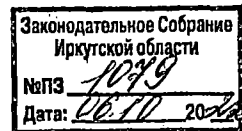




**КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА
ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

664027, Иркутск, ул. Ленина, 1

тел. 24-16-09,
факс 24-05-24,
ksp38@irksp.ru



Председателю
Законодательного Собрания
Иркутской области

А.В.ВЕДЕРНИКОВУ

"18" октября 2022 г. № 01/14-1330

На № _____ от " ____ " _____ 2022 г.

О направлении заключения КСП
Иркутской области от 18.10.2022
№ 14/61-Э

Уважаемый Александр Викторович!

Направляем Вам заключение КСП Иркутской области от 18.10.2022 № 14/61-Э о результатах экспертизы проекта закона Иркутской области «О внесении изменений в приложение 1, 4 к Закону Иркутской области «О нормативах обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных и общеобразовательных организациях в Иркутской области, общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях в Иркутской области, обеспечения дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях в Иркутской области на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» (ПЗ-1079).

Приложение: на 7 л. в 1 экз.

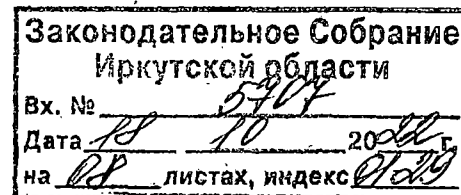
Председатель

**ДОКУМЕНТ ПОДПИСАН
ЭЛЕКТРОННОЙ ПОДПИСЬЮ**

Сертификат: 008E781E8C0467DBB1F35262EC02774C4D
Владелец: Морохоева Ирина Петровна
Действителен: с 05.03.2022 по 29.05.2023

И.П. Морохоева

Мулярова Л.Н.
Тел. +7 (3952) 24-19-07





КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ №14/61-Э

по результатам экспертизы проекта закона Иркутской области
«О внесении изменений в приложение 1, 4 к Закону Иркутской области «О
нормативах обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение
общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных
дошкольных образовательных и общеобразовательных организациях в Иркутской
области, общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего,
среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях
в Иркутской области, обеспечения дополнительного образования детей в
муниципальных общеобразовательных организациях в Иркутской области на 2022
год и на плановый период 2023 и 2024 годов» (№ ПЗ - 1079)

«18 » октября 2022 года

г. Иркутск

Заключение на проект закона Иркутской области № ПЗ -1079 «О внесении изменений в приложение 1, 4 к Закону Иркутской области «О нормативах обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных и общеобразовательных организациях в Иркутской области, общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях в Иркутской области, обеспечения дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях в Иркутской области на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» (далее – проект закона, законопроект) подготовлено на основании поручения Законодательного Собрания Иркутской области от 11.10.2022 № 2896.

Проект закона в Законодательное Собрание Иркутской области внесен Губернатором Иркутской области И.И. Кобзевым (Указ от 06.10.2022 № 229-уг). Разработчиком является министерство образования Иркутской области (далее – министерство).

Экспертиза Законопроекта проведена в соответствии с полномочиями, определенными Федеральным законом от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (пункт 7 часть 1 статьи 9).

Законопроектом предлагается в новой редакции утвердить нормативы на 2022, 2023, 2024 годы:

1) обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных и общеобразовательных организациях в Иркутской области на одного воспитанника в год¹;

¹ Далее – нормативы на дошкольное образование.

2) обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях в Иркутской области, обеспечения дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях в Иркутской области² (далее при совместном упоминании – нормативы на обеспечение госгарантий на образование).

Согласно пояснительной записке к проекту закона он разработан в связи с изменением порядка определения значений показателей нормативов, установленного постановлением Правительства Иркутской области от 05.11.2019 № 914-пг³.

Действие закона предлагается распространить на правоотношения, возникшие с 1 августа 2022 года.

Экспертиза законопроекта показала следующее.

1. Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (п. 3 ч. 1 ст. 8) предусмотрено, что органы государственной власти субъектов РФ обеспечивают государственные гарантии 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 (далее – обеспечение госгарантий на образование, дошкольное образование, общее образование) **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), которые подлежат формированию в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов РФ.

