

# Пояснительная записка к финансовому обоснованию проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»

## Общие технические и методические пояснения

### Структура расчетов и проблема многофакторности

Финансовое обоснование проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» подготовлено в разрезе 26 положений законопроекта, влекущих прямые финансовые последствия для федерального, региональных и местных бюджетов. Сумма финансовых последствий по выделенным положениям дает суммарный эффект для всего проекта федерального закона.

Нередко финансовые последствия в отношении одного положения законопроекта являются зависимыми от других его положений. Например, изменение расходов бюджета в связи с изменением норматива численности студентов ВУЗов, получающих образование за счет средств федерального бюджета (статья 103, пункт 1), также зависит от положений, предполагающих изменение размеров академических стипендий (статья 36, пункт 5), уровня заработной платы педагогических работников (статья 48, пункт 8) и других.

При осуществлении финансовых расчетов по каждому положению законопроекта с учетом всех иных имеющих финансовые последствия новаций возникает двойной счет в части, обусловленной взаимным влиянием двух норм. Для этого может быть рассмотрен простой пример с использованием только двух зависимых норм: а) число студентов возрастает с 200 до 300, б) размер академической стипендии увеличивается со 100 до 150.

Для первой нормы финансовый эффект составит:  $(300 - 200) * 150 = 15\ 000$ . Для второй нормы финансовый эффект составит:  $(150 - 100) * 300 = 15\ 000$ . Суммарный эффект – 30 000. В то же время общий расчет для двух норм даст иной финансовый эффект –  $300 * 150 - 200 * 100 = 25\ 000$ .

Иными словами, основанный на конечных параметрах расчет финансовых последствий будет сопряжен с проблемой многофакторности. В математическом анализе существует немало довольно точных способов решить данную проблему, простота и удобство которых убывают вместе с увеличением числа переменных – взаимодействующих факторов (практически приемлемыми данные методы являются только для двухфакторных моделей).

В рамках подготовленного финансового обоснования проблема многофакторности решается методом «последовательного наложения», при котором финансовый эффект от каждой последующей нормы считается с учетом изменения параметров по предыдущим нормам<sup>1</sup>. Недостатком подхода является то следствие, что удельный вес первых факторов (положений законопроекта) в общем финансовом эффекте получается несколько заниженным, а последующих положений – завышенным. Тем не менее, это представляется приемлемой платой за простое и практически применимое решение описанной проблемы.

<sup>1</sup> Для нашего примера данный расчет выглядел бы для первого параметра:  $(300-200) * 100 = 10\ 000$ , для второго параметра:  $(150-100)*300 = 15\ 0000$ ; сумма финансовых эффектов по обоим параметрам становится равной суммарному эффекту.

## Допущения

Финансовые последствия по каждой из рассмотренных норм проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» просчитаны в ценах 2011 года и, как правило, с учетом сохранения факторов, изменение которых прямо не определено нормами законопроекта (например, численности населения, структуры обучающихся по профессиям, группам и территориям, утвержденных расходов бюджета и т.д.).

Сохранение неизменными общих условий, позволяющее избежать чрезмерного усложнения расчетов, является универсальным допущением, сделанным в отношении практически всех примененных моделей расчета.

Фактически результаты финансового обоснования показывают насколько бы изменились в 2011 году расходы бюджетов всех уровней, если бы действовали нормы нового законопроекта<sup>2</sup>.

Помимо универсального допущения, в отношении каждого положения законопроекта, как правило, использованы иные, специфические допущения. Наиболее часто данные допущения предполагают:

- а) игнорирование отдельных малозначительных факторов, параметров и деталей, для учета которых отсутствует необходимая статистика, либо учет которых существенно усложняет расчет;
- б) осуществление расчета с использованием агрегированных (средних) величин, в т.ч. на основе данных по Российской Федерации в целом, без учета региональных различий, возникающих при рассмотрении явлений и параметров в их территориальном срезе;
- в) определение недостающих в официальной и ведомственной статистике параметров на основе модельных расчетов (каждый модельный расчет всегда предполагает определенное округление и потерю точности).

