ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ

к проекту федерального закона "Об образовании в Российской Федерации"

Принятие и реализация Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" (далее - законопроект), в том числе дополнительные расходы, предусматриваемые законопроектом, в том числе в связи с увеличением уровня оплаты труда педагогических работников, повышением уровня стипендиального обеспечения студентов, обучающихся по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, перераспределением полномочий по обеспечению государственных гарантий на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования, будут осуществляться в пределах бюджетных ассигнований, предусматриваемых на цели образования.

Согласно данным Федерального казначейства об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации (по состоянию на 1 января 2012 года) расходы в 2011 году на дошкольное образование составили 394 713 969 601,15 рубля, на общее образование - 989 764 139 169,72 рубля, на начальное профессиональное и среднее профессиональное образование - 177 722 783 104,36 рубля, на высшее и послевузовское профессиональное образование - 416 845 063 669,38 рубля.

Законопроектом перераспределяются полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по обеспечению государственных гарантий на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования.

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 9 законопроекта предусматривается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях в размере, необходимом и достаточном для реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами.

Расходы бюджетов субъектов Российской Федерации на предоставление иных межбюджетных трансфертов местным бюджетам для реализации программ дошкольного образования на общедоступной и бесплатной основе

составят 112 355 млн. рублей без учета предусматриваемого законопроектом повышения уровня заработных плат педагогических работников образовательных организаций и при условии сохранения текущей численности воспитанников муниципальных дошкольных образовательных организаций.

Справочно: [294 208 млн. рублей (объем расходов местных бюджетов на дошкольное образование в 2011 году) + 44 292 млн. рублей (расчетный объем поступления родительской платы в 2011 году) - 5 725 млн. рублей (экономия за счет снижения ставки страховых взносов)] x 34% (расчетная доля расходов МДОУ на образовательную программу) = 112 355 млн. рублей.

При этом доля в 34% принята в расчетах как минимальная, учитывающая только расходы на оплату труда педагогических работников дошкольных образовательных организаций (с начислениями), и пропорциональную часть косвенных затрат (оплата услуг связи, транспортных услуг и прочих затрат).

Следует обратить внимание, что на указанную сумму должны сократиться расходы местных бюджетов в части, непосредственно связанной с реализацией основной образовательной программы дошкольного образования.

В соответствии с частью 2 статьи 104 проекта федерального закона, предусматривается, что нормативные затраты на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере образования включают затраты на оплату труда педагогических работников с учетом соотношения учебной (преподавательской) и другой работы в соответствии с частью 7 статьи 48 законопроекта, а также с учетом обеспечения уровня средней заработной платы педагогических работников, определяемого в соответствии с решениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

Реализация данной нормы законопроекта потребует увеличения расходов бюджетов в 2013 году на оплату труда педагогических работников образовательных организаций (в ценах 2011 года) на 274 173 млн. рублей, в том числе федеральный бюджет - 26 939 млн. рублей, бюджеты субъектов Российской Федерации - 247 234 млн. рублей.

Законопроектом также предусматривается изменение подходов по определению размеров стипендий, выплачиваемых обучающимся по основным профессиональным образовательным программам, и определению

стипендиального фонда, выделяемого образовательным организациям на эти цели. Частью 7 статьи 37 законопроекта предусматривается, что средства, выделяемые организации, осуществляющей образовательную деятельность, на стипендиальное обеспечение обучающихся (стипендиальный фонд), определяются исходя из общего числа обучающихся по очной форме обучения по каждому уровню профессионального образования за счет средств федерального бюджета в данной организации и нормативов, определяемых Правительством Российской Федерации.

При этом планируются следующие расчетные нормативы, используемые для определения стипендиального фонда:

1) с 1 сентября 2013 г. в размере не менее одной пятой минимального размера оплаты труда - для обучающихся по образовательным программам среднего профессионального образования; в размере не менее 40% минимального размера оплаты труда - для обучающихся по образовательным программам высшего образования;

2) с 1 сентября 2015 г. в размере не менее одной трети минимального размера оплаты труда - для обучающихся по образовательным программам среднего профессионального образования; в размере не менее половины минимального размера оплаты труда - для студентов образовательных организаций высшего образования; в размере минимального размера оплаты труда - для аспирантов (адъюнктов), ординаторов, ассистентов-стажеров.

Реализация такого подхода потребует увеличения расходов федерального бюджета на эти цели:

с 1 сентября 2013 года - на 4 443 млн. руб.;

с 1 сентября 2015 года - на 29 144 млн. руб.

Нормативы для формирования стипендиального фонда за счет бюджетных ассигнований субъектов Российской Федерации определяются органами государственной власти субъекта Российской Федерации; за счет бюджетных ассигнований местного бюджета - органами местного самоуправления.

Законопроектом также меняется система льгот и преимуществ, предоставляемых отдельным категориям граждан при приеме в образовательные организации высшего образования.

Необходимость модернизации сложившейся системы преимуществ (льгот), предоставляемых при приеме в образовательные учреждения среднего профессионального и высшего профессионального образования, обусловлена не только коллизией и разрозненностью законодательства в этой сфере, но и рядом других факторов, прежде всего формированием новых механизмов

выравнивания возможностей получения образования для различных категорий граждан.

Законопроектом предусматривается закрепление исчерпывающего перечня предоставляемых преимуществ (льгот) при приеме в образовательные организации высшего образования, категорий граждан, имеющих право на получение указанных преимуществ (льгот), а также условий и оснований предоставления преимуществ (льгот) при приеме в соответствующие образовательные организации, в том числе реализующие военные профессиональные образовательные программы.

Предоставляемая в настоящее время различным категориям граждан льгота по приему вне конкурса в государственные и муниципальные образовательные учреждения высшего профессионального образования заменяется следующими преимущественными правами:

право на прием для получения высшего образования по программам бакалавриата и программам подготовки специалиста за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в пределах установленной квоты;

право на прием на подготовительные отделения образовательных организаций высшего образования для обучения за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации;

преимущественное право зачисления при условии успешного прохождения вступительных испытаний и при прочих равных условиях.

Частью 7 статьи 74 законопроекта устанавливается перечень категорий граждан, имеющих право обучения на подготовительных курсах образовательных организаций высшего образования за счет средств федерального бюджета.

Средняя стоимость обучения на подготовительных курсах за счет средств федерального бюджета была определена на основе информации о средней стоимости обучения на подготовительных курсах граждан, проходящих (проходивших) военную службу (15188 рублей в ценах 2011 года).

Учитывая совокупный ожидаемый прирост слушателей подготовительных отделений, обучающихся за счет средств федерального бюджета порядка 16 тыс. человек, увеличение расходов федерального бюджета на обучение отдельных категорий граждан на подготовительных отделениях образовательных организаций высшего образования за счет федерального бюджета составит 356 млн. рублей.

Справочно: [11,8 тыс. человек (дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей) + 1,3 тыс. человек (5,3 тыс. человек инвалидов 1 и 2 групп, инвалидов детства $\times$ 0,24, коэффициент востребованности подготовительных курсов среди имеющих льготу на поступление) + 0,3 тыс. человек (инвалиды войны, участники боевых действий) + 2,2 тыс. человек (граждане, подвергшиеся радиации) + 0,5 (прочие льготные категории)] $\times$ 22,2 тыс. рублей (расходы на обучение одного слушателя подготовительного отделения, с учетом повышения заработных плат) = 356 млн. рублей.

Одновременно предполагается изменение норматива минимального числа студентов, обучающихся по образовательным программам высшего образования за счет средств федерального бюджета. Частью 2 статьи 104 законопроекта предусматривается, что за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета финансируется обучение по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам высшего образования не менее чем восьмисот студентов из расчета на каждые десять тысяч человек в возрасте от 17 до 30 лет, проживающих в Российской Федерации.

В краткосрочной перспективе изменение указанного норматива приведет к экономии средств федерального бюджета, выделяемых на эти цели (15 649 млн. руб.), увеличивающейся в средне- и долгосрочной перспективе (экономия в 2015 году - 32 462 млн. руб., в 2016 году - 41 890 млн. руб.).

Справочно: [2241 тыс. студентов по новому нормативу (28 008 тыс. человек $\times$ 800 : 10 тыс. человек) - 2430 тыс. студентов по старому нормативу (142 888 тыс. человек $\times$ 170 : 10 тыс. человек)] $\times$ 83 тыс. рублей (норматив расходов на обучение одного студента в 2011 году с учетом роста зарплаты и стипендий) = - 188,4 тыс. человек $\times$ 83 тыс. рублей = - 15 649 млн. рублей.

Указанные расчеты отражают максимально достижимую экономию бюджетных ассигнований федерального бюджета (при обеспечении минимально возможного числа студентов, обучающихся по образовательным программам высшего за счет федерального бюджета).

В настоящее время Законом Российской Федерации "Об образовании" (пункт 2 статьи 41) и Федеральным законом "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" (подпункт 1 пункта 3 статьи 2) установлена гарантия финансового обеспечения за счет средств федерального бюджета обучения в федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования не менее 170 студентов на каждые 10 000 человек, проживающих в Российской Федерации (далее - государственная гарантия).

Этот показатель служит основой для расчета контрольных цифр приема граждан на обучение за счет средств федерального бюджета в федеральные государственные образовательные учреждения высшего профессионального образования (далее - вузы). Он отражает прямую зависимость между общей минимальной численностью студентов, обучающихся за счет средств федерального бюджета, и численностью населения Российской Федерации.

Однако данный показатель не учитывает возможное изменение возрастной структуры населения (изменение соотношения численности населения различных возрастных групп). В частности, он не учитывает тот факт, что основной приток поступающих в образовательные учреждения высшего профессионального образования на места, финансируемые за счет средств федерального бюджета, составляют лица в возрасте 17 - 30 лет.

В случае негативного изменения соотношения численности населения данной возрастной группы в общей структуре населения Российской Федерации вышеуказанный показатель может не соблюдаться.

Так, в результате демографических процессов 1990-х годов, при совокупном действии низкой рождаемости и высокой смертности населения, в настоящее время наблюдается тенденция изменения возрастной структуры населения, выраженная в сокращении доли молодежи в общей численности населения. Прогнозные данные Росстата о численности населения различных возрастных категорий показывают значительное сокращение численности населения в возрасте 17 - 30 лет: 2011 год - 31,145 млн. человек, 2013 год - 29,281 млн. человек; 2016 год - 25,561 млн. человек. При этом общая численность населения Российской Федерации изменится незначительно.

Сохранение текущего показателя при определении общего размера контрольных цифр приема на обучение в высших учебных заведениях за счет средств федерального бюджета, в условиях демографического провала в возрастной группе населения, которая составляет основной контингент высших учебных заведений, существенно понизит эффективность конкурсного отбора,

в негативном сценарии - может привести к приему в вузы фактически на общедоступной основе (т.е. без конкурса).

Кроме того, сокращение разрыва между численностью тех, кто подает заявления на бюджетные места, и численностью тех, кто по результатам конкурсных испытаний зачисляется на бюджетные места, повлечет следующие негативные последствия:

снижение общего уровня общеобразовательной подготовки выпускников общеобразовательных учреждений, и, как следствие, снижение среднего уровня освоения образовательных программ высшего профессионального образования, и требований к самим образовательным программам;

распространение ситуации нулевого или отрицательного уровня конкурса на прием, когда число поданных заявлений равно или меньше числа контрольных цифр приема на данную специальность;

увеличение числа выпускников образовательных организаций высшего профессионального образования, которые не смогли трудоустроиться или трудоустроились не по полученной специальности.

Так, если в 2009 и 2010 годах соотношение величины бюджетного приема и выпуска из школ составило 56 %, то в 2013 году это соотношение составит 73 % и в дальнейшем будет находиться в интервале от 70 до 80 % (без учета выпускников образовательных учреждений начального профессионального и среднего профессионального образования).

Изложенное позволяет говорить о наличии острой необходимости изменения подхода к расчету рассматриваемого показателя минимальной численностью студентов, обучающихся за счет средств федерального бюджета.

Учитывая негативные демографические процессы, предлагается использовать более гибкий показатель, позволяющий учитывать изменение структуры населения Российской Федерации в разрезе возрастных групп, что позволит основывать расчеты минимальной численности студентов, обучающихся за счет средств федерального бюджета, исходя из возрастной группы, обеспечивающей основной приток обучающихся в вузах, - группы в возрасте от 17 до 30 лет.

Одновременно необходимо обеспечить соответствующую гарантию доступности высшего профессионального образования на уровне действующего показателя. При расчете целесообразно учитывать соответствующие условия применительно к 2011 году:

1) общая минимальная численность студентов, обучающихся в вузах за счет средств федерального бюджета, в соответствии с нормативом 170 студентов на 10 тысяч человек населения, составила 2 415 тысяч человек;

2) общая численность населения в возрасте от 17 до 30 лет в указанном году составила 31 145 тысяч человек;

3) соотношение общей минимальной численности студентов, обучающихся в вузах за счет средств федерального бюджета, с общей численностью молодежи данной когорты, составляет 775 человек на 10 тысяч человек населения. В 2013 году этот показатель составит 798 человек. В связи с этим целесообразно установить соответствующий показатель на уровне 800 человек на 10 тысяч человек населения в возрасте от 17 до 30 лет.

При установлении предлагаемой государственной гарантии (800 человек на 10 тысяч человек населения в возрасте от 17 до 30 лет) соотношение минимальной величины бюджетного приема в вузы с численностью выпускников школ будет в значительной мере стабилизировано даже с учетом колебания соотношения доли молодежи от общей численности населения Российской Федерации. При этом доступность высшего профессионального образования не будет уменьшаться по отношению к современному уровню.

Определение государственной гарантии в расчете на численность соответствующей возрастной когорты, составляющей основную часть поступающих на обучение за счет средств федерального бюджета, позволит учесть колебания ее доли в общей численности населения Российской Федерации, и тем самым оптимизировать число обучающихся, сохранить конкурсный прием в высшие учебные заведения и за счет этого обеспечить качество высшего профессионального образования в Российской Федерации.

При этом необходимо иметь в виду, что вводимая норма закрепляет только механизм расчета минимального количества лиц, обучающихся в федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования за счет средств федерального бюджета и не препятствует поступлению в вузы лиц других возрастных категорий, прошедших конкурсный отбор и имеющих право на получение высшего профессионального образования за счет бюджетных средств.

Таким образом, финансовые последствия реализации норм законопроекта составят:

(в ценах 2011 года, в млн. рублей)

№/ №	Мероприятие	Уровень бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	2013 год	2016 год
1.	Передача полномочий по обеспечению государственных гарантий на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования на уровень субъектов Российской Федерации	бюджеты субъектов Российской Федерации местные бюджеты	112355 - 112355	112355 - 112355
2.	Обеспечение общедоступности бесплатного дошкольного образования	бюджеты субъектов Российской Федерации	45520	57685
3.	Увеличение заработной платы педагогических работников	федеральный бюджет	26939	47358
		бюджеты субъектов Российской Федерации	247234	397792
4.	Увеличение стипендиального обеспечения обучающихся за счет федерального бюджета	федеральный бюджет	4443	29144
5.	Изменение численности студентов обучающихся по образовательным программам высшего образования за счет федерального бюджета	федеральный бюджет	- 15649	- 41890
6.	Обучение на подготовительных отделениях образовательных организаций высшего образования за счет средств федерального бюджета	федеральный бюджет	356	421

№/ №	Мероприятие	Уровень бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	2013 год	2016 год
		ИТОГО: федеральный бюджет	16089	35033
		бюджеты субъектов Российской Федерации	405109	567832
		местные бюджеты	-112355	-112355

Вышеуказанные расчеты учитывают ежегодное повышение заработной платы педагогических работников в соответствии с темпом роста реальной заработной платы в экономике Российской Федерации, а также изменение норматива минимального числа студентов, обучающихся по программам высшего образования за счет средств федерального бюджета.