



ОСОБЕННОСТИ СУЩЕСТВУЮЩИХ ФОРМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ МАТЕРИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ

*воспитания и обучения детей
дошкольного возраста в России.*

*Родина Наталья Викторовна,
старший научный сотрудник отдела экономики образовательных систем
Федерального института развития образования, кандидат экономических наук.*

В настоящее время государство использует два основных механизма материальной поддержки воспитания детей дошкольного возраста: это предоставление компенсации части родительской платы за содержание ребенка в дошкольном образовательном учреждении и введение региональных и муниципальных льгот (или компенсаций) по оплате услуг ДОУ. Первый механизм действует сравнительно недавно: с 1 января 2007 года в соответствии с Федеральным Законом от 05.12.2006 № 207-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной поддержки граждан, имеющих

детей». Данным законом устанавливается, что родителям, имеющим детей, посещающих государственные и муниципальные образовательные учреждения, реализующие основную общеобразовательную программу дошкольного образования, выплачивается компенсация части родительской платы на первого ребенка в размере 20% размера фактически взимаемой платы за содержание ребенка, на второго ребенка — в размере 50% и на третьего ребенка и последующих детей — в размере 70%.

В условиях поставленных социальных приоритетов развития Российской Федерации, объявляемых 2008 года «годом семьи», акту-

альным представляется анализ и оценка существующих механизмов поддержки образования и воспитания детей дошкольного возраста и разработка предложений по совершенствованию этих механизмов.

Действующие формы материальной поддержки родителей необходимо рассматривать с точки зрения достижения целей, преследуемых при введении тех или иных механизмов, а также с точки зрения их результативности для потребителей этой поддержки. Использование такой формы поддержки семей, имеющих детей дошкольного возраста, как компенсация части родительской платы за посещение ДОУ, может преследовать достижение следующих целей:

- снижение нагрузки на семейный бюджет по оплате услуг детского сада;
- регулирование (сдерживание) темпов роста родительской платы за посещение детского сада;
- стимулирование рождаемости посредством сокращения части расходов, связанных с воспитанием детей дошкольного возраста;
- стимулирование родителей к вложению средств в образование детей в дошкольном возрасте.

Следует отметить, что поскольку существующая нормативно-правовая база не дает каких-либо указаний на цели, преследуемые при внедрении механизма компенсации части родительской платы за

детский сад, все перечисленное, скорее, относится к теоретически возможным целям. Таким образом, проанализируем, насколько предоставление компенсации части родительской платы за посещение ребенком дошкольного образовательного учреждения в установленной форме и объеме способствует достижению перечисленных целей.

Снижение нагрузки на семейный бюджет по оплате услуг детского сада.

Для того, чтобы оценить значимость компенсации для семей, имеющих детей дошкольного возраста, с точки зрения снижения нагрузки на семейный бюджет необходимо провести расчеты величины денежной выгоды этих семей в зависимости от количества детей и величины доходов в семье. Такие расчеты отражены в таблицах 1, 2.

Для проведения представленных расчетов были выделены возможные и, как нам представляется, довольно частые сочетания количества и возраста детей в семье:

- а) в семье единственный ребенок, он и посещает ДОУ;
- б) в семье два ребенка, второй из них посещает ДОУ;
- в) в семье два ребенка, оба из которых посещают ДОУ;
- г) в семье три ребенка, ДОУ посещает третий ребенок в семье;
- д) в семье три ребенка, двое из которых посещают ДОУ (первый не посещает).



Таблица 1. Годовая выгода семей, получающих компенсацию части родительской платы за посещение ДОУ, в зависимости от численности и возраста детей в семье, 2007 год, рублей в год.

