



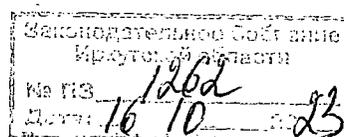
**КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА  
ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

664027, Иркутск, ул. Ленина, 1 тел. 24-16-09,  
факс 24-05-24,  
ksp38@irksp.ru

"07" декабря 2023 г. № 15/14-1427

На № \_\_\_\_\_ от "\_\_\_" \_\_\_\_\_ 202\_\_ г.

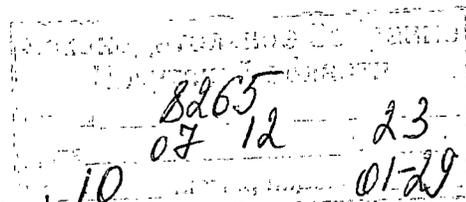
О проекте закона № ПЗ-1262



Председателю Законодательного  
Собрания Иркутской области

**А.В. ВЕДЕРНИКОВУ**

Уважаемый Александр Викторович!



На рассмотрении в Законодательном Собрании Иркутской области во втором чтении находится проект закона Иркутской области № ПЗ-1262 «О внесении изменений в статью 9.3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах образования в Иркутской области» (далее - проект закона № ПЗ-1262, законопроект), разработчиком которого является министерство образования Иркутской области.

Законопроектом предлагается внести изменения в статью 9.3 Закона Иркутской области № 91-ОЗ<sup>1</sup>: увеличить с двух до трех раз количество возможных изменений в течение текущего финансового года нормативов<sup>2</sup>, изменить срок утверждения Правительством Иркутской области нормативов на очередной финансовый год и на плановый период с 15 июля текущего года на 1 августа, расширить перечень оснований, по которым могут изменяться нормативы в течение текущего финансового года, дополнив его изменением методики.

Контрольно-счетная палата Иркутской области (далее – КСП области) в заключении от 02.11.2023 № 14/72-Э высказала замечания относительно предлагаемой законопроектом нормы о корректировке нормативов три раза в год, указав на отсутствие такой необходимости, в том числе с учетом практики текущего года.

Результаты экспертиз проектов законов Иркутской области «Об областном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов», «О внесении изменений в Закон Иркутской области «Об областном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» в части объемов субвенций на обеспечение госгарантий на образование, анализ практики применения в 2023 году изменений, внесенных в статью 9.3 Закона Иркутской области № 91-ОЗ ранее<sup>3</sup>, показали недостатки и пробелы правового регулирования

<sup>1</sup> Закон Иркутской области от 10.07.2014 № 91-ОЗ «Об отдельных вопросах образования в Иркутской области» (далее-Закон Иркутской области № 91-ОЗ).

<sup>2</sup> Нормативы 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 (далее – нормативы, госгарантии на образование).

<sup>3</sup> Закон Иркутской области от 06.07.2022 № 48-ОЗ «О внесении изменения в статью 9.3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах образования в Иркутской области».

отношений, связанных с формированием нормативов и субвенций на обеспечение госгарантий на образование, которые проектом закона № ПЗ-1262 не устраняются.

В ходе обсуждения проблемных вопросов, связанных с формированием нормативов и субвенций на обеспечение госгарантий на образование на 2023 год и на 2024 год, на рабочем совещании, организованном заместителем председателя Законодательного Собрания Иркутской области Н.И.Дикусаровой 30 ноября 2023 года, одной из основных проблем отмечено отсутствие нормативного правового регулирования и согласованности с бюджетными процессами установления прогноза среднемесячной начисленной заработной платы наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячного дохода от трудовой деятельности) по Иркутской области (далее - прогноз средней заработной платы в области)<sup>4</sup>.

Во исполнение поручения, данного КСП области на рабочем совещании, подготовлены предложения в сфере формирования нормативов и субвенций на обеспечение госгарантий на образование, направленные на устранение проблем, часть которых, по нашему мнению, могла быть рассмотрена в рамках второго чтения проекта закона № ПЗ-1262, поскольку предусмотренные им изменения в статью 9.3 не направлены на дальнейшее совершенствование отношений в этой сфере.

