

**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

С.М. СОКОЛУ

"23" октября 2019 г. № 01/13-01/141
На № _____ от "___" _____ 201__ г.

О направлении заключения КСП
области от 23.10.2019 № 13/02-Э

Уважаемый Сергей Михайлович!

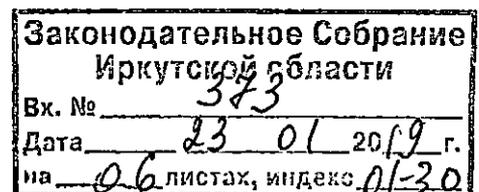
В соответствии со статьей 7 Закона Иркутской области «О Контрольно-счетной палате Иркутской области» направляем Вам заключение КСП области от 23.01.2019 № 13/02-Э по результатам экспертизы проекта закона Иркутской области «О методиках расчета нормативов обеспечения государственных гарантий реализации 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» (ПЗ-451).

Приложение: на 5 л. в 1 экз.

Председатель

И.П. Морохоева

Тел. +7 (3952) 24-05-24





КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ № 13/02-Э

по результатам экспертизы проекта закона Иркутской области «О методиках 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» № ПЗ-451

23 января 2019 года

г. Иркутск

*Рассмотрено на коллегии КСП области 23.01.2019
и утверждено распоряжением председателя КСП
области от 23.01.2019 № 2-р*

Заключение по результатам экспертизы проекта закона Иркутской области «О методиках 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» № ПЗ-451 (далее – Законопроект, проект Закона) подготовлено на основании поручения Законодательного Собрания Иркутской области от 28.12.2018 № 4303.

Законопроект разработан министерством образования Иркутской области (далее – министерство образования области) и внесен на рассмотрение Законодательного Собрания Иркутской области Указом Губернатора Иркутской области от 24.12.2018 № 261-уг.

В ходе проведения экспертизы КСП области направлен запрос разработчику законопроекта, представленная министерством образования области информация (письмо от 15.01.2019 № 22-55-144/19) использована для подготовки настоящего заключения.

В ходе экспертизы установлено следующее.

1. Законопроект подготовлен в рамках выполнения полномочий органов государственной власти субъектов РФ по обеспечению 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, обеспечения дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных

организациях, предусмотренных пунктом 3 части 1 статьи 8 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ), во исполнение норм части 3 статьи 9³ Закона Иркутской области от 10.07.2014 № 91-оз «Об отдельных вопросах образования в Иркутской области» (предусматривает утверждение методики расчета вышеуказанных нормативов Законом Иркутской области).

2. Статьей 1 Законопроекта предлагается утвердить методики расчета нормативов обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного:

– дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных и общеобразовательных организациях в Иркутской области (далее – методика расчета нормативов на дошкольное образование; приложение № 1 к проекту Закона);

– 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 – методика расчета нормативов на общее образование; приложение № 2 к проекту Закона).

3. Статьей 2 установлен срок вступления настоящего закона в действие – через десять календарных дней после дня его официального опубликования и период, на который предлагается распространить действие правоотношений, устанавливаемых Законопроектом, – 2020 - 2022 и последующие финансовые годы.

4. Анализ методик расчета нормативов на дошкольное и общее образование показал следующее:

1) методики расчета нормативов определяют порядок расчета нормативов обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного:

– дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных и общеобразовательных организациях в Иркутской области в расчете на одного воспитанника в год (далее – нормативы на дошкольное образование);

– 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 одного учащегося в год (далее – нормативы на общее образование);

2) методиками предусмотрен порядок расчета нормативов, обеспечивающий выполнение норм пункта 3 части 1 статьи 8 Федерального закона № 273-ФЗ, - нормативы включают расходы на оплату труда работников организаций и расходы на приобретение учебников, учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг) (далее – учебные расходы);

3) нормативы на учебные расходы предусмотрены в виде «базовых нормативов расходов на приобретение учебников, учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг)», которые предлагается установить:

- в составе норматива на дошкольное образование - 1 000 рублей в расчете на 1 воспитанника в год;

- в составе норматива на общее образование - 2 000 рублей в расчете на 1 учащегося в год, за исключением муниципальных образований, в которых организации расположены в

районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, с населением в возрасте от 7 до 15 лет менее 100 человек на одну организацию, где размер составляет 4 000 рублей.

Базовые нормативы на учебные расходы в Законопроекте предлагается установить на уровне соответствующих базовых нормативов, утвержденных в методиках расчета нормативов на дошкольное и общее образование, утвержденных постановлением Правительства Иркутской области от 12.12.2016 № 777-пп «Об утверждении методик расчета нормативов обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных и общеобразовательных организациях в Иркутской области, 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»;

3) **нормативы расходов на оплату труда работников дошкольного и общего образования в методиках различаются по их наименованию:**

– в методике расчета нормативов на дошкольное образование применена формулировка «**норматив расходов на оплату труда работников организации**», который рассчитывается по формуле:

$$Nfot_{ij}^d = Nped_{ij}^d + Naup_i^d + Nvsp_{ij}^d;$$

– в методике расчета нормативов на общее образование – «**норматив примерной стоимости педагогической услуги**», который рассчитывается по формуле:

$$Nfot_{ij} = Nped_{ij} + Naup_i + Nvsp_{ij}.$$

Формулы расчета данных нормативов включают в себя **идентичный состав показателей: нормативы оплаты труда педагогических работников ($Nped_{ij}^d$ и $Nped_{ij}$), административно-управленческого персонала ($Naup_i^d$ и $Naup_i$) и вспомогательного персонала ($Nvsp_{ij}^d$ и $Nvsp_{ij}$).**

Применение формулировки «норматив примерной стоимости педагогической услуги», по мнению КСП области, некорректно, так как «примерный» показатель не является точной величиной и, как правило, содержит диапазон значений «от и до». Кроме того, в общероссийском классификаторе услуг отсутствует понятие «педагогической услуги». В данном случае в стоимость педагогической услуги включены расходы на оплату труда административно-управленческого и вспомогательного персонала.