Вид образовательного учреждения	Годовая выгода семей, рублей в год				
	на первого ребенка, посещающего ДОУ	на второго ребенка, первый ребенок не посещает ДОУ	на двоих детей, оба посещают ДОУ*	на 3-го ребенка семье, первые два – не посещают ДОУ	на двух детей из трех, первый не посещает ДОУ*
Детский сад	516	1935	2452	2882	4817
Детский сад общеразвивающего вида	676	2287	2963	3361	5648
Детский сад компенсирующего вида	768	2481	3249	3622	6103
Детский сад присмотра и оздоровления	886	2740	3626	3976	6716
Детский сад комбинированного вида	763	2465	3229	3600	6065
Центр развития ребенка - детский сад	614	2302	2916	3427	5729
Начальная школа-детский сад	556	2084	2640	3103	5187
Начальная школа-детский сад компенсирующего вида	642	2282	2924	3376	5658
Прогимназия	639	1975	2614	2866	4841
Другие образовательные учреждения, реализующие общеобразовательную программу дошкольного образования	565	1747	2313	2536	4283

* — приводится суммарная выгода на двоих детей

Таблица 2. Прогноз на 2008 год выгоды семей, получающих компенсацию части родительской платы за посещение ДОУ, в зависимости от численности и возраста детей в семье, рублей в год.

Вид образовательного учреждения	Годовая выгода семей, рублей в год					на двух детей из трех, первый не посещает ДОУ*
	на первого ребенка, посещающего ДОУ	на второго ребенка, первый ребенок не посещает ДОУ	на двоих детей, оба посещают ДОУ*	на 3-го ребенка семье, первые два – не посещают ДОУ		
Детский сад	681	2199	2881	3212	5411	
Детский сад общеразвивающего вида	776	2506	3283	3660	6166	
Детский сад компенсирующего вида	821	2650	3470	3869	6519	
Детский сад пристома и оздоровления	893	2885	3778	4213	7097	
Детский сад комбинированного вида	814	2629	3443	3839	6468	
Центр развития ребенка - детский сад	813	2624	3437	3832	6456	
Начальная школа-детский сад	735	2373	3108	3466	5839	
Начальная школа-детский сад компенсирующего вида	786	2537	3323	3705	6242	
Прогимназия	638	2061	2700	3010	5071	
Другие образовательные учреждения, реализующие общеобразовательную программу дошкольного образования	569	1836	2405	2681	4518	

* - приводится суммарная выгода на двоих детей

За годовую выгоду (экономия) родителей, получающих компенсацию части родительской платы за посещение ребенком детского сада, принимается разница между суммой, выплаченной родителем дошкольному образовательному учреждению за год в 2006 году, и суммой, выплаченной родителем ДООУ за год в 2007 году с учетом предоставления компенсации. Полученные данные отражают выгоду получателей компенсации с учетом реального роста размера родительской платы за 2006–2007 гг., который составил в зависимости от видов дошкольных образовательных учреждений 6–10% в год.

Представленные данные отражают, что установленные размеры компенсации оставляют потребителей в выигрыше даже с учетом произошедшего роста родительских плат и позволяют несколько снизить реальную плату, вносимую родителями за услуги дошкольного образовательного учреждения, относительно уровня 2006 года. При этом надо понимать, что величина потребительской выгоды в год оказывается зависимой от первоначального уровня родительской платы (уровня 2006 года), от темпов роста родительской платы (в целом, по видам образовательных учреждений), что в свою очередь зависит от ситуации в конкретных регионах.

При осуществлении расчетов учитывались средний размер родительской платы по РФ в зависимости от вида образовательного учреждения и темпы его изменения за период 2006–2007 гг. Для осуществления прогноза выгоды родителей на 2008 год принималось, что темп роста родительской платы сохранится на прежнем уровне и составит в

среднем 7% по различным дошкольным образовательным учреждениям (таблица 3).

Проведенный по регионам РФ анализ родительской платы за детский сад показал, что главный фактор, оказывающий влияние на размер и дифференциацию родительской платы, — это объективные затраты дошкольных учреждений на осуществление образовательного процесса, что зависит, например, от продолжительности пребывания ребенка в образовательном учреждении, уровня инфляции (родительская плата возросла в пределах 6–10% по типам образовательных учреждений, реализующих программу дошкольного образования, что соответствует общему уровню инфляции в 2006 г. (9%)) и других факторов.

Учитывая это, можно прийти к следующим выводам.