Так, предлагаемое законопроектом изменение сроков утверждения нормативов с 15 июля на 1 августа фактически обусловлено не оптимизацией процессов формирования нормативов, а связано с несогласованностью сроков утверждения нормативов, в которых должны быть учтены прогнозные значения средней заработной платы в области, со сроками утверждения прогноза средней заработной платы в области, который на 2024 год и на плановый период был утвержден 17.07.2023<sup>5</sup>, тогда как нормативы на 2024 год были утверждены 13.07.2023<sup>6</sup>. Однако в условиях правовой неопределенности даты утверждения такого прогноза в силу отсутствия в Иркутской области правового регулирования отношений, связанных с установлением прогноза среднемесячной начисленной заработной платы наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячного дохода от трудовой деятельности) по Иркутской области, перенос сроков утверждения нормативов может не привести к ожидаемому результату, поскольку не исключено утверждение прогноза средней заработной платы в области в августе, как это было ранее.

Устранение проблемы учета в нормативах на очередной финансовый год актуального прогноза средней заработной платы на этот же год следовало бы решать не путем изменения сроков утверждения нормативов, а путем обеспечения необходимого, полного и согласованного правового регулирования порядка утверждения прогноза средней заработной платы.

Предусмотренные действующей редакцией части 5 статьи 9.3 Закона Иркутской области № 91-ОЗ основания пересмотра нормативов не регламентированы сроками, поэтому не обеспечивают равномерное в течение года повышение оплаты труда

<sup>4</sup> Прогноз средней заработной платы в области устанавливался распоряжением первого заместителя Губернатора Иркутской области - Председателя Правительства Иркутской области № 3-рз «О реализации Указов Президента Российской Федерации в части повышения средней заработной платы отдельных категорий работников бюджетной сферы». Принятое 18.02.2019 распоряжение в дальнейшем в августе каждого года претерпевало изменения. В 2023 году взамен принято распоряжение председателя Правительства Иркутской области от 17.07.2023 № 13-рпп «О реализации Указов Президента Российской Федерации в части повышения средней заработной платы отдельных категорий работников бюджетной сферы». То есть прогноз на очередной год устанавливался ненормативным правовым актом, в июле-августе текущего года, в том числе здесь же уточнялся прогноз на текущий год.

<sup>5</sup> Распоряжение председателя Правительства Иркутской области от 17.07.2023 № 13-рпп «О реализации Указов Президента Российской Федерации в части повышения средней заработной платы отдельных категорий работников бюджетной сферы» (далее - Распоряжение № 13-рпп).

<sup>6</sup> Постановление Правительства Иркутской области от 13.07.2023 № 591-пп.

педагогических работников в связи с изменением в течение текущего финансового года прогноза средней заработной платы в области, не обеспечивают пересмотр нормативов и объемов субвенций с учетом изменившейся численности обучающихся на определенные официальной статистикой даты.

Нормы статьи 9.3 Закона Иркутской области № 91-ОЗ в силу их недостаточной определенности не исключают условий для некачественного формирования нормативов и объемов субвенций. Сферу образования Иркутской области продолжает лихорадить из-за корректировки нормативов и объемов субвенций на обеспечение госгарантий на образование в 4 квартале без увязки с законодательством о государственных и муниципальных услугах, с бюджетными процессами. Примером этому является изменение объемов субвенций на обеспечение госгарантий на образование на 2023 год в декабре текущего года с учетом увеличения в июле прогнозного показателя средней заработной платы на 2023 год, без учета изменившейся численности обучающихся с 1 сентября 2023 года, что привело к одномоментному в последний месяц финансового года дополнительному предоставлению муниципальным образованиям субвенций в объеме 2,9 млрд. р. с рисками недостаточного/избыточного финансирования муниципальных образований, рисками нарушений в сфере оплаты труда в муниципальных образовательных организациях.

Целями любого правового регулирования является упорядочение общественных отношений, их охрана.

В связи с чем и принимая во внимание изложенное, КСП области подготовила предложения по изменению положений законопроекта.

