

**Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего
образования «Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
Институт образования**

**Введение нормативно-подушевого финансирования реализации дополнительных
общеобразовательных программ**

Москва 2016

Методические рекомендации
по введению нормативно-подушевого финансирования реализации
дополнительных общеобразовательных программ

1. Общие положения

Методические рекомендации нацелены на обеспечение перехода учреждений дополнительного образования и общеобразовательных учреждений, реализующих общеобразовательные программы дополнительного образования, на принципы нормативного подушевого финансирования с учетом демографических и социально-экономических условий субъектов Российской Федерации при реализации проектов по модернизации финансово-экономических механизмов в системе дополнительного образования детей.

Методические рекомендации включают:

- Пошаговую инструкцию для перехода на нормативное подушевое финансирование реализации дополнительных общеразвивающих программ;
- Рекомендации по учету демографических и социально-экономических условий субъектов российской федерации при реализации проектов по модернизации финансово-экономических механизмов в системе дополнительного образования детей
- Методику определения нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг по реализации дополнительных общеобразовательных общеразвивающих программ;
- Методику определения нормативов затрат для расчета субвенции органами государственной власти субъектов Российской Федерации, передаваемой органам местного самоуправления на оказание муниципальных услуг по реализации дополнительных общеразвивающих программ в общеобразовательных организациях;
- Предложения по повышению эффективности реализации проектов по модернизации финансово-экономических механизмов в системе дополнительного образования детей.

Начиная с 2016 года, объем субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания должен рассчитываться на основании нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг. Нормативные затраты на оказание государственных (муниципальных) услуг определяются с соблюдением *Общих требований*, устанавливаемых Минобрнауки России (Приказ Минобрнауки России N1040 от 22.09.2015)

Общие требования определяют стоимость единицы государственной (муниципальной) услуги на основании:

- базовых нормативных затрат;
- корректирующих коэффициентов: территориальных и отраслевых.

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

Мониторинг по субъектам Российской Федерации нормативно-правовых актов, устанавливающих методики расчета нормативных затрат на реализацию дополнительных общеобразовательных общеразвивающих программ, показывает, что требование об определении этих затрат в человеко-часах учтено лишь небольшим количеством регионов. Только 30 субъектов Российской Федерации внесли соответствующие изменения в региональные акты, закрепляющие методики расчета нормативных затрат, и только отдельные регионы утверждают размер нормативных затрат правовым актом.

В число регионов, учитывающих данное требование, входят и субъекты Российской Федерации, реализующие на своей территории комплекс мер по модернизации организационно-управленческих и финансово-экономических механизмов в системе дополнительного образования детей - Ханты-Мансийский автономный округ, Пермский край.

В связи с этим предлагаемая модельная методика нормативного подушевого финансирования программ дополнительного образования детей содержит формулы, позволяющие рассчитывать нормативные затраты в человеко-часах.

Объем государственных (муниципальных) услуг по реализации дополнительных образовательных программ и основных программ профессионального обучения определяется образовательной программой, разработанной и утвержденной организацией,

осуществляющей образовательную деятельность, если иное не установлено федеральными законами.

В составляющие базового норматива должны быть включены следующие виды затрат:

Б1.1. Затраты на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда педагогических работников

Б1.2. Затраты на приобретение материальных запасов и особо ценного движимого имущества, потребляемых (используемых) в процессе оказания государственной услуги

Б1.3. Затраты на приобретение учебной литературы

Б1.4. Затраты на повышение квалификации педагогических работников

Б1.5. Затраты на прохождение педагогическими работниками медицинских осмотров

Б2.1. Затраты на коммунальные услуги

Б2.2. Затраты на содержание объектов недвижимого имущества (в том числе затраты на арендные платежи)

Б2.3. Затраты на содержание объектов особо ценного движимого имущества

Б2.4. Затраты на приобретение услуг связи

Б2.5. Затраты на приобретение транспортных услуг, включая в том числе расходы на организацию подвоза обучающихся к месту учебы и проезд педагогических работников до места прохождения повышения квалификации и обратно

Б2.6. Затраты на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда АУП

Б2.7. Затраты на повышение квалификации работников, не принимающих непосредственное участие в оказании услуги

Б2.8. Приобретение материальных запасов общехозяйственного назначения

Эти виды затрат охватывают полный комплекс обязательств по финансовому обеспечению оказания услуг и выполнения работ, предусмотренных законодательством РФ.