- введение компенсации части родительской платы за посещение ДООУ в установленных размерах и условиях позволило снизить реально вносимую родителями плату относительно уровня 2006 года; то есть родители стали платить в месяц меньше, чем в 2006 году, что произошло на фоне некоторого роста уровня заработной платы;
- величина выгоды, получаемой родителями, зависит от количества и возраста детей в семье: максимальна одна для семей, имеющих двоих детей (при условии, что оба посещают ДООУ), семей, имеющих троих детей (при условии, что только последний посещает ДООУ), семей, имеющих троих детей (среди которых первый не посещает ДООУ и остальные – посещают);
- выгода от компенсации на первого и единственного ребенка в се

Таблица 3. Размер и динамика родительской платы за 2006–2007 гг. и прогноз размера родительской платы на 2008 год с темпом роста 7%

Вид образовательного учреждения	Размер родительской платы (руб./мес.)		Рост родительской платы (2007 г. к 2006 г.), %	Предполагаемый рост родительской платы, 2008 к 2007 г., %	Прогноз размера родительской платы, 2008 год, руб./мес.
	2006 г.	2007 г.			
Детский сад	391	430	10%	7%	460
Детский сад общеразвивающего вида	452	490	8%	7%	524
Детский сад компенсирующего вида	485	518	7%	7%	554
Детский сад присмотра и оздоровления	530	564	6%	7%	603
Детский сад комбинированного вида	482	514	7%	7%	550
Центр развития ребенка - детский сад	465	513	10%	7%	549
Начальная школа-детский сад	421	464	10%	7%	496
Начальная школа-детский сад компенсирующего вида	456	496	109	7%	531
Прогимназия	382	403	106	7%	431
Другие образовательные учреждения	338	359	106	7%	384

мье неощутима (50-70 рублей в месяц в среднем по России, то есть снижение родительской платы на 2-10%), а в регионах, использующих «затратные» (с точки зрения усилий потребителей) схемы предоставления компенсаций (то есть с обязательством ежемесячного предоставления копий квитанций об оплате, необходимостью сдачи документов в муниципальный орган, уполномоченный осуществлять выплату компенсации, а не в дошкольное образовательное учреждение и т.п.) тем более.

Необходимо отдельно оценивать значимость выгод от компенсации с точки зрения величины расходов на воспитание и образование детей дошкольного возраста. В Информационном бюллетене «Мониторинг экономики образования. Экономические стратегии семей в сфере образования», №4, 2007 г. проводятся данные о расходах домохозяйств на воспитание и обучение дошкольников: 7,8 тыс. рублей в год в среднем по регионам России, 17,1 тыс. рублей в год — по Москве. Если сравнить эти цифры с размером выгоды от компенсаций в 2007 году, то получаем для регионов России:

- в семьях с единственным ребенком дошкольного возраста механизм компенсации позволяет сэкономить порядка 6% бюджета семьи, направляемого на воспитание и образование ребенка;
- в семьях с двумя детьми, второй из которых посещает ДООУ, механизм компенсации позволяет сэкономить порядка 25% бюджета семьи, направляемого на воспитание и образование второго ребенка;
- в семьях с двумя детьми, оба посещают ДООУ, механизм компенса-

ции позволяет сэкономить порядка 20% бюджета семьи, направляемого на воспитание и образование обоих детей;

- в семьях с тремя детьми, в которых третий ребенок посещает ДООУ, механизм компенсации позволяет сэкономить порядка 40% бюджета семьи, направляемого на воспитание и образование третьего ребенка;
- в семьях с тремя детьми, в которых второй и третий ребенок посещают ДООУ, механизм компенсации позволяет сэкономить порядка 30% бюджета семьи, направляемого на воспитание и образование обоих детей.

Такие расчеты также подтверждают, что механизм компенсации в существующих размерах и на существующих условиях малозначим для семей с единственным ребенком и приносит ощутимую выгоду для семей с двумя и более детьми. Приведенные выше оценки значимости выгод потребителей от компенсации с точки зрения их доли в расходах на образование и воспитание детей позволяют говорить о возможностях использования схемы компенсации части родительской платы за ДООУ в качестве механизма, стимулирующего родителей к вложению дополнительных средств в образование детей в дошкольном возрасте. То есть, если за счет введения компенсаций семья экономит от 20 до 30% бюджета, предназначенного на образование и воспитание дошкольника, можно говорить о введении дополнительного условия к компенсированным средствам — чтобы они были потрачены на образовательные цели.