Так, предлагается изменить пункт 1 статьи 1 законопроекта, изложив его следующим образом:

«1) часть 4 дополнить абзацем вторым следующего содержания:

«Включаемые в нормативы расходы на оплату труда педагогических работников муниципальных дошкольных и общеобразовательных организаций должны соответствовать прогнозу среднемесячной начисленной заработной платы наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячного дохода от трудовой деятельности) на очередной финансовый год и на плановый период, устанавливаемому нормативным правовым актом Правительства Иркутской области в первом полугодии текущего финансового года».

Пункт 2 статьи 1 законопроекта предлагается изменить следующим образом:

«2) часть 5 изложить в следующей редакции:

«5. В течение финансового года нормативы на текущий финансовый год могут изменяться в соответствии с методикой не более двух раз:

1) не позднее 30 мая по следующим основаниям:

-изменение прогноза среднемесячной начисленной заработной платы наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячного дохода от трудовой деятельности) на текущий финансовый год;

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

-изменение методики;

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

2) не позднее 15 ноября по следующим основаниям:

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

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

-изменение методики.».

Кроме этого, с целью согласования с предложенными изменениями, КСП области полагает необходимым внести изменения в часть 3 статьи 9.3 Закона Иркутской области № 91-ОЗ, изложив ее следующим образом: «3. Изменение в течение текущего финансового года нормативов на текущий финансовый год по основаниям, предусмотренным частью 5 настоящей статьи, влечет изменение объемов и распределения субвенций. В случае если нормативы изменяются в связи с изменением численности обучающихся в соответствии с данными федерального статистического наблюдения за деятельностью в сфере образования, науки, инноваций и информационных технологий, изменением количества классов-комплектов, изменением наполняемости групп, распределение субвенций осуществляется с учетом численности обучающихся, учтенной в нормативах».

Как представляется КСП области, для обеспечения реализации предлагаемых сроков и оснований корректировки нормативов необходимо осуществление дополнительного комплекса мер, направленного на правовое обеспечение согласованности бюджетных процессов.

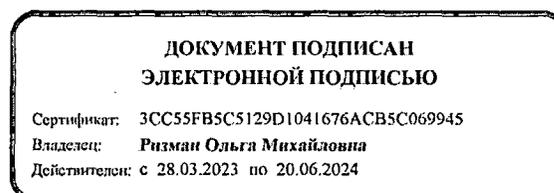
В первую очередь требуется регулирование отношений, связанных с утверждением прогноза средней заработной платы в области, в части установления органа государственной власти области, который определяет прогнозируемую среднемесячную заработную плату в области, учитываемую в законе области об областном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период в части расходов на оплату труда отдельных категорий работников бюджетной сферы, определенных майскими Указами Президента РФ, сроков, которые должны обеспечивать согласованность утверждаемых прогнозов с бюджетными процессами по формированию, рассмотрению и утверждению проекта областного бюджета на очередной финансовый год и плановый период. Отсутствуют также правила и сроки корректировки этих прогнозов, в том числе прогнозов на текущий финансовый год в текущем финансовом году, которые должны быть направлены на обеспечение финансирования расходов на повышение оплаты труда отдельных категорий работников бюджетной сферы равномерно и последовательно.

КСП области также подготовлена информационно - аналитическая записка по результатам анализа практики формирования, утверждения и изменения объемов субвенций на обеспечение госгарантий на образование в 2021 - 2023 г.г., которая направляется для сведения.

Приложение: на 6 л.

И.о. председателя

Л.Н. Мулярова, 24-09-72



О.М. Ризман

### Информационно-аналитическая записка

по результатам анализа практики формирования, утверждения и изменения объемов субвенций на обеспечение госгарантий на образование в 2021 - 2023 г.г., практики применения статьи 9.3 Закона Иркутской области № 91-ОЗ «Об отдельных вопросах образования в Иркутской области»,  
в редакции Закона Иркутской области от 06.07.2022 № 48-ОЗ

Федеральным законом «Об образовании в РФ»<sup>1</sup> к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ 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, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях (далее - госгарантии на образование, дошкольное и 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), в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов РФ (далее – нормативы) (часть 1 пункта 3 статьи 8).