2. Пошаговая инструкция для перехода на нормативное подушевое финансирование реализации дополнительных общеразвивающих программ

Шаг 1. Приведение базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ в субъектах РФ и муниципалитетах в соответствие с полномочиями в области общего и дополнительного образования.

Шаг 2. Установление порядка расчета нормативных затрат с соблюдением Общих требований к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг, утвержденных МОН.

Шаг 3. Установление порядка расчета субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания для государственных (муниципальных) учреждений.

Шаг 4. Проведение расчетов нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере общего и дополнительного образования детей по общеразвивающим программам, которые определяются с соблюдением Общих требований, установленных МОН

Шаг 5. Установление территориальных коэффициентов к базовым нормативам реализации дополнительных общеразвивающих программ с учетом специфики региона и муниципалитетов, в том числе расположенных в сельской и труднодоступной местности.

3. Рекомендации по учету демографических и социально-экономических условий субъектов Российской Федерации при реализации проектов по модернизации финансово-экономических механизмов в системе дополнительного образования детей

Специфика оказания услуг учитывается с помощью системы коэффициентов.

Учет демографических и социально-экономических условий субъектов Российской Федерации при реализации проектов по модернизации финансово-экономических механизмов в системе дополнительного образования детей (в частности – при введении подушевого нормативного финансирования дополнительного образования детей и персонализированного финансирования) осуществляется с помощью:

- использования при расчете нормативных затрат на оплату труда педагогического персонала показателя средней заработной платы по субъекту Российской Федерации, установленной в соответствии с принятой в регионе «дорожной картой»;

- использования при расчете нормативных затрат фактических и прогнозных данных о численности детей в субъекте Российской Федерации (муниципальном образовании), в том числе проживающих в сельской и городской местности, пользующихся услугами дополнительного образования детей, данными о наполняемости групп дополнительного образования детей;

- применения при расчете нормативных затрат установленных в регионе нормативов потребления коммунальных услуг;

- разработки и установления нормативных затрат в разрезе направленностей дополнительных общеобразовательных программ, востребованных потребителями с учетом социально-экономической специфики и специализации субъекта Российской Федерации (отдельных муниципалитетов);

- применения при расчете нормативных затрат территориальных и отраслевых корректирующих коэффициентов;

- установления нормативных затрат в отношении различных групп потребителей (с различными образовательными потребностями и состоянием здоровья): в том числе в отношении детей-инвалидов, инвалидов, детей с ОВЗ.

Вышеперечисленные демографические и социально-экономические условия субъектов РФ (проявляющихся в различном уровне оплаты труда, различных расходах на коммунальные услуги, различных категориях потребителей услуг дополнительного образования детей, различных охватах детей услугами дополнительного образования и прогнозах будущей численности детей в системе дополнительного образования) должны учитываться при расчете нормативных затрат, поэтому ссылки на использование соответствующих показателей, отражающих региональную специфику, прописаны в разделе «Методика определения нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг по реализации дополнительных общеобразовательных общеразвивающих программ». Поэтому в данном разделе рекомендаций более подробно остановимся на расчете и использовании корректирующих коэффициентов к нормативным затратам.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 26 июня 2015 г. N 640 корректирующие коэффициенты, применяемые при расчете нормативных затрат на оказание государственной услуги, состоят из территориального корректирующего коэффициента и отраслевого корректирующего коэффициента.

В территориальный корректирующий коэффициент включаются территориальный корректирующий коэффициент на оплату труда с начислениями на выплаты по оплате труда и территориальный корректирующий коэффициент на коммунальные услуги и на содержание недвижимого имущества.

Смысл использования территориальных коэффициентов при установлении субъектом РФ нормативных затрат на оказание услуг заключается в учете внутрирегиональных различий в расходах на оплату труда, на коммунальные услуги и на содержание недвижимого имущества. Поэтому при установлении нормативных затрат на услуги по реализации дополнительных общеобразовательных общеразвивающих

программ субъектом Российской Федерации могут быть использованы территориальные коэффициенты, рассчитанные следующим образом.