Существенно реже финансовое обоснование основывается на прогностических допущениях, предполагающих определенное поведение субъектов образовательной деятельности или трансформацию сети образовательных учреждений в связи с принятием отдельных норм проекта федерального закона.

Перечень допущений для расчета финансовых последствий и их описание в отношении каждой из рассмотренных норм законопроекта, приводятся непосредственно после представления расчетных таблиц.

В большинстве случаев принимаемые допущения ведут к несущественному искажению результатов расчетов, предполагая небольшую арифметическую погрешность. В тех случаях, когда число или степень допущений превышали допустимые пределы, были сделаны специальные указания на высокую погрешность осуществленных расчетов<sup>3</sup>.

## Форма представления

Расчетная и результирующая части финансового обоснования проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» представлены в одной книге Microsoft Excel, а также в **Приложении В** к отчету. На первом листе книги находится результирующая часть

---

<sup>2</sup> Помимо упрощения расчетов это позволяет абстрагироваться от процесса составления проекта федерального бюджета на 2012-2014 гг., параметры которого могут многократно меняться в процессе подготовки финансового обоснования к законопроекту.

<sup>3</sup> Например, в отношении финансового обоснования расходов на создание и обслуживание государственных информационных систем в сфере образования.

финансового обоснования, где в разрезе 26 положений законопроекта указаны дополнительные расходы (либо их экономия) для федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. В последнем столбце сводной таблицы содержатся ссылки, по которым осуществляется переход на листы, на которых представлены результаты расчетов по конкретной норме законопроекта. Данные листы имеют нумерацию 1, 2, 3 и т.д. по номерам положений проекта федерального закона, указанным в сводной таблице. Рядом с результатами расчетов на основных листах даны указания на вспомогательные (расчетные) листы, содержащие непосредственный расчет (наименование данных листов содержит номер основного листа и латинскую литеру – 1А, 3В и т.п.).

Финансовое обоснование на расчетных листах изложено в форме электронных таблиц, которые содержат исходные строки (строки, содержащие исходную информацию) и расчетные строки (строки, значения в которых являются результатом расчета на основе данных других строк). Для каждой расчетной строки после наименования показателя приведена расчетная формула.

Значения всех ячеек, соответствующих расчетным строкам, содержат математические или логические формулы, ссылающиеся на другие ячейки (в т.ч. ячейки с других листов). Помимо высокой точности и проверяемости расчетов это обеспечивает:

- а) гибкость финансового обоснования – замена отдельных параметров, содержащихся в законопроекте, приводит к автоматическому пересчету финансовых последствий;
- б) простоту уточнения исходных данных – замена исходных данных ведет к автоматическому пересчету финансовых последствий;
- в) связанность отдельных норм законопроекта – результаты расчетов по одним положениям законопроекта автоматически учитываются при расчете по другим, связанным с ними нормам.

Пояснения к расчетным строкам (а также формулы в расчетных ячейках), как правило, дают возможность легко проследить логику расчетов без подробного описания самой модели расчета.

...

### **11. Финансирование дошкольного образования в негосударственных (немуниципальных) образовательных организациях**

Статья 8 (пункт 1) проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» предполагает переход к осуществлению финансирования реализации программ дошкольного образования в негосударственных (немуниципальных) образовательных организациях за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Данная новация предполагает:

во-первых, дополнительные расходы региональных бюджетов на предоставление субсидий частным образовательным организациям (2809 млн. руб. по результатам расчетов);

во-вторых, сокращение расходов местных бюджетов на предоставление субсидий частным дошкольным образовательным организациям в том случае, если такие расходы осуществляются в настоящий момент (650 млн. руб.).

Нахождение второго компонента не требует дополнительных расчетов и принимается в объеме текущего финансирования (запланированного на 2011 год объема расходов).

Определение объема дополнительных расходов по первому компоненту предполагает необходимость нахождения:

- а) нормативно-расчетной стоимости реализации образовательной программы дошкольного образования в расчете на одного обучающегося (воспитанника);
- б) численности воспитанников негосударственных и муниципальных дошкольных образовательных учреждений (определяется на основе данных статистической отчетности и информации органов государственной субъектов Российской Федерации).