Учитывая идентичный состав показателей расчета норматива в части расходов на оплату труда, КСП области рекомендует применить единообразные формулировки в методиках расчета нормативов на общее и дошкольное образование, например, «норматив расходов на оплату труда работников организации».

Значение показателей нормативов оплаты труда педагогических работников ($Nped_{ij}^d$ и $Nped_{ij}$), административно-управленческого персонала ($Naup_i^d$ и $Naup_i$) и вспомогательного персонала ($Nvsp_{ij}^d$ и $Nvsp_{ij}$) в приложениях 1, 2 к Законопроекту предлагается определять в порядке, установленном Правительством Иркутской области.

Для учащихся по адаптированным образовательным программам на дому норматив оплаты труда административно-управленческого персонала ($Naup_i$) и норматив оплаты труда вспомогательного персонала по j-му виду образовательной программы ($Nvsp_{ij}$) i-го муниципального образования в расчете на одного учащегося в год не устанавливается, как и в действующих методиках, утвержденных постановлением Правительства № 777-пп;

4) в пунктах 4 Приложений 1 и 2 к Законопроекту приведены некорректные формулировки:

– «**Нормативы организаций, реализующих j-й вид образовательной программы дошкольного образования...**»;

– «**Нормативы организаций, реализующих j-й вид образовательной программы начального общего, основного общего, среднего общего образования...**»

Предлагаем скорректировать предложенные формулировки на «**нормативы для организаций...**»;

5) Методики содержат указание на соблюдение при определении нормативов требований ст. 99 Федерального закона № 273-ФЗ, которыми предусмотрен ряд особенностей определения нормативов:

- нормативы определяются по каждому уровню образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, 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 указанным Федеральным законом особенностей организации и осуществления образовательной деятельности (для различных категорий обучающихся), за исключением образовательной деятельности, осуществляемой в соответствии с образовательными стандартами, в расчете на одного обучающегося, если иное не установлено настоящей статьей;

– расходы на оплату труда педагогических работников муниципальных общеобразовательных организаций, включаемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации в нормативы, определяемые в соответствии с п.3 части 1 ст.8 Федерального закона № 273-ФЗ, не могут быть ниже уровня, соответствующего средней заработной плате в соответствующем субъекте Российской Федерации, на территории которого расположены такие общеобразовательные организации;

– 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.

Статьей 1 Закона Иркутской области от 05.05.2012 № 43-ОЗ (в ред. от 23.12.2013) «О малокомплектных муниципальных образовательных организациях в Иркутской области» определены критерии отнесения образовательных организаций к малокомплектным:

– муниципальные общеобразовательные организации, расположенные в городских населенных пунктах Иркутской области со средней наполняемостью классов 23 человека и менее и не имеющие параллельных классов;

– муниципальные общеобразовательные организации, расположенные в сельских населенных пунктах Иркутской области со средней наполняемостью классов 13 человек и менее и не имеющие параллельных классов;

– муниципальные дошкольные образовательные организации со средней наполняемостью группы 10 человек и менее, не имеющие других групп, и находящиеся в удалении от иных муниципальных дошкольных образовательных организаций на расстоянии не менее 100 километров.

Учитывая, что **порядки определения значений показателей нормативов** в части расходов на оплату труда всех категорий работников (педагогического персонала, административно-управленческого персонала, вспомогательного персонала) при расчете нормативов как на дошкольное, так и на общее образование **устанавливаются постановлениями Правительства Иркутской области, проекты которых с настоящим Законопроектом не представлены**, оценить полноту обеспечения выполнения требований ст. 99 Федерального закона № 273-ФЗ, а также **провести финансово-экономическую экспертизу** в ходе настоящей экспертизы **не представилось возможным**.

По информации министерства образования области, до настоящего времени проекты вышеуказанных правовых актов **не разработаны** в связи с проведением работы по определению объема дополнительной потребности на дифференциацию заработной платы работников муниципальных образовательных организаций Иркутской области, а также уточнению целевых показателей заработной платы педагогических работников и контингента воспитанников муниципальных дошкольных образовательных организаций, статистическая информация по которым предоставляется в форме 85-К, срок представления которой установлен -16 января после отчетного периода.

С учетом вышеизложенного, КСП области предлагает:

- в абзацах 1 пунктов 4 Приложений № 1, 2 слова «Норматив организаций» заменить словами «Норматив для организаций»;
- в абзаце 4 пункта 4 Приложения № 1 слова «норматив примерной стоимости педагогической услуги» заменить словами «норматив расходов на оплату труда работников организации»;
- в целях своевременного расчета нормативов для определения объемов субвенций, утверждаемых в областном бюджете для муниципальных образований на дошкольное и общее образование, определить в методиках сроки принятия соответствующих постановлений Правительства Иркутской области, определяющих порядок расчета нормативов в части расходов на оплату труда, до формирования проекта закона областного бюджета на 2020 год и на плановый период 2021-2022 годов.

Законопроект может быть рекомендован к принятию с учетом устранения замечаний, указанных в настоящем заключении.

Аудитор



Ю.А. Ларионова