Регулирование (сдерживание) темпов роста родительской платы за посещение детского сада

Одна из форм материальной поддержки воспитания детей дошкольного возраста может заключаться в сдерживании роста родительской платы за посещение ребенком дошкольного образовательного учреждения относительно существующего уровня инфляции и роста заработной платы. На рисунках 1-2 приведены графики, отражающие динамику реально выплачиваемой родителями платы за посещение дошкольного образовательного учреждения относительно уровня 2006 года с учетом роста цен на 7% и 10% в год. Из графиков видно, что удерживание роста официальной родительской платы¹ на уровне 7% в год с учетом действия механизма компенсации части родительской платы позволяет сохранять величину выплат за посещение детского сада ниже уровня 2006 года в течение 5 лет и более для большинства категорий семей (выделенных в зависимости от количества детей и их возраста).

С точки зрения сдерживания роста реальной родительской платы существующий механизм компенсации оказывает наибольшее влияние на семьи, имеющие двух и более детей, посещающих дошкольное образовательное учреждение. Действие механизма с этой точки зрения незначительно для семей, имеющих единственного ребенка, который посещает дошкольное образовательное учреждение.

Еще одна цель, достижению которой может способствовать механизм предоставления компенсаций — это *повышение рождаемости* за счет реализации государ-

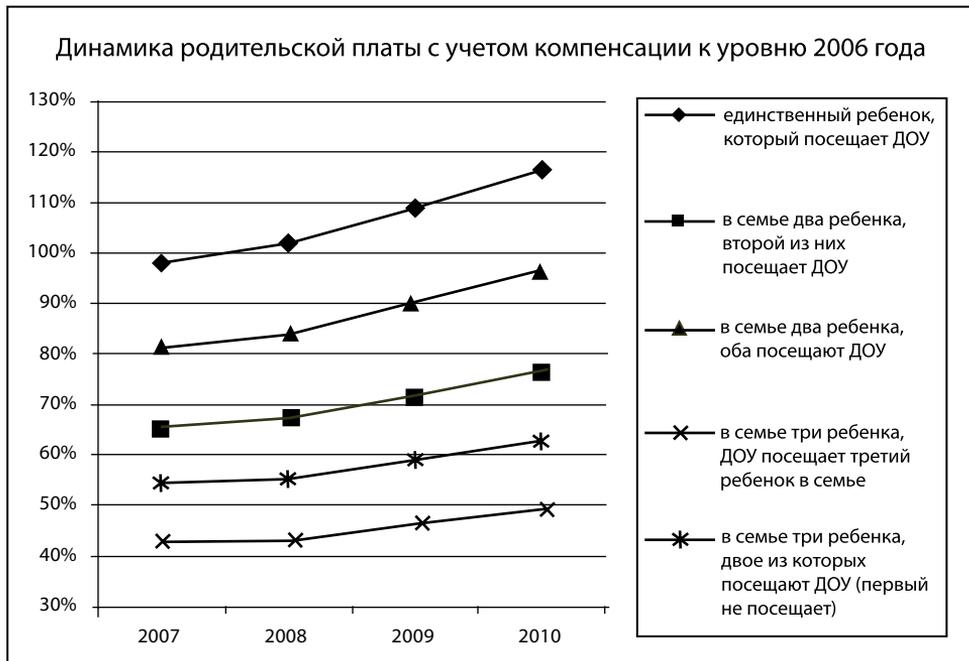
ственной политики, направленной на поддержку семей, имеющих детей. В этом смысле существующий механизм компенсации действует психологическим образом, давая потребителям ощущение в том, что государство осуществляет целенаправленные меры на поддержку воспитания детей, причем меры эти становятся ощутимее с появлением в семье второго и последующих детей.

Проведенный анализ выгод потребителей от получения компенсации части родительской платы за посещение дошкольного образовательного учреждения позволяет сформулировать ряд предложений относительно совершенствования мер материальной поддержки семей, имеющих детей дошкольного возраста.

В первую очередь, необходимо более точное определение целей поддержки. По результатам проведенного анализа возникает вопрос о целесообразности всеобщего применения компенсаций для достижения целей уменьшения родительской платы и сдерживания роста родительской платы за услуги дошкольного образовательного учреждения. Как было показано, наибольшую важность достижение этих целей имеет для малообеспеченных слоев населения, для которых ощутимо фактически любое, даже незначительное, сокращение расходов, связанных с воспитанием детей.