В Федеральном законе № 273-ФЗ вопросу финансового обеспечения госгарантий на образование отведено две статьи – статья 8 и статья 99.

Частью 3 статьи 99, определяющей особенности финансового обеспечения реализации образовательных программ, предусмотрено, что в объем финансового обеспечения реализации образовательной программы включаются затраты на оплату труда педагогических работников с учетом обеспечения уровня средней заработной платы педагогических работников за выполняемую ими учебную (преподавательскую) работу и другую работу, определяемого в соответствии с решениями Президента РФ, Правительства РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления. Расходы на оплату труда педагогических работников муниципальных общеобразовательных организаций, включаемые органами государственной власти субъектов РФ в нормативы, определяемые в соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 8 этого Федерального закона, не могут быть ниже уровня, соответствующего средней заработной плате в соответствующем субъекте РФ, на территории которого расположены такие общеобразовательные организации.

Федеральным законом в развитие майского Указа Президента РФ<sup>2</sup> закреплена норма о необходимости учета средней заработной платы в регионе в нормативах, используемых для определения объемов субвенций на дошкольное и общее образование.

Частью 1 статьи 99 предусмотрено, что финансовое обеспечение реализации образовательных программ в РФ осуществляется в соответствии с бюджетным законодательством РФ и с учетом особенностей, установленных этим Федеральным законом.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об образовании в РФ»), Федеральный закон № 273-ФЗ).

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

Таким образом, исходя из положений федерального закона с учетом требований Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ); вопросы учета средней заработной платы в области в нормативах и субвенциях на обеспечение госгарантий на образование требуют нормативного правового регулирования путем принятия расходного обязательства Иркутской области (ст.ст. 14, 65, 85 БК РФ).

В Иркутской области отсутствует такое правовое регулирование.

В расчетах нормативов на обеспечение госгарантий применялось Распоряжение первого заместителя Губернатора Иркутской области - Председателя Правительства Иркутской области № 3-рз «О реализации Указов Президента Российской Федерации в части повышения средней заработной платы отдельных категорий работников бюджетной сферы». Принятое 18.02.2019 оно в дальнейшем в августе каждого года претерпевало изменения. В 2023 году взамен принято распоряжение председателя Правительства Иркутской области от 17.07.2023 № 13-рпп «О реализации Указов Президента Российской Федерации в части повышения средней заработной платы отдельных категорий работников бюджетной сферы». Распоряжения принимались в целях обеспечения реализации Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», от 1 июня 2012 года № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы», от 28 декабря 2012 года № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» в части повышения средней заработной платы отдельных категорий работников бюджетной сферы, утверждали прогноз среднемесячной начисленной заработной платы наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячного дохода от трудовой деятельности) по Иркутской области (далее – целевой показатель по заработной плате).

Во исполнение распоряжений 3-рз и 13-рпп распоряжениями министерства образования Иркутской области ежегодно устанавливались прогнозные значения средней заработной платы в сфере образования, применяемые для расчета нормативов на оплату труда педагогических работников дошкольного образования. Распоряжения не являются нормативными правовыми актами, не опубликованы в общем доступе на официальном сайте министерства.

Фактически, не являясь нормативными правовыми актами<sup>3</sup>, распоряжения 3-рз и 13-рпп устанавливали нормы, носящие нормативный характер.

Правовые основания для принятия таких правовых актов и учета их в расчете нормативов, более того, в формировании объемов финансового обеспечения расходов на оплату труда в сферах образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты не определены. Не установлено к полномочиям какого органа государственной власти относится подготовка и утверждение такого прогноза, на какой период, по состоянию на какую дату он устанавливается, для чего применяется, в каких случаях и при каких условиях, как часто подлежит изменению.

Применение распоряжений 3-рз и 13-рпп в отсутствие урегулированных сроков установления и изменения прогноза средней заработной платы в области на практике создавало проблемы при установлении нормативов и формировании объемов субвенций, не обеспечивало учет в нормативах и в объемах субвенций на очередной финансовый год

<sup>3</sup> Согласно части 4 статьи 12 Закон Иркутской области 1-оз распоряжения первого заместителя Губернатора Иркутской области - Председателя Правительства Иркутской области, первого заместителя Председателя Правительства Иркутской области, заместителей Губернатора Иркутской области, заместителей Председателя Правительства Иркутской области издаются по организационным и оперативным вопросам, входящим в их полномочия, и не могут носить нормативного правового характера.