Нормативы на обеспечение госгарантий на образование на 2022 год и на плановый период 2022 и 2024 годов утверждены Законом Иркутской области от 15.12.2021 № 128-ОЗ. Объемы субвенций, рассчитанные по этим нормативам на 2022 год (с учетом уточнения областного бюджета в июне 2022 года), составили на дошкольное образование - 17 882 890,9 тыс. рублей, на общее образование - 30 239 594,4 тыс. рублей.

Правовыми основаниями изменения нормативов на обеспечение госгарантий на образование в течение финансового года являются нормы ч.3, ч.5 ст. 9.3 Закона Иркутской области от 10.07.2014 № 91-ОЗ «Об отдельных вопросах образования в Иркутской области» в редакции Закона Иркутской области от 06.07.2022 № 48-ОЗ (далее - Закон № 91-ОЗ), согласно которым нормативы изменяются в соответствии с методикой в течение текущего финансового года не более двух раз по следующим основаниям:

1) изменение прогнозной среднемесячной заработной платы педагогических работников муниципальных дошкольных образовательных и общеобразовательных организаций в Иркутской области;

² Далее – нормативы на общее образование.

³ «Об определении значений показателей нормативов оплаты труда педагогических работников, административно-управленческого персонала, вспомогательного персонала, применяемых при расчете норматива расходов на оплату труда работников муниципальных дошкольных образовательных и общеобразовательных организаций в Иркутской области, реализующих образовательную программу дошкольного образования, и норматива стоимости педагогической услуги в муниципальных общеобразовательных организациях в Иркутской области, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего, среднего общего образования, дополнительного образования».

2) ввод в эксплуатацию в течение текущего финансового года муниципальных дошкольных образовательных и (или) общеобразовательных организаций в Иркутской области и осуществление ими образовательной деятельности;

3) изменение численности обучающихся в соответствии с данными федерального статистического наблюдения за деятельностью в сфере образования, науки, инноваций и информационных технологий в текущем финансовом году по состоянию на 1 января, на 1 сентября текущего финансового года, изменение количества классов-комплектов, изменение наполняемости групп;

4) изменение показателей доли фонда оплаты труда отдельных категорий работников муниципальных дошкольных образовательных и (или) общеобразовательных организаций в Иркутской области.

Прогнозная среднемесячная заработная плата педагогических работников муниципальных дошкольных образовательных и общеобразовательных организаций в Иркутской области устанавливается распоряжением Первого заместителя Губернатора Иркутской области – Председателя Правительства Иркутской области от 18.02.2019 № 3-рз «О реализации Указов Президента Российской Федерации в части повышения средней заработной платы отдельных категорий работников бюджетной сферы» (далее – распоряжение № 3-рз) и распоряжениями министерства образования.

В соответствии с этим распоряжением Порядками определения значений показателей нормативов оплаты труда педагогических работников были установлены показатели прогнозной среднемесячной заработной платы на 2022 год – 2024 годы педагогических работников дошкольного образования в размере 40 672,9 рубля; для педагогов общего образования – 46 269,3 рубля.

Распоряжением от 01.08.2022 № 23-рз внесены изменения в распоряжение № 3-рз в части увеличения значения среднемесячной начисленной заработной платы наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячного дохода от трудовой деятельности), с которым соотносится в размере 100% прогнозируемое значение среднемесячной заработной платы педагогических работников общего образования, на 2022 год до 50 465,8 рубля (+ 4 169,5 рубля, 9%).

Увеличение указанных показателей привело к увеличению прогнозного значения среднемесячной заработной платы педагогических работников дошкольного образования⁴, которое изменено распоряжением министерства от 17.08.2022 № 55-1206-мр: на 2022 год до 42 884,9 рубля (+1 939,9 рублей, 4,7%).

2. Согласно Методикам расчета нормативов обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных и общеобразовательных организациях в Иркутской области, общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях в Иркутской области, обеспечения дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях в Иркутской области», утвержденным Законом Иркутской области от 31.05.2019 № 45-ОЗ (далее - Методика расчета нормативов обеспечения госгарантий), нормативы обеспечения госгарантий на образование определяются в расчете на 1 воспитанника/учащегося.