¹То есть утверждаемой нормативно-правовыми актами субъектов РФ или муниципалитетами

Рис. 1. Динамика родительской платы с учетом компенсации к уровню 2006 года, в %, с учетом инфляции (роста родительской платы) в раз-
мере 7% в год.



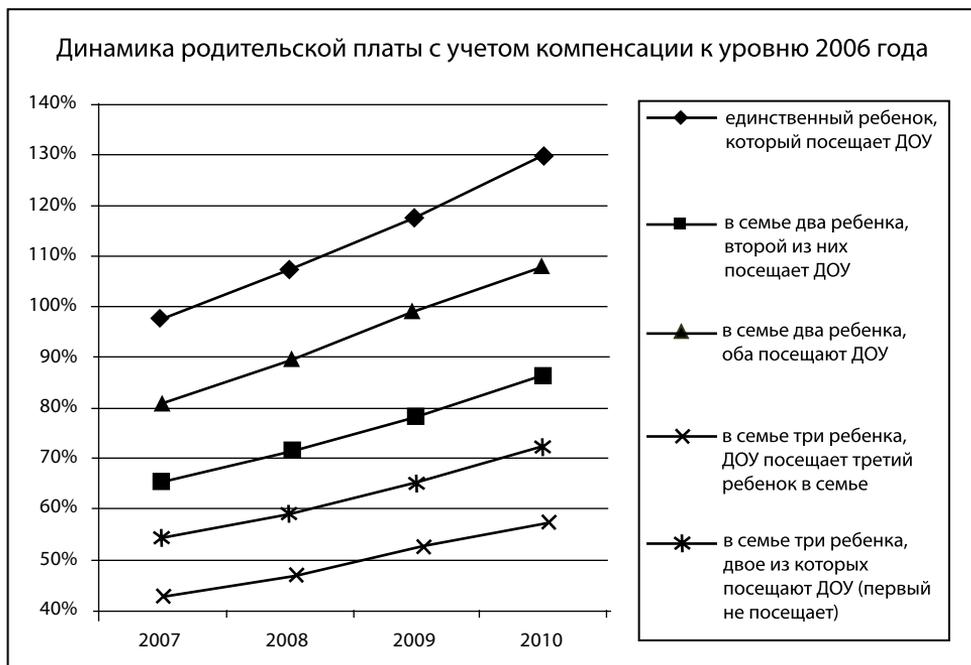
Существующая технология выплат компенсации представляется достаточно затратной как для получателей, так и для плательщика. Для получателей платежа материальные и временные затраты на подготовку ксерокопии нескольких документов могут «съесть» часть выплачиваемых компенсаций (особенно это ощутимо, если компенсация небольшая, связанная с выплатой на первого ребенка, а таких семей — большинство). Кроме того, в отдельных регионах компенсационные выплаты облагаются налогом на доходы физического лица,² что еще больше снижает как материальную, так и психологическую значимость этих выплат, особенно если размер компенсации оказывается небольшим. Аналогично для плательщика

существенно возрастают операционные расходы и затраты труда на обработку потока входящих документов (в отдельных субъектах РФ региональные власти рекомендуют местным органам управления расширить штат централизованных бухгалтерий или бухгалтерий муниципального органа, осуществляющего управление образованием, для обеспечения процесса выплат компенсаций части родительской платы), при этом в большинстве случаев эти операционные затраты приходятся на небольшие суммы выплат по каждому получателю.

Поэтому представляется уместным:

- снижение потребительских издержек при оформлении компенсации (предоставление данных о факти-

Рис. 2. Динамика родительской платы с учетом компенсации к уровню 2006 года, в %, с учетом инфляции (роста родительской платы) в размере 10% в год.



чески внесенной оплате без участия родителей, подача документов через дошкольное образовательное учреждение, предоставление компенсации в форме снижения размера родительской платы за следующий месяц или предоставление возможности увеличения временного горизонта получения компенсации (переход с ежемесячных выплат к ежеквартальным)); последнее, кроме прочего, позволит уменьшить операционные расходы плательщика.

• более точное определение потребностей целевых групп (выявление тех форм поддержки, которые были бы *действительно ощутимы разными целевыми группами*), разработка и обоснование соответствующих механизмов.