1. Территориальный корректирующий коэффициент на оплату труда с начислениями на выплаты по оплате труда, который рассчитывается как соотношение между:

- среднемесячной начисленной заработной платой в целом по экономике по муниципальному образованию на территории которого оказывается услуга, и

- среднемесячной начисленной заработной платой в целом по экономике по субъекту Российской Федерации, данные о которой использовались для определения базового норматива затрат на оказание *i*-ой государственной (муниципальной) услуги (в соответствии с «Методикой определения нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг по реализации дополнительных общеобразовательных общеразвивающих программ» (см. соответствующий раздел) при расчете затрат на оплату труда педагогических работников, непосредственно связанных с оказанием *i*-ой государственной (муниципальной) услуги по реализации дополнительных общеобразовательных общеразвивающих программ, рекомендуется использовать показатели средней заработной платы по региону).

–2. Территориальный корректирующий коэффициент на коммунальные услуги и на содержание недвижимого имущества, который рассчитывается как соотношение между:

- суммой затрат на коммунальные услуги и на содержание объектов недвижимого имущества, необходимого для выполнения государственного (муниципального) задания, определяемыми в соответствии с натуральными нормами, ценами и тарифами на данные услуги, в муниципальном образовании, на территории которого оказывается услуга,

- и суммой затрат на коммунальные услуги и на содержание объектов недвижимого имущества, необходимого для выполнения государственного (муниципального) задания, в среднем по субъекту Российской Федерации, данные затраты использовались для определения базового норматива затрат на оказание *i*-ой государственной (муниципальной) услуги.

3. Учет демографических условий субъектов Российской Федерации при введении нормативного подушевого финансирования в системе дополнительного образования детей.

Исходя из положений Общих требований, базовый норматив затрат, непосредственно связанных с оказанием *i*-ой государственной (муниципальной) услуги по реализации дополнительных общеобразовательных общеразвивающих программ, рассчитывается по следующей формуле:

$$N_{i\text{баз}}^{\text{непоср}} = (N_{i\text{баз}}^{\text{ОТ}} + N_{i\text{баз}}^{\text{МЗ}} + N_{i\text{баз}}^{\text{ИНЗ}}) / \text{Ч}_{\text{сред}} / \text{V}_{\text{час в год}}$$

где
 $N_{i\text{баз}}^{\text{непоср}}$ - базовый норматив затрат, непосредственно связанных с оказанием i -ой государственной (муниципальной) услуги по реализации дополнительных общеобразовательных общеразвивающих программ;

$N_{i\text{баз}}^{\text{ОТ}}$ - затраты на оплату труда педагогических работников, непосредственно связанных с оказанием i -ой государственной (муниципальной) услуги по реализации дополнительных общеобразовательных общеразвивающих программ, в том числе страховые взносы в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации и Фонд обязательного медицинского страхования Российской Федерации, а также на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

$N_{i\text{баз}}^{\text{МЗ}}$ - затраты на приобретение материальных запасов и особо ценного движимого имущества, потребляемых (используемых) в процессе оказания i -ой государственной (муниципальной) услуги по реализации дополнительных общеобразовательных общеразвивающих программ;

$N_{i\text{баз}}^{\text{ИНЗ}}$ - иные затраты, непосредственно связанные с оказанием i -ой государственной (муниципальной) услуги по реализации дополнительных общеобразовательных общеразвивающих программ, включая затраты на приобретение учебной литературы, периодических изданий, издательских и полиграфических услуг, электронных изданий, непосредственно связанных с оказанием государственной услуги, затраты на повышение квалификации педагогических работников, включая затраты на суточные и расходы на проживание педагогических работников на время повышения квалификации, за исключением затрат на приобретение транспортных услуг, затраты на прохождение педагогическими работниками медицинских осмотров;

$\text{Ч}_{\text{сред}}$ - число учащихся в расчете на 1 педагогического работника на соответствующий год по «Дорожной карте», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.04.2014 №722-р;

$\text{V}_{\text{час в год}}$ - норма времени в год, в соответствии с п. 7.1.3 Приказа Минобрнауки России от 22.12.2014 №1601.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.04.2014 №722-р число учащихся в расчете на 1 педагогического работника принимается равным 12,3. Для учета *демографических условий* субъектов Российской