3. Нормативы включают в себя расходы на оплату труда работников организаций, начисления на заработную плату; на приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек, непосредственно связанных с образовательным процессом.

⁴ В соответствии с распоряжением № 3-рз (на уровне 100% прогнозируемой средней заработной платы в сфере общего образования).

Норматив стоимости педагогической услуги определяется суммой показателей: норматива оплаты труда педагогических работников (далее также педработники) по j-му виду образовательной программы i-го муниципального образования, норматива оплаты труда административно-управленческого персонала (далее также АУП), норматива оплаты труда вспомогательного персонала (далее также вспомперсонал), значения показателей которых определяются в порядке, установленном Правительством Иркутской области, а именно постановлением Правительства Иркутской области от 05.11.2019 № 914-пп «Об определении значений показателей нормативов оплаты труда педагогических работников, административно-управленческого персонала, вспомогательного персонала, применяемых при расчете норматива расходов на оплату труда работников муниципальных дошкольных образовательных и общеобразовательных организаций в Иркутской области, реализующих образовательную программу дошкольного образования, и норматива стоимости педагогической услуги в муниципальных общеобразовательных организациях в Иркутской области, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего, среднего общего образования, дополнительного образования» (далее - Порядок определения значений показателей нормативов оплаты труда педагогических работников).

В Порядок определения значений показателей нормативов оплаты труда педагогических работников постановлениями Правительства Иркутской области от 24.05.2022 № 404-пп, от 06.10.2022 № 769-пп внесены изменения в части показателей, влияющих на значение нормативов:

➤ **увеличены значения прогнозной среднемесячной заработной платы педагогических работников дошкольного образования с 40 945,0 рублей до 42 884,9 рубля (на 1 939,9 рублей или 4,74%) и общего образования с 46 296,3 рубля до 50 465,8 рубля (+ 4 169,5 рубля, 9%)%;**

➤ **изменены значения коэффициентов «доля фонда оплаты труда административно-управленческого и вспомогательного персонала», коэффициенты установлены дифференцированно в разрезе муниципальных образований;**

➤ **взамен коэффициента, учитывающего фактическую численность педагогических работников (укомплектованность педагогическими кадрами), за исключением центров образования цифрового и гуманитарного профилей «Точка роста» (далее - Центры) и базовых школ Российской академии наук (Кр - в городских округах Иркутской области - 0,95, в муниципальных районах Иркутской области - 0,90) предусмотрен**

коэффициент, учитывающий фактическую численность педагогических работников и ежемесячные целевые показатели по заработной плате педагогических работников, за исключением центров образования цифрового и гуманитарного профилей «Точка роста» (далее - Центры) и базовых школ Российской академии наук (Кр); значения установлены для каждого муниципального образования в нормативах на:

- дошкольное образование в диапазоне от 0,6781 (Ангарский городской округ) до 0,9961 (Чунское районное МО);

- общее образование в диапазоне от 0,6015 (МО Бодайбо и района) до 0,9315 (Казачинско-Ленский муниципальный район);

➤ **введены новые поправочные коэффициенты:**

- коэффициент, учитывающий рост минимального размера оплаты труда - определяется расчетно в сравнении с ростом показателя средней заработной платы;

- коэффициенты корректировки значений показателей нормативов оплаты труда педагогических работников, административно-управленческого персонала, вспомогательного персонала, применяемые при расчете норматива расходов на оплату

труда работников муниципальных дошкольных и общеобразовательных организаций в 2022 году, установлен дифференцировано по муниципальным образованиям:

для расчета нормативов на дошкольное образование в диапазоне от 0,8967 (Аларский муниципальный район) до 1,3663 (МО Катангский район);

для расчета нормативов на общее образование в диапазоне от 0,6631 (Аларский муниципальный район) до 1,095 (Баяндаевский муниципальный район).

Изменения направлены на формирование в достаточном объеме субвенций на обеспечение госгарантий на образование в связи с увеличением с 1 июня 2022 года минимального размера оплаты труда и с 1 августа 2022 года - прогноза среднемесячной заработной платы наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячного дохода от трудовой деятельности), утвержденного распоряжением № 3-рз.

