,3 тыс. руб., из них 6 356 047,3 тыс. руб. – на заработную плату с начислениями и компенсационными выплатами. При этом для 40 из 43 муниципальных образований объем субвенций в части заработной платы в IV квартале был увеличен сверх объема, рассчитанного по нормативам, на общую сумму 591 923,3 тыс. руб., или на 10,3%, в том числе на 293 126,7 тыс. руб. – за счет нераспределенного остатка, на 298 796,6 тыс. руб. – за счет резерва на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы. Увеличение по муниципальным образованиям составило от 2,2% до 63,9%. Удельный вес расходов, сформированных по нормативам, в общем объеме субвенции составил 91,0%, в том числе расходов на заработную плату – 90,7%.

13. Объем субвенции на общее образование в Тверской области в 2020 году составил 6 781 262,6 тыс. руб., из них 6 562 160,4 тыс. руб. – на заработную плату с начислениями и компенсационными выплатами. В IV квартале 2020 года для 38 из 42 муниципальных образований объем субвенций в части заработной платы был увеличен сверх нормативов на общую сумму 633 557,9 тыс. руб., или на 10,7%, в том числе на 323 563,3 тыс. руб. – за счет нераспределенного остатка, 309 994,6 тыс. руб. – за счет резерва на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы (ПР 0113). Увеличение по муниципальным образованиям составило от 0,2% до 68,9%.

Удельный вес расходов, сформированных по нормативам, в общем объеме субвенции составил 90,7%, в том числе расходов на заработную плату – 90,3%.

14. На 2021 год субвенции на общее образование предусмотрены в сумме 6 709 467,3 тыс. руб., в том числе на оплату труда – 6 223 742,8 тыс. руб., что на 316 503,2 тыс. руб., или на 4,8%, меньше расходов 2020 года. Рассчитанный в соответствии с нормативами объем расходов на оплату труда в субвенциях по 36 муниципалитетам предусмотрен с уменьшением к 2020 году на 1,5–41,2%, что в основном связано с увеличением объема субвенций на 2020 год вне нормативов и свидетельствует о недостаточности средств субвенций на обеспечение в 2021 году целевого уровня заработной платы педагогических и иных работников муниципальных общеобразовательных организаций и неизбежности увеличения в течение финансового года объема субвенций на общее образование сверх предусмотренного в законе объема, рассчитанного по утвержденным нормативам. На аналогичную проблему указывалось в заключениях КСП на проекты законов об областном бюджете в предыдущие годы.

15. В 2020 году удельный вес расходов, сформированных по нормативам, в общем объеме субвенций составил по регионам: Смоленская область – 100%, Ярославская область – 100,0%, Новгородская область – 98,5%, Псковская область – 96,7%, Владимирская область – 95,5%, Тверская область – 90,7%. Наибольшее увеличение субвенций сверх объема, сформированного по нормативам на одного учащегося, отмечается в Тверской области. Увеличение объемов субвенций в Новгородской, Псковской, Владимирской областях производилось за счет нераспределенных остатков субвенций, в то время как в Тверской области помимо утвержденного нераспределенного остатка субвенций использовались средства на повышение оплаты труда отдельных категорий работников бюджетной сферы, ежегодно резервируемые по ГРБС – Министерству финансов Тверской области (ПР 0113). На необходимость отражения этих расходов по соответствующим главным распорядителям бюджетных средств и разделам классификации расходов бюджетов неоднократно указывалось в заключениях Контрольно-счетной палаты Тверской области на проекты законов Тверской области об областном бюджете.

16. Дополнительная потребность в субвенциях на общее образование в части расходов на оплату труда за счет резерва и нераспределенного остатка субвенции определяется исходя из показателей численности педагогических работников и показателей средней заработной платы (достигнутых и целевых), то есть не зависит от количества учащихся. Данный подход в определении дополнительной потребности в субвенциях является следствием невозможности обеспечения уровня заработной платы педагогических работников за счет нормативов на одного обучающегося в связи с низкой наполняемостью школ и классов в сельской местности, при необходимости осуществления образовательного процесса независимо от количества учеников в классе, а также необеспеченности целевого уровня заработной платы в большинстве нормативов. При этом порядок и критерии распределения дополнительных средств в Методике расчета объема субвенции № 144-пп не определены.

17. Анализ расчетов дополнительной потребности показал, что наибольшее увеличение объемов субвенций отмечается по муниципальным образованиям, в которых количество учащихся на одного педагога значительно ниже среднего значения по муниципальным образованиям. Например, в 2020 году увеличены субвенции: на 68,9% Бельскому району, где количество учеников на одного педагога

составило 7,2 человека, при среднем показателе по муниципальным школам – 14 человек; Жарковскому району – на 68,5% (7,9 ученика на одного педагога); Оленинскому району – на 51,1% (6,9 ученика на одного педагога); Пеновскому району – на 49,6% (7,7 ученика на одного педагога).