Наибольшую сложность представляет нахождение нормативно-расчетной стоимости реализации образовательной программы дошкольного образования. С одной стороны, федеральный государственный образовательный стандарт для дошкольного образования пока не разработан и не утвержден. С другой стороны, текущие расходы дошкольных образовательных учреждений на реализацию образовательной программы и на уход и присмотр за детьми трудно отделимы друг от друга.

Расчетная стоимость реализации образовательной программы дошкольного образования была определена следующим образом:

1. Определяется текущий (планируемый на 2011 год) объем расходов региональных и местных бюджетов на предоставление дошкольного образования – за вычетом инвестиционных и прочих единовременных расходов;
2. Прибавляется расчетный объем поступлений родительской платы за содержание детей в дошкольных образовательных учреждениях (в соответствии с исторически сложившимся соотношением бюджетных расходов и родительской платы на предоставление дошкольного образования);
3. Полученный совокупный объем расходов на предоставление дошкольного образования корректируется на планируемое изменение ставки страховых взносов

(с 34,2% до 30,2%), а также повышение заработной платы педагогических работников дошкольных образовательных учреждений до уровня среднего по экономике субъектов Российской Федерации<sup>4</sup>;

4. На основе структуры расходов учреждений дошкольного образования за отчетный период, скорректированной с учетом шага 3, определяются: доля постоянных расходов, доли прямых переменных расходов на реализацию образовательных программ и на уход (присмотр) за детьми, доля косвенных переменных расходов. Косвенные переменные расходы распределяются между прямыми переменными пропорционально последним<sup>5</sup>. Определяется доля переменных расходов на реализацию образовательной программы дошкольного образования (49%);
5. Определяется расчетный объем совокупных расходов дошкольных учреждений на реализацию образовательной программы (путем перемножения итоговых значений, полученных на двух предыдущих шагах).
6. Совокупный объем расходов дошкольных учреждений на реализацию образовательной программы делится на численность воспитанников учреждений дошкольного образования, что дает годовую расчетную стоимость реализации образовательной программы дошкольного образования (50,6 тыс. руб.).

Подробные арифметические расчеты дополнительных расходов (экономии расходов) бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, связанных с финансированием реализации образовательных программ дошкольного образования в частных образовательных организациях, представлены в приложениях на листах «11», «11А» (основной расчет) и «11В» (анализ структуры расходов дошкольных образовательных учреждений).

---

<sup>4</sup> Расчет возможных дополнительных расходов бюджетов на повышение заработной платы педагогических работников дошкольных образовательных учреждений осуществлен в рамках модели, предложенной в пункте 1 финансового обоснования, но не учтен в объеме дополнительных расходов бюджетов по предыдущим пунктам финансового обоснования в соответствии с описанным во введении принципом «последовательного наложения».

<sup>5</sup> Распределение расходов дошкольных учреждений между оказываемыми услугами основано на ряде упрощений. Так, все расходы на оплату коммунальных услуг и содержание зданий отнесены к постоянным; расходы на оплату труда (с начислениями) педагогических работников – к прямым расходам на реализацию образовательных программ; расходы на оплату труда иного персонала (с начислениями) и расходы на питание – к прямым расходам на уход и присмотр за детьми; расходы на оплату услуг связи, транспортных услуг и прочие расходы – к косвенным переменным.

## Лист 11

**Краткое описание:** **Финансирование реализации образовательных программ дошкольного образования в негосударственных (немуниципальных) образовательных организациях из бюджетов субъектов Российской Федерации**

**Норма законопроекта:** 10) обеспечение получения гражданами дошкольного образования в частных дошкольных образовательных организациях в размере, необходимом для реализации образовательной программы дошкольного образования (в части расходов на оплату труда педагогических работников, расходов на учебные и наглядные пособия, технические средства обучения, игры и игрушки, расходные материалы) в соответствии с нормативами, установленными для государственных образовательных организаций, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, и муниципальных образовательных учреждений;

**Статья законопроекта** статья 8, пункт 1

**Результаты расчета:** *(расчеты представлены на листе "11А")* *млн. руб.*

Дополнительные расходы бюджетов, всего	2 158,7
федеральный бюджет	<b>0,0</b>
бюджеты субъектов Российской Федерации	<b>2 808,7</b>
местные бюджеты	<b>-650,0</b>

№	Показатель	ед. изм.	всего
<b>I. Оценка удельных расходов на дошкольное образование</b>			
001	Утвержденный на 2011 год объем расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на предоставление дошкольного образования	млн. руб.	384 083,0
002	Объем финансирования дошкольных образовательных учреждений в 2009 году:	млн. руб.	319 793,7
003	бюджетные средства	млн. руб.	277 949,1
004	плата родителей	млн. руб.	41 844,6
005	Расчетный объем поступления родительской платы в 2011 году <b>стр. 001 * стр. 004 : стр. 003</b>	млн. руб.	57 822,8
006	Расчетный объем расходов дошкольных образовательных учреждений в 2011 году <b>стр. 001 + стр. 005</b>	млн. руб.	441 905,8
007	Объем дополнительных расходов бюджетов на повышение заработной платы педагогических работников (в соответствии с осуществленным расчетом) <b>(см. лист 1А)</b>	млн. руб.	101 659,4
008	муниципальных учреждений дошкольного образования	млн. руб.	101 659,4
009	дошкольных учреждений субъектов Российской Федерации	млн. руб.	0,0
010	Доля расходов дошкольных образовательных учреждений на уплату страховых взносов (начисления на оплату труда) в 2009 году	%	13,0%
011	Расчетная доля расходов дошкольных образовательных учреждений на уплату страховых взносов (начисления на оплату труда) в условиях 2011 года <b>(стр. 010 : 26.2% * 34.2%) : (100% + стр. 010 : 26.2% * 34.2%)</b>	%	14,5%
012	Экономия расходов бюджетов за счет снижения ставки страховых взносов до 30% (без учета расходов на повышение оплаты труда в соответствии с проектом закона "Об образовании в Российской Федерации") <b>стр. 006 * стр. 011 * (30,2% : 34,2% - 1)</b>	млн. руб.	-7 474,3
013	Скорректированный объем расходов на предоставление дошкольного образования (бюджет + родительская плата) <b>стр. 006 + стр. 007 + стр. 012</b>	млн. руб.	536 090,9
014	Численность воспитанников в учреждениях дошкольного образования (2009-2010 учебный год)	человек	5 228 091
015	в том числе обучающихся в негосударственных дошкольных учреждениях, не получающих финансирование из бюджетов	человек	34 630
016	Удельный объем расходов на предоставление дошкольного образования (за счет бюджетов и родительской платы) <b>стр. 013 : (стр. 014 - стр. 015) * 1000 000</b>	рубль	103 224,2
017	Расчетная доля расходов дошкольных образовательных учреждений на реализацию образовательной программы <b>(см. расчет на листе "11В")</b>	%	48,9%
018	Удельный объем расходов на предоставление дошкольного образования (за счет бюджетов и родительской платы) в части реализации образовательной программы <b>стр. 016 * стр. 017</b>	рубль	50 480,5
<b>II. Оценка дополнительных расходов бюджетов</b>			
101	Дополнительные расходы региональных бюджетов на организацию предоставления дошкольного образования в негосударственных организациях (в части организаций, не получающих бюджетное финансирование) <b>стр. 015 * стр. 018 : 1000 000</b>	млн. руб.	1 748,1
102	Численность воспитанников негосударственных образовательных учреждений, образование которых финансируется из местных бюджетов (2009 год)	человек	21 010
103	Дополнительные расходы региональных бюджетов на организацию предоставления дошкольного образования в негосударственных организациях (в части организаций, получающих бюджетное финансирование из местных бюджетов) <b>стр. 102 * стр. 018 : 1000 000</b>	млн. руб.	1 060,6
104	Текущие расходы местных бюджетов на организацию предоставления дошкольного образования в негосударственных организациях	млн. руб.	650,0
105	Итого дополнительные расходы бюджетов:	млн. руб.	2 158,7
106	бюджеты субъектов Российской Федерации <b>стр. 101 + стр. 103</b>	млн. руб.	2 808,7
107	местные бюджеты <b>- стр. 104</b>	млн. руб.	-650,0

**!!! Условия и допущения**

- Расчет осуществлен с учетом планируемого в соответствии с законопроектом "Об образовании в Российской Федерации" повышения оплаты труда педагогических работников до среднего по экономике уровня (соответствующие расчеты представлены в отдельном разделе)
- Расчет осуществлен с учетом планируемого снижения ставки страховых взносов до 30,2% (стр. 005)
- Доля расходов бюджетов на уплату страховых взносов (начислений на оплату труда) в общем объеме расходов на дошкольное образование определена на основе статистической информации по 2009 году с учетом изменения размеров ставок страховых взносов за данный период.
- Прогнозный объем поступления родительской платы в 2011 году определен исходя из предположения о сохранении соотношения бюджетного финансирования и родительской платы на уровне 2009 года (т.е. исходя из предположения о стабильности посещаемости, платежной дисциплины, структуры воспитанников).
- В отсутствие государственного стандарта дошкольного образования доля расходов на реализацию общеобразовательной программы принята на уровне 30% от общих расходов, что примерно равно доле расходов дошкольных образовательных учреждений на оплату труда педагогических работников (с начислениями) в 2009 году.
- Расчет не учитывает возможного увеличения числа воспитанников негосударственных дошкольных образовательных учреждений в связи с обязательностью бюджетного финансирования, т.к. объем бюджетной поддержки будет недостаточен для радикального изменения предложения со стороны частного сектора, тогда как иные меры законопроекта, направленные на обеспечение общедоступного дошкольного образования, должны существенно снизить неудовлетворенный спрос на услуги дошкольного образования со стороны населения.
- Расчет осуществлен без учета территориальной дифференциации в части стоимости оказания услуг дошкольного образования, а также территориальной дислокации негосударственных учреждений, предоставляющих услуги дошкольного образования.

№	Показатель	ед. изм	всего			
<b>I. Исходные данные</b>						
001	Расходы дошкольных образовательных учреждений (2009 год)	млн. руб.	315 709,6			
002	оплата труда	млн. руб.	163 686,6			
003	педагогического персонала (без совместителей)	млн. руб.	76 932,6			
004	начисления на оплату труда	млн. руб.	40 889,2			
005	питание	млн. руб.	47 438,2			
006	услуги связи	млн. руб.	536,6			
007	транспортные услуги	млн. руб.	593,6			
008	коммунальные услуги	млн. руб.	26 641,9			
009	арендная плата за пользование имуществом	млн. руб.	235,6			
010	услуги по содержанию имущества	млн. руб.	11 754,1			
011	прочие затраты	млн. руб.	23 933,7			
012	Объем дополнительных расходов бюджетов на повышение заработной платы педагогических работников (в соответствии с осуществленным расчетом), в ценах 2011 года	млн. руб.	101 659,4			
013	муниципальных учреждений дошкольного образования	млн. руб.	101 659,4			
014	дошкольных учреждений субъектов Российской Федерации	млн. руб.	0,0			
015	Объем финансирования дошкольных образовательных учреждений за счет родительской платы (2009 год)	млн. руб.	41 844,6			
016	Индексы роста потребительских цен в Российской Федерации (декабрь к декабрю)					
017	2010 год	раз	1,088			
018	2011 год	раз	1,065			
019	Ставка страховых взносов (начислений на оплату труда)					
020	2009 год	%	26,2%	<b>Прямые переменные расходы</b>		
021	условия расчета	%	30,2%			
<b>II. Корректировка исходных данных</b>				<b>образование</b>	<b>присмотр и уход</b>	<b>Постоянные расходы</b>
101	Расходы дошкольных образовательных учреждений	млн. руб.	409 686,5			
102	оплата труда	млн. руб.	163 686,6		86 754,0	
103	<b>стр. 002 - стр. 003 + стр. 103</b> педагогического персонала (без совместителей)	млн. руб.	76 932,6	76 932,6		
104	<b>стр. 003</b> начисления на оплату труда	млн. руб.	47 131,9	22 152,0	24 979,9	
105	<b>стр. 004 : стр. 020 * стр. 021</b> расходы на повышение оплаты труда (с начислениями)	млн. руб.	87 734,2	87 734,2		
106	<b>стр. 012 : стр. 017 : стр. 018</b> питание	млн. руб.	47 438,2		47 438,2	
107	<b>стр. 005</b> услуги связи	млн. руб.	536,6			536,6
108	<b>стр. 006</b> транспортные услуги	млн. руб.	593,6			593,6
109	<b>стр. 007</b> коммунальные услуги	млн. руб.	26 641,9			26 641,9
110	<b>стр. 008</b> арендная плата за пользование имуществом	млн. руб.	235,6			235,6
111	<b>стр. 009</b> услуги по содержанию имущества	млн. руб.	11 754,1			11 754,1
112	<b>стр. 010</b> прочие затраты	млн. руб.	23 933,7			23 933,7
	<b>стр. 011</b>					
<b>III. Распределение затрат по видам деятельности</b>				<b>186 818,8</b>	<b>159 172,1</b>	<b>25 064,0</b>
201	Прямые переменные затраты	млн. руб.	345 990,9			
202	на реализацию образовательной программы	млн. руб.	186 818,8			
203	<b>стр. 103 + стр. 104 * стр. 103 : стр. 102 + стр. 105</b> на уход и присмотр за детьми	млн. руб.	159 172,1			
204	<b>стр. 102 - стр. 103 + стр. 104 * (1 - стр. 103 : стр. 102)</b> Косвенные переменные затраты	млн. руб.	25 064,0			
205	<b>стр. 107 + стр. 108 + стр. 112</b> Постоянные расходы	млн. руб.	38 631,6			
206	<b>стр. 109 + стр. 110 + стр. 111</b> Распределение косвенных переменных затрат:	млн. руб.	25 064,0			
207	на реализацию образовательной программы	млн. руб.	13 533,4			
208	<b>стр. 204 * стр. 202 : стр. 201</b> на уход и присмотр за детьми	млн. руб.	11 530,6			
209	<b>стр. 204 * стр. 203 : стр. 201</b> Переменные затраты (всего)	млн. руб.	371 054,9			
210	на реализацию образовательной программы	млн. руб.	200 352,2			
211	<b>стр. 202 + стр. 207</b> на уход и присмотр за детьми	млн. руб.	170 702,7			
	<b>стр. 203 + стр. 208</b>					
<b>IV. Структура затрат дошкольных учреждений</b>						
301	Доля переменных расходов на реализацию образовательной программы	%	48,9%			
302	<b>стр. 210 : стр. 101</b> Доля переменных расходов на присмотр и уход за детьми	%	41,7%			
303	<b>стр. 211 : стр. 101</b> Доля постоянных расходов	%	9,4%			
	<b>стр. 205 : стр. 101</b>					

**!!! Условия и допущения**

- Не учтены различия в темпах инфляционного удорожания (ценового роста) в 2010-2011 гг. по различным видам расходов, в т.ч. опережающее удорожание коммунальных услуг.
- Расчет осуществлен с учетом планируемого снижения ставки страховых взносов до 30,2%, а также увеличения расходов бюджетов на повышение заработной платы педагогических работников до среднего по экономике уровня. Прочие факторы, влияющие на структуру расходов учреждений дошкольного образования, не учтены.
- Ставка страховых взносов принимается на уровне максимального значения без учета регрессивного снижения ставок для высоких доходов.
- Распределение расходов на прямые и постоянные построено на ряде упрощений, в т.ч.
  - полное отнесение коммунальных расходов и расходов на содержание имущества к постоянным;
  - отнесение всех "прочих расходов" к косвенным переменным (при наличии в их составе определенной доли постоянных расходов);
  - отнесение расходов на оплату труда административного и прочего персонала (кроме педагогических работников) к расходам на уход и присмотр за детьми (в то время как часть данных расходов является косвенными и должна быть распределена в т.ч. на расходы по реализации образовательной программы)