актуального прогноза, изменение прогноза средней заработной платы в области на текущий год не обеспечивало равномерное в течение года повышение оплаты труда педагогических работников и приводило к значительному увеличению объемов субвенций одновременно в конце финансового года.

До 2022 года нормативы на обеспечение госгарантий на образование ежегодно устанавливались законом Иркутской области. По правилам, предусмотренным статьей 9.3 Закона Иркутской области от 10.07.2014 № 91-ОЗ «Об отдельных вопросах образования в Иркутской области» (далее – Закон № 91-ОЗ) в ранее действовавшей редакции, проект закона об установлении нормативов на очередной финансовый год и плановый период подлежал внесению в Законодательное Собрание Иркутской области до 1 июня, затем срок был изменен на 1 июля. Как отмечено выше, прогнозный показатель средней заработной платы в области устанавливался в августе. Во втором чтении законопроекта нормативы уточнялись с учетом целевого показателя по заработной плате, закон принимался, как правило, в декабре. Учет этого закона (нормативов, утвержденных этим законом) при утверждении субвенций на обеспечение госгарантий на образование на очередной финансовый год не был предусмотрен.

Анализ формирования объемов субвенций показал следующее.

На 2021 год субвенции были определены в объеме 44 649 197,6 тыс.р.

С учетом действовавшего на тот период законодательства в 2021 году объемы субвенций в течение года не увеличивались. В декабре путем внесения изменений в областной бюджет в пределах общего объема субвенций предусмотрено перераспределение между субвенциями на дошкольное и общее образование и между муниципальными образованиями. Достигнутый уровень субвенций в 2021 году представлен в таблице ниже.

На 2022 год объемы субвенций на обеспечение госгарантий на образование определены с несоблюдением требований ст. 8 Федерального закона «Об образовании», ст. 9.3 Закона № 91-ОЗ, Закона № 45-ОЗ о методиках расчета нормативов не на основании утвержденных нормативов<sup>4</sup>. Нормативы на 2022 год утверждены Законом Иркутской области от 15.12.2021 № 128-ОЗ.

Как видно из таблицы, приведенной ниже, объем субвенций на 2022 год был снижен от уровня субвенций 2021 года на 4 215 721,7 тыс.р. В июне 2022 г. с целью доведения объема субвенций с учетом нормативов на 2022 год, утвержденных Законом Иркутской области от 15.12.2021 № 128-ОЗ, субвенции были увеличены на 7 689 009,4 тыс. р.

тыс.р.

---

<sup>4</sup> Нормативы на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов утверждены Законом Иркутской области от 18.12.2020 № 115-ОЗ «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 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

Нормативы на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов утверждены Законом Иркутской области от 15.12.2021 № 128-ОЗ «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».

Уровень образования	Достигнутый уровень 2021 г.	Предусмотрено на 2022 г. (первая ред.)	Изменения июнь 2022 г.	Изменения декабрь 2022 г.	Всего за 2022 г.	К уровню 2021 г.
ДО	17 354 029,6	15 059 143,0	17 882 890,9	19 179 274,1	4 120 131,1	1 825 244,5
ОО	27 295 168,0	25 374 332,9	30 239 594,4	30 217 158,6	4 842 825,7	2 921 990,6
Итого	44 649 197,6	40 433 475,9	48 122 485,3	49 396 432,7	8 962 956,8	4 747 235,1
Снижение к уров. 2021 г.		- 4 215 721,7				(10,6 %)
Увеличен. 1 к уровню начала 2022 г.			7 689 009,4			
Увеличен. 2 к предыдущ.изм 2022 г.				1 273 947,4	8 962 956,8 (22,1 %)	

В 2022 году в статью 9.3. Закона № 91-ОЗ<sup>5</sup> внесены изменения, которыми предусмотрена норма о формировании субвенций на обеспечение госгарантий на очередной финансовый год и на плановый период с учетом нормативов, возможность изменения объемов субвенций в течение текущего финансового года в связи с изменением нормативов, право на изменение которых предусмотрено не более двух раз. Право на установление нормативов с 2023 года предоставлено Правительству Иркутской области, срок установления нормативов по сравнению с ранее предусмотренным (до 1 июля) сдвинут до 15 июля.

