

## МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ органам государственной власти дальневосточных субъектов федерации по обеспечению государственных гарантий на общедоступное и бесплатное дошкольное образование

В марте-июне 2020 году Дальневосточным представительством Агентства стратегических инициатив было организовано несколько ВКС для органов государственной власти и местного самоуправления ДФО, а также представителей негосударственного сектора дошкольного образования с целью

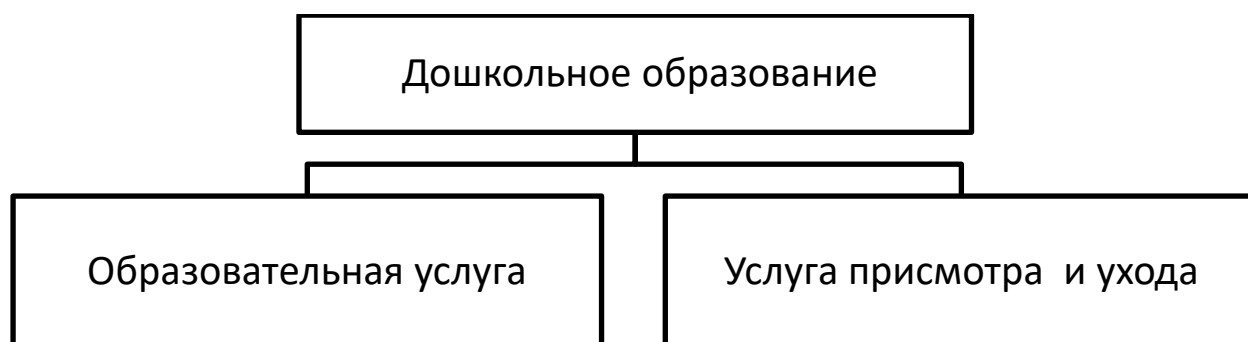
-обсуждения существующих практик и проблем развития негосударственного сектора в дошкольном образовании,

-знакомства с опытом других регионов, в том числе Ханты-Мансийского автономного округа и Башкирии,

-поиска решений существующих проблем.

В результате состоявшихся дискуссий, а также анализа нормативных правовых документов участники пришли к следующим выводам и рекомендациям:

1. В системе дошкольного образования в настоящее время существует две услуги



которые имеют разный правовой статус:

- **образовательная услуга** - Конституцией РФ гарантирована её «общедоступность и бесплатность», имеется стандарт (содержание и объём) услуги и финансовый норматив, которые установлены органами государственной власти и оплачивается из двух уровней бюджетной системы;

- **услуга присмотра и ухода** – не имеет никаких гарантий государства, поэтому её содержание, объём и финансовый норматив определяется учредителем организации, которая оказывает услугу, и в соответствии с ним устанавливается стоимость услуги, которую оплачивают родители (платная услуга населению).

2. Первая задача региональных и муниципальных органов власти – обеспечить конституционные гарантии «общедоступности и бесплатности» дошкольного образования всем детям, независимо от организационно-правовой формы организации, где они получают данную услугу. Следует признать, что в настоящее время данная конституционная гарантия не реализуется в большинстве субъектов федерации в связи с правовой коллизией, существующей в федеральных законах

«Об образовании в РФ» 273-ФЗ и «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 131-ФЗ.

В соответствии с законом 273-ФЗ финансирование общего образования разделено между двумя уровнями власти (органы государственной власти субъекта федерации и органы местного самоуправления). При этом из бюджета субъекта федерации должны финансироваться

1) оплата труда,

2) приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек;

а из бюджета муниципального образования

3) содержание зданий,

4) оплата коммунальных услуг.

Однако любая образовательная организация не может обеспечить свою деятельности при финансировании только перечисленных выше 4-х статей, поскольку есть ещё много других расходов.

Доказательством тому служит Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 22 сентября 2015 г. №1040 *«Об утверждении общих требований к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере образования, науки и молодежной политики, применяемых при расчете объема субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ) государственным (муниципальным) учреждением»*, в соответствии с которым в нормативные затраты должны также включаться

— *затраты на оплату труда с начислениями на выплаты по оплате труда работников, которые не принимают непосредственного участия в оказании государственной (муниципальной) услуги, включая административно-управленческий персонал;*

— *затраты на приобретение материальных запасов, основных средств и особо ценного движимого имущества, потребляемого (используемого) в процессе оказания государственной (муниципальной) услуги;*

— *затраты, связанные с дополнительным профессиональным образованием педагогических работников по профилю их педагогической деятельности не реже чем один раз в три года;*

— *затраты на общехозяйственные нужды, в том числе на оплату услуг связи, включая оплату трафика информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», транспортных услуг, ..., мероприятий по обеспечению санитарно-эпидемиологических требований, противопожарной безопасности, охранной сигнализации, а также иных затрат, непосредственно не связанных с оказанием государственных (муниципальных) услуг, но без которых оказание данных услуг будет существенно затруднено или невозможно.*

Отсюда следует, что подушевой финансовый норматив на образовательную услугу не может быть обеспечен 4-мя расходными статьями, обозначенными в 273-ФЗ, а

должен рассчитываться на основе перечня расходов, установленных Приказом Министерства образования и науки РФ от 22.09. 2015 г. №1040.

Вероятно он так и рассчитывается в большинстве регионов страны и при этом все «недостающие» статьи расходов планируются и оплачиваются из бюджетов муниципальных образований, но только муниципальным образовательным учреждениям в соответствии с 273-ФЗ и 131-ФЗ!!! В результате финансовое обеспечение частных дошкольных организаций осуществляется следующим образом



Поводя итог сказанному, можно утверждать, что в большинстве регионов страны не обеспечивается конституционное право детей на бесплатное дошкольное образование, если они получают образовательную услугу в частных детских садах.

3. **Региональные решения правовой коллизии.** Осознавая данную проблему, некоторые регионы страны изобретают различные способы её решения. В частности Ханты-Мансийский автономный округ для минимизации негативных последствий описанной выше правовой коллизии для частных детских садов, оказывающих 2 (ДВЕ) услуги (образовательную и присмотра и ухода), принял следующие решения

-часть «недостающих» (по Приказу Минобра №1040) расходных статей для финансового обеспечения образовательной услуги включил в региональный норматив финансирования (см. таблица ниже);

-на оставшуюся муниципальную часть финансового норматива ввёл сертификат дошкольника в размере 3000 рублей (см. таблица ниже)

Услуги и расходы для их оказания	Организации, оказывающие услуги <b>Частные детские сады (СОНКО ООО, ИП)</b> (образование + присмотр и уход)
<b>Образовательная услуга</b>	
-расходы на оплату труда, согласно Приказу Минпроса РФ от 20.11.2018 №235; -дополнительное профессиональное образование педагогических работников; -приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, в том числе <ul style="list-style-type: none"> <li>• лицензионного программного обеспечения и (или) лицензии на программное обеспечение,</li> <li>• расходных материалов, игр, игрушек,</li> <li>• услуг связи в части предоставления доступа к информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" (далее - сеть "Интернет")</li> </ul>	Оплачивает бюджет ХМАО в соответствии с Законом ХМАО от 1.06.2013 N 68-оз статья 3.п.2, пп.8)
-содержание зданий, -оплата коммунальных услуг, -иные хозяйственные нужды	<b>СЕРТИФИКАТ дошкольника в размере 3 тысячи рублей</b>
<b>Услуга присмотра и ухода</b>	