В Порядках определения значений показателей нормативов оплаты труда педагогических работников методика расчета коэффициентов отсутствует (формула, показатели).

Установлено, что министерством образования значения коэффициентов сформированы по результатам проведенного министерством анализа фактической доли расходов отдельных категорий работников. Размер коэффициента корректировки значений показателей нормативов оплаты труда педагогов, АУП и вспомперсонала, применяемых при расчете норматива расходов на оплату труда работников, определен исходя из потребности муниципального образования на 2022 год для достижения целевого показателя средней заработной платы педагогов.

Данный коэффициент учитывает изменения в текущем финансовом году показателей среднемесячной заработной платы педагогических работников дошкольного и общего образования с 1 августа 2022 года (5 месяцев 2022 года).

4. Анализ показал, что при расчете новых значений нормативов использованы показатели численности обучающихся (структура контингента по группам, классам) по образовательным программам:

- дошкольного образования – увеличение на 1076 человек контингента по данным федерального статистического наблюдения (ф.85-К) на 01.01.2022 до 137 905 человек, (первоначально в нормативах учтено 136 829 человек);

- общего образования - по данным федерального статистического наблюдения (ф. 00-1) на начало 2021/2022 учебного года (1 сентября 2021 года) в количестве 327 006 человек.

Значения нормативов на общее образование основаны на численности учащихся прошлого учебного года по причине отсутствия на момент их формирования официальных статистических данных о количестве обучающихся текущего учебного года (2022-2023 г.г), поскольку сроки сдачи федеральной статистической отчетности ф. 00-1⁵ установлены до 15 октября 2022 года.

В расчете нормативов учтен коэффициент, учитывающий рост минимального размера оплаты труда (K_{mrot}^{oo}), определяемый по следующей формуле:

$$K_{mrot}^{oo} = (Tr_{mrot} - Tr_{wp}) + 1,$$

где:

⁵ Федеральная статистическая отчетность ф. 00-1 «Сведения об организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам начального общего, основного общего, среднего общего образования на начало 2022 - 2023 учебного года».

T_{mrot} – темп роста минимального размера оплаты труда в текущем финансовом году по сравнению с предыдущим финансовым годом (далее – темп роста МРОТ);

T_{wpr} – темп роста прогнозной среднемесячной заработной платы педагогических работников общего образования по Иркутской области без учета районных коэффициентов и процентных надбавок к заработной плате за стаж работы в районах Крайнего Севера, приравненных к ним местностях, в иных районах Иркутской области в текущем финансовом году по сравнению с предыдущим финансовым годом (далее – темп роста прогнозной заработной платы).

Как показал проведенный анализ расчета этого коэффициента, он рассчитан с несоблюдением п.п.6, 11, 13 Порядка определения значений показателей нормативов в части применения размера средней заработной платы за предыдущий период⁶. Необходимо было применить значение, установленное указанным Порядком, а применено прогнозируемое значение размера средней заработной платы, установленное распоряжением министерства на 2021 год, которое фактически было достигнуто.

Завышение коэффициента $K_{\text{mrot}_{2020}}$ не приведет к увеличению объема субвенции с учетом применения коэффициента K_{2022} корректировки значений показателей нормативов оплаты труда педагогических работников, административно-управленческого персонала, вспомогательного персонала в 2022 году.

Объем субвенций на обеспечение госгарантий на образование с учетом предложенных с 1 августа текущего года нормативов в целом увеличится на 1 273 947,4 тыс. р. или 2,6%. В том числе на дошкольное образование увеличится на 1 296 383,2 тыс. р. или 7,2% (до 19 179 274,1 тыс. р.), на общее образование – уменьшится на 22 435,8 тыс. р. или 0,1% (до 30 217 158,6 тыс. р.), что отражено в таблице:

Наименование субвенции	Закон об ОБ №130-ОЗ	С учетом изменений Порядка №914-пп	Изменение	Примечание
Субвенция на дошкольное образование, всего, в т. ч.:	17 882 890,9	19 179 274,1	1 296 383,2	
- оплата труда с начислениями	17 746 061,9	19 041 369,1	1 295 307,2	уменьшение по 10 МО (-57 506,8 тыс. р.), увеличение по 32 МО (+1 353 890,0 тыс. р.)
- учебные расходы	136 829,0	137 905,0	1 076,0	
Субвенция на общее образование всего, в т. ч.:	30 239 594,4	30 217 158,6	-22 435,8	
- оплата труда с начислениями	29 583 890,4	29 561 454,6	-22 435,8	уменьшение по 16 МО (-622 096,1 тыс. р.), увеличение по 26 МО (+599 660,3 тыс. р.)
- учебные расходы	655 704,0	655 074,0	0,0	
ВСЕГО	48 122 485,3	49 396 432,7	1 273 947,4	в целом уменьшение по 19 МО (по 7 МО уменьшается объем субвенций на дошкольное и общее образование)

Рассчитанный на основе предложенных законопроектом нормативов объем субвенций по 19 муниципальным образованиям уменьшится: Ангарский городской округ, г. Зима, г. Саянск, Шелеховский, Аларский, Осинский, Зиминский, Усть-Удинский, Нукутский, Слодянский, Киренский, Казачинско-Ленский, Нижнеилимский, Зиминский,

⁶ При расчете темпа роста показателя прогнозируемой среднемесячной заработной платы педагогических работников дошкольного образования в 2022 году к показателю 2021 года за показатель 2021 года принято прогнозируемое значение, установленное распоряжением Минобрнауки на 2021 год (38 807,0 р.), а не значение, установленное в п. 6 Порядка (37 891,3 р.), в результате чего значение $K_{\text{mrot}_{2020}}$ принято к расчету 1,04 (38 807,0 р. / 42 884,9 р.) вместо 1,017 (37 891,3 р. / 42 884,9 р.).

Мамско-Черемховский, Жигаловский районы, Чунское районное МО, МО города Бодайбо и района, Усть-Кутское МО (приложения 1, 2).

Министерством образования с муниципальными образованиями, у которых прогнозируется уменьшение объемов субвенций на 2022 год, проведено согласование объемов. Согласно представленным муниципальными образованиями информациям, объемы субвенций с учетом предложенных нормативов обеспечивают потребность образовательных учреждений.

КСП области отмечает, что во исполнение Поручения Президента Российской Федерации от 26.06.2022 №1117 на основании писем Министерства просвещения РФ от 15.08.2022 № АБ-2332/06 и министерства образования от 19.08.2022 №02-55-8838/22 в штатные расписания общеобразовательных организаций области с 1 сентября 2022 года включены должности советников директора по воспитанию и взаимодействию с общественными объединениями, оплата труда которых осуществляется за счет средств субвенции на обеспечение госгарантий на образование.

Однако вопрос с источником финансирования расходов на оплату труда с начислениями работников, замещающих указанные должности, не был решен. Расходы на оплату труда за счет субвенции приведут к недостаточности объемов субвенций.

Согласно письму Министерства просвещения РФ от 15.08.2022 № АБ-2332/06 средства на софинансирование расходов бюджетов субъектов РФ, связанных с введением данной должности, будут предусмотрены в рамках федерального проекта «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации» национального проекта «Образование» в форме межбюджетных трансфертов.

В отсутствие федерального источника финансирования указанных расходов, с целью недопущения возникновения недостаточности субвенции на обеспечение госгарантий на образование, полагаем, что целесообразно предусмотреть расходное обязательство Иркутской области и бюджетные ассигнования в областном бюджете в форме иного межбюджетного трансферта на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций.

С учетом изложенного, законопроект соответствует нормам федерального законодательства и Закона № 91-ОЗ, может быть рассмотрен Законодательным Собранием Иркутской области. Закон является необходимым для обеспечения госгарантий на образование в 2022 году. Его принятие потребует внесения изменений в Закон Иркутской области от 16.12.2021 № 130-ОЗ «Об областном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» в части увеличения объема субвенций и распределения между муниципальными образованиями.

Аудитор



Л.Н. Мулярова