Федерации предлагается дифференцировать число учащихся в расчете на 1 педагогического работника обучающихся в городской и сельской местности. Действительно, с учетом демографических условий в сельской местности обеспечить в дополнительном образовании среднюю наполняемость групп 12,3 очень трудно. Рекомендуется принять число учащихся в расчете на 1 педагогического работника в сельской местности равным 4, т.е. в 3 раза ниже, чем в городах. Соответственно, рекомендуется **установить коэффициент 3** к базовому нормативу затрат, непосредственно связанных с оказанием *i*-ой государственной (муниципальной) услуги по реализации дополнительных общеобразовательных общеразвивающих программ **в сельской местности**. Таким образом, при расчете субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания по реализации дополнительных общеобразовательных общеразвивающих программ рекомендуется:

1. базовый норматив затрат, непосредственно связанных с оказанием *i*-ой государственной (муниципальной) услуги по реализации дополнительных общеобразовательных общеразвивающих программ, умножать на долю детей от 0 до 18 лет, проживающих в городских поселениях;

2. базовый норматив затрат, непосредственно связанных с оказанием *i*-ой государственной (муниципальной) услуги по реализации дополнительных общеобразовательных общеразвивающих программ, умножать на долю детей от 0 до 18 лет, проживающих в сельской местности, и умножать на коэффициент 3;

3. для расчета субсидии складывать пропорционально численности детей, проживающих в городской и сельской местности, базовые нормативные затраты, непосредственно связанные с оказанием *i*-ой государственной (муниципальной) услуги по реализации дополнительных общеобразовательных общеразвивающих программ в городских поселениях и с коэффициентом 3 в сельских поселениях.

Специфика оказания услуг учитывается с помощью системы отраслевых коэффициентов. Отраслевые коэффициенты включают следующие группы коэффициентов. Специфика оказания услуг учитывается с помощью системы отраслевых коэффициентов. Для системы образования предлагаются следующие группы отраслевых коэффициентов.

Отраслевые корректирующие коэффициенты, отражающие объективные характеристики организаций и специфику оказываемых ими государственных услуг по реализации основных образовательных программ дополнительного образования

Наименование коэффициента	Детализация	Основание применения
---------------------------	-------------	----------------------

Коэффициент по форме обучения	очно-заочная	Значения содержания и форм (условий) оказания услуги из Базового (отраслевого) перечня Минобрнауки России
	заочная	
Коэффициент по форме реализации образовательных программ и используемым технологиям	сетевая форма	
	дистанционные технологии	
	электронное обучение	
Коэффициент по месту обучения	обучение по состоянию здоровья на дому	
	в медицинских организациях	
	в специальных учебно-воспитательных учреждениях открытого и закрытого типов	
	в образовательных организациях, созданных при исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы	
	нуждающиеся в длительном лечении	
Коэффициент по категории получателей услуги	обучающиеся с ограниченными возможностями здоровья	
	дети-инвалиды	
	дети с умственной отсталостью	

Исходя из набора возможных отраслевых коэффициентов, приведенных в таблице, субъект Российской Федерации определяет целесообразность применения всех или отдельных отраслевых коэффициентов, учитывая развитие системы дополнительного образования детей в регионе и контингент потребителей (например, не во всех регионах существуют услуги дополнительного образования с применением дистанционных технологий, поэтому соответствующий коэффициент в таких регионах может не использоваться).

Каким образом предлагается определять отраслевые корректирующие коэффициенты (в том числе коэффициент по форме обучения):

Отраслевые коэффициенты могут устанавливаться экспертным путем или на основании объективных, фактически сложившихся различий в расходах при оказании

услуг в разных формах обучения, формах реализации, в отношении различных категорий получателей услуг. Различия в расходах касаются таких их составляющих, как:

- приобретение материальных запасов и особо ценного движимого имущества, потребляемых (используемых) в процессе оказания услуг;

- затрат на оплату труда педагогических работников, непосредственно связанных с оказанием услуги (в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации могут применяться повышающие коэффициенты к должностным окладам при реализации образовательных программ в отношении детей-инвалидов, инвалидов, лиц с ОВЗ);

- затрат на приобретение учебной литературы, периодических изданий, издательских и полиграфических услуг, электронных изданий, непосредственно связанных с оказанием государственной услуги.

При определении отраслевых коэффициентов на основании фактически сложившихся различий в расходах (например, отраслевого коэффициента по форме обучения: очно-заочная и заочная форма обучения) необходимо сравнение фактических расходов образовательной организации, осуществляющей оказание услуг в очной форме, и фактических расходов образовательной организации, осуществляющей оказание услуг в иных формах обучения (очно-заочной, заочной форме) и формах реализации (сетевая форма, дистанционные технологии, электронное обучение).