В числе возможных вариантов, позволяющих более точно соответствовать потребностям целевых групп, может быть:

Использование для отдельных целевых групп более технологичных способов выплат — например, установление фиксированной дополнительной суммы выплат к ежемесячному детскому пособию. В данном варианте требует проработки вопрос о переходе с удельных (относительно начисленного размера родительской платы с учетом прочих льгот) к фиксированным суммам.

В качестве целей актуальной может быть поддержка семей при подготовке ребенка к началу учебного года в ДОУ (средства на одежду, канцелярские товары и спортив-



ные принадлежности), особенно для малообеспеченных семей. Выплаты могли бы проводиться одновременно в течение первого месяца учебного года посредством компенсации родителям сумм, потраченных на указанные цели, но в установленных пределах и по предоставлении отчетных платежных документов (товарных чеков).

В старших группах ДОО представляется целесообразным в качестве целей материальной поддержки для многодетных семей их поддержка через субсидирование дополнительных образовательных затрат (посещение языковых, спортивных, хореографических, художественных и других образовательных курсов). Акцент на критерий многодетности связан с тем, что с ростом числа детей в семье растет и сложность их качественного воспитания, тогда как образовательные учреждения,

в том числе факультативные, позволяют адекватно решать эту задачу. В качестве второго критерия можно рассматривать уровень дохода, однако для малообеспеченных семей характерен умеренный интерес к дополнительным платным занятиям с детьми, поэтому концентрация усилий государства только на этой группе не будет эффективной. Таким образом, может более полно реализовываться цель стимулирования родителей к вложению средств в образование детей в дошкольном возрасте.

Список целей материального компенсирования может быть расширен. Например, сегодня существует проблема неравномерной загрузки ДОО на различных территориях. С этой точки зрения возможна привязка компенсирующих выплат к сокращению транспортных расходов, что может способ-

ствовать частичному решению этой проблемы. Это могло бы быть привлекательным для тех родителей, у которых возникают сложности с устройством детей в дошкольное образовательное учреждение, особенно если речь идет о малообеспеченных семьях.

²В соответствии с пунктом 1 статьи 210 Налогового кодекса Российской Федерации (далее по тексту — Кодекс) при определении налоговой базы по налогу на доходы физических лиц учитываются все доходы налогоплательщика, полученные им как в денежной, так и в натуральной формах, или право на распоряжение которыми у него возникло. Перечень доходов, не подлежащих обложению налогом на доходы физических лиц, определен статьей 217 Кодекса.

В перечень доходов, освобождаемых от налогообложения, суммы компенсации части родительской платы за содержание детей в образовательных учреждениях не входят.

В связи с этим суммы компенсации части внесенной родительской платы за содержание детей в образовательных учреждениях подлежат обложению налогом на доходы физических лиц.

Пунктом 1 статьи 226 Кодекса установлено, что российские организации, от которых или в результате отношений с которыми налогоплательщик получил доходы, указанные в пункте 2 настоящей статьи, обязаны исчислить, удержать у налогоплательщика и уплатить сумму налога, исчисленную в соответствии со статьей 224 Кодекса.

В соответствии с пунктом 2 статьи 226 Кодекса исчисление сумм и уплата

налога на доходы физических лиц производится в отношении всех доходов налогоплательщика, источником которых является налоговый агент.

Пунктом 3 статьи 226 Кодекса определено, что исчисление сумм налога производится налоговыми агентами нарастающим итогом с начала налогового периода по итогам каждого месяца применительно ко всем доходам, в отношении которых применяется налоговая ставка, установленная пунктом 1 статьи 224 Кодекса.

Налоговые агенты в соответствии с пунктом 4 статьи 226 Кодекса обязаны удержать начисленную сумму налога непосредственно из доходов налогоплательщика при их фактической выплате. Удержание у налогоплательщика начисленной суммы налога производится налоговым агентом, при фактической выплате указанных денежных средств налогоплательщику. При этом удерживаемая сумма налога не может превышать 50 процентов суммы выплаты.

При невозможности удержать у налогоплательщика исчисленную сумму налога налоговый агент обязан в течение одного месяца с момента возникновения соответствующих обстоятельств письменно сообщить в налоговый орган по месту своего учета о невозможности удержать налог и сумме задолженности.

Таким образом, исчисление налога на доходы физических лиц с сумм компенсации части родительской платы за содержание детей в образовательных учреждениях производится в порядке, установленном статьей 226 Кодекса.