С учетом изменений в Закон № 91-ОЗ в 2022 году нормативы на 2023 год были утверждены постановлением Правительства Иркутской области от 14.07.2022 № 548-пп<sup>6</sup>.

Нормативы обеспечения госгарантий на образование на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов, утвержденные Законом Иркутской области от 15.12.2021 № 128-ОЗ, изменены Законом от 07.11.2022 № 90-ОЗ, действие которого распространено на правоотношения, возникшие с 1 августа 2022 года.

В связи с чем объем субвенций в ноябре 2022 года был второй раз в течение финансового года увеличен на 1 273 948,7 тыс.р:

увеличены на 1 296 383,2 тыс. р. субвенции на дошкольное образование – с 17 882 890,9 тыс. р. до 19 179 274,1 тыс. р.;

уменьшены на 22 435,8 тыс. р. субвенции на общее образование – с 30 239 594,0 тыс. р. до 30 217 158,6 тыс. р.

Суммарное изменение субвенций в 2022 году составило плюс 8 962 956,8 р.

Уточненный объем субвенций определен на основании утвержденных нормативов госгарантий с учетом периода их действия в 2022 году в расчете на число воспитанников дошкольного образования по состоянию на 01.01.2022 в количестве 137 905 человек и численности учащихся общего образования на начало 2021/2022 учебного года в количестве 327 006 человек.

<sup>5</sup> Закон Иркутской области от 06.07.2022 № 48-ОЗ «О внесении изменения в статью 9.3 Закона Иркутской области "Об отдельных вопросах образования в Иркутской области».

<sup>6</sup> Постановление Правительства Иркутской области от 14.07.2022 № 548-пп «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 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» (далее – постановление Правительства Иркутской области № 548-пп).

На начало 2022/2023 учебного года произошел рост числа обучающихся в муниципальных общеобразовательных организациях до 331 395 человек (на 4 389 человек), числа классов/комплектов – до 17 974 ед. (на 213 ед.).

Несмотря на то, что статьей 9.3 Закона № 91-ОЗ изменение численности обучающихся в соответствии с данными официальной статистики в текущем финансовом году по состоянию на 1 сентября текущего финансового года (изменение количества классов-комплектов, изменение наполняемости групп) предусмотрено одним из оснований изменения нормативов обеспечения госгарантий на образование, уточненные Законом № 90-ОЗ от 07.11.2022 нормативы на 2022 год не предусматривали изменение численности контингента с 1 сентября 2022 года (на учебный 2022/2023 год), что было обусловлено особенностями формирования данных официальной статистики (сдача отчета по форме ОО-1 предусмотрена до 15 октября).

Нормативы, утвержденные постановлением Правительства Иркутской области № 548-пп, не учитывали актуальный прогнозный показатель начисленной заработной платы наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячного дохода от трудовой деятельности), который в 2022 году на 2023 год был уточнен распоряжением от 01.08.2022 № 23-рз (о внесении изменений в распоряжение № 3-рз).

Соответственно субвенции на обеспечение госгарантий на образование на 2023 год были сформированы на основе нормативов, утвержденных постановлением Правительства Иркутской области № 548-пп без учета уточненного показателя прогноза средней заработной платы по области на 2023 год.

Предусмотренные на 2023 год объемы субвенций (51 682 308,2 тыс.р.), не обеспечивали достижение уровня заработной платы педагогических работников до уровня прогнозной средней заработной платы по области, установленного распоряжением № 3-рз в редакции распоряжения распоряжением от 01.08.2022 № 23-рз.

Нормативы, утвержденные постановлением Правительства Иркутской области № 548-пп, не были скорректированы в 2022 году с учетом новых значений прогнозного показателя средней заработной платы в области, для чего обязательные требования в статье 9.3 Закона № 91-ОЗ не были установлены.