Каким образом агрегировать территориальные и отраслевые повышающие коэффициенты:

Каждый из территориальных и отраслевых повышающих коэффициентов применяется к базовому нормативу затрат на оказание i -ой государственной (муниципальной) услуги по реализации дополнительных общеобразовательных общеразвивающих программ с использованием следующей формулы:

$$N_i = N_{i\text{баз}} \times K_{\text{отр}} \times K_{\text{тер}},$$

где

N_i – нормативные затраты на оказание i -ой государственной (муниципальной) услуги по реализации дополнительных общеобразовательных общеразвивающих программ;

$N_{i\text{баз}}$ – базовый норматив затрат на оказание i -той государственной (муниципальной) услуги по реализации дополнительных общеобразовательных общеразвивающих программ;

$K_{\text{отр}}$ – отраслевой корректирующий коэффициент, отражающий объективные характеристики образовательных организаций и специфику оказываемых ими услуг по реализации дополнительных общеобразовательных общеразвивающих программ, включая

форму обучения, сетевую форму реализации образовательных программ, образовательные технологии, специальные условия получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья;

$K_{тер}$ – территориальный корректирующий коэффициент (территориальный коэффициент по оплате труда и/или территориальный коэффициент на коммунальные услуги и содержание недвижимого имущества).

По результатам такой процедуры субъект Российской Федерации получает различные величины нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг по реализации дополнительных общеобразовательных общеразвивающих программ для применения их в различных муниципалитетах (имеющих разные уровни по оплате труда, расходы на содержание имущества и коммунальные расходы), для финансирования предоставления услуг различным категориям потребителей (дети-инвалиды, дети с ОВЗ и др.), для обеспечения реализации образовательных программ в различных формах (очно-заочная, заочная).

Проведенный мониторинг механизмов нормативно-подушевого финансирования дополнительного образования детей в субъектах Российской Федерации показывает, что наиболее прозрачные процедуры расчета нормативных затрат на образование имеют регионы, использующие описанный выше порядок применения корректирующих коэффициентов. Поскольку введение нормативно-подушевого финансирования направлено на обеспечение прозрачности определения расходов, аналогичный порядок рекомендуется к использованию во всех субъектах Российской Федерации, осуществляющих внедрение нормативного подушевого финансирования дополнительного образования детей.

В качестве примера регионов, имеющих прозрачные методики и выявленных в ходе проведенного мониторинга, можно привести Ханты-Мансийский автономный округ, Белгородскую область, Курскую область, Пермский край (в котором разработан, но пока не принят соответствующий пакет документов).

Отраслевые корректирующие коэффициенты рассчитывается к базовому нормативу затрат на оказание i -ой государственной (муниципальной) услуги, исходя из соответствующих показателей, отражающих содержание государственной (муниципальной) услуги и (или) условия (формы) оказания государственной (муниципальной) услуги (показатели отраслевой спецификации) с указанием порядка расчета отраслевого корректирующего коэффициента.

Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органы местного самоуправления должны установить порядок расчета нормативных

затрат с соблюдением Общих требований к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в установленных сферах деятельности и применять его при расчете объема субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания для государственных (муниципальных) учреждений.

Обоснование достаточности предлагаемых коэффициентов (территориальных и отраслевых корректирующих коэффициентов) для учета демографических и социально-экономических условий субъектов Российской Федерации

Предлагаемые коэффициенты являются достаточными для учета демографических и социально-экономических условий субъектов Российской Федерации, поскольку отражают все факторы, определяющие разный размер нормативных затрат на реализацию образовательных программ в различных субъектах Российской Федерации. К факторам, влияющим на размер нормативных затрат, относятся:

- различный уровень оплаты труда в субъектах РФ и в муниципалитетах – учитывается через применение повышающего коэффициента по оплате труда;
- различная наполняемость групп в городских и сельских образовательных организациях – может учитываться через применение повышающего коэффициента при оказании услуг в сельской местности;
- затраты на коммунальные услуги и содержание имущества – учитываются через применение повышающего коэффициента на коммунальные услуги и содержание имущества;
- предоставление специализированных услуг (особые категории потребителей, формы реализации образовательных программ) – учитывается через применение отраслевых повышающих коэффициентов.