18. В 2019 и 2020 годах средняя заработная плата педагогических работников общего образования, в том числе муниципальных организаций, по анализируемым регионам была не меньше среднего дохода от трудовой деятельности в соответствующих субъектах РФ (целевые показатели по субъектам РФ достигнуты).

Размер среднемесячной зарплаты педагогических работников общего образования по муниципальным школам Тверской области составил:

в 2019 году – 28,387 тыс. руб., что на 1,5% больше среднего дохода от трудовой деятельности по области (27,979 тыс. руб.);

в 2020 году – 30,223 тыс. руб., что соответствует (на 0,06 тыс. руб. больше) среднему доходу от трудовой деятельности по области (30,163 тыс. руб.).

19. В разрезе муниципальных образований целевое значение средней заработной платы педагогических работников общего образования по всем муниципальным образованиям региона достигнуто только во Владимирской области, имеющей наиболее высокий показатель числа учащихся на одного педагога.

В Тверской области целевое значение не достигнуто по 18 из 43 муниципальных образований – в 2019 году, по 25 из 42 муниципальных образований – в 2020 году.

20. Согласно обоснованиям дополнительной потребности, целевой показатель средней заработной платы педагогических работников общеобразовательных организаций в целом по Тверской области обеспечивается за счет более высоких целевых значений по областным общеобразовательным организациям (на 2020 год: 32 929,7 руб. – по областным учреждениям, 28 732,5 руб. – по муниципальным). В свою очередь, среднее значение по муниципальным образованиям в основном обеспечивается за счет более высокого целевого значения средней заработной платы педагогических работников муниципальных общеобразовательных организаций г. Твери, которые составляют наибольший удельный вес в общем количестве педагогических работников общего образования (2020 год – 29 165 руб., при прогнозных значениях: 29 043 руб. – по области и 28 732,5 руб. – по муниципальным организациям).

Дифференциация между муниципальными образованиями целевых значений заработной платы в расчетах дополнительной потребности приводит впоследствии к расслоению достигнутых значений в разрезе муниципальных образований.

21. В связи с неполной укомплектованностью штатов педагогических работников в муниципальных общеобразовательных организациях Тверской области, в среднем на одного работающего педагога общего образования в 2019-2020 годах приходилось выполнение педагогической работы за 1,6 штатных единиц, что обеспечивало сложившийся уровень средней заработной платы педагогических работников.

22. По данным отчетов Министерства образования удельный вес педагогических работников в общей фактической численности работников муниципальных общеобразовательных организаций составлял в 2019 году – 61,3%, в 2020 году – 61,1%; АУП и заведующие учебной частью – 8,6% и 8,5%. Иные работники составляли в 2019 году – 30,1%, в 2020 году – 30,4% в общей численности. В общем фонде оплаты труда на долю педагогических работников (включая учебную

нагрузку АУП и завучей) приходилось в 2019 году – 71,3%, в 2020 году – 70,7%, то есть отмечается снижение. В связи с этим кадровая структура муниципальных общеобразовательных организаций требует анализа на предмет обоснованности численности прочих работников, финансируемой за счет субвенций на общее образование, и принятия соответствующих решений.

В целом результаты мероприятия указывают на необходимость совершенствования методики расчета нормативов на одного обучающегося и методики расчета объема субвенций на общее образование и приведения их в соответствие с требованиями статьи 99 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

Необходимо предусмотреть в методике расчета нормативов коэффициенты, обеспечивающие достижение целевых показателей средней заработной платы по соответствующим категориям работников в муниципальных образованиях.

С учетом проведенного анализа видится целесообразным включение в расчет нормативов показателей, характеризующих соотношение количества учащихся и количества педагогов (как, например, в Смоленской области).

Также может быть рассмотрен вопрос об установлении корректирующих коэффициентов, отражающих степень соответствия фактической наполняемости классов сельских школ в конкретном муниципальном образовании показателю наполняемости в нормативе, либо установления нормативов на расчетный класс в сельской школе (как, например, в Новгородской области).

С учетом низкой наполняемости большого количества сельских школ в Тверской области, критерии отнесения школ к малокомплектным также требуют пересмотра и определения порядка включения в нормативы для малокомплектных и сельских школ затрат, не зависящих от количества учащихся. Такие расходы могут быть определены в зависимости от степени малокомплектности общеобразовательной организации (как, например, в Псковской области).

Совершенствование методик должно быть направлено на устранение значительных отклонений объемов субвенций, предоставляемых отдельным муниципальным образованиям, от объемов субвенций, рассчитанных по нормативам и сформированных в соответствии с методикой расчета объемов субвенций на общее образование, а также способствовать достижению целевых значений заработной платы педагогических работников в конкретных муниципальных образованиях.

Отчет по результатам экспертно-аналитического мероприятия направлен в Законодательное Собрание и Губернатору Тверской области. Отчет также направлен в адрес Министерства образования Тверской области с рекомендацией принять меры по совершенствованию методики расчета нормативов на одного обучающегося и методики расчета объема субвенций на общее образование и приведения их в соответствие с требованиями статьи 99 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», с учетом анализа, выводов и предложений, изложенных в отчете.