Нормативы, утвержденные постановлением Правительства Иркутской области № 548-пп, изменены с учетом актуальных прогнозных показателей средней заработной платы и численности обучающихся только в мае 2023 года постановлением от 22.05.2023 № 425-пп.

В нормативе учтен прогнозный показатель по заработной плате на 2023 год, утвержденный распоряжением № 3-рз в редакции распоряжения от 01.08.2022 № 23-рз, численность школьников на 01.09.2022, численность дошкольников на 01.01.2023, действие норм распространено с 01.01.2023.

Уточнение объемов и распределение субвенций осуществлено в июле 2023 года на сумму 3 185 451,0 тыс.р. Суммарные объемы субвенций составили 54 867 759,2 тыс.р.

Изменения объемов субвенций в 2023 году отражены в таблице.

тыс. р.						
Уровень образования	Достигнутый уровень 2022 г.	Предусмотрено на 2023 г.	Изменения июль 2023 г.	Изменения декабрь 2023 г.	Всего за 2023 г.	К уровню 2022 г.
ДО	19 179 274,1	19 594 837,9	20 568 556,1	22 105 671,0	2 510 833,1	2 926 396,9
ОО	30 217 158,6	32 087 470,3	34 299 203,1	35 734 441,7	3 646 971,4	5 517 283,1
Итого	49 396 432,7	51 682 308,2	54 867 759,2	57 840 112,7	6 157 804,5	8 443 680,0
Увелич. к		+2 285 875,5				(17,1 %)

уров. 2022 г.						
Увеличен. 1 к уровню начала 2023 г.			3 185 451,0			
Увеличен. 2 к предыдущ. изм. 2023 г.				2 972 353,5	6 157 804,5 (11,9%)	

В течение 2023 года Распоряжением председателя Правительства Иркутской области от 17.07.2023 № 13-рпп<sup>7</sup>, принятым взамен распоряжения № 3-рз, утвержденный им в редакции распоряжения от 01.08.2022 № 23-рз на 2023 год прогнозный показатель средней заработной платы по области уточнен.

Нормативы, утвержденные постановлением Правительства Иркутской области № 548-пп, повторно в 2023 году изменены постановлением Правительства Иркутской области от 27.10.2023 № 942-пп. В них учтено изменение прогнозного показателя средней заработной платы по области на 2023 год. В отсутствие достаточных правовых оснований нормы постановления распространены на отношения с 01.01.2023.

Изменившаяся численность школьников по состоянию на 01.09.2023 (на учебный 2022-2023 год) не учтена, хотя статьей 9.3 Закона № 91-ОЗ такая возможность предусмотрена.

В областной бюджет на 2023 год предложены изменения, которыми объемы субвенций с учетом изменения целевого показателя по заработной плате увеличились на 2 972 353,5 тыс.р. (немногом меньше, чем в июне 2023 года). Распределение осуществлено без учета изменившейся численности обучающихся с рисками избыточного/недостаточного финансирования.

Одномоментное значительное увеличение объемов субвенций на обеспечение госгарантий на образование в последний месяц финансового года не направлено на обеспечение равномерного увеличения оплаты труда педагогических работников, не согласовано с бюджетными процессами.

В муниципальных образовательных организациях расходы на оплату труда в значительных объемах могут быть произведены во второй половине декабря, что создает условия для нарушений в образовательных организациях законодательства по оплате труда.

Приведенный анализ показал отсутствие согласованности правового регулирования отношений в сфере формирования нормативов и субвенций на обеспечение госгарантий на образование, отсутствие согласованности этого правового регулирования с бюджетными процессами, что влечет неэффективное планирование субвенций и их доведение до муниципальных образований.

Аудитор КСП области



Л.Н.Мулярова

<sup>7</sup> Распоряжение председателя Правительства Иркутской области от 17.07.2023 № 13-рпп «О реализации Указов Президента Российской Федерации в части повышения средней заработной платы отдельных категорий работников бюджетной сферы» (далее - Распоряжение председателя Правительства Иркутской области от 17.07.2023 № 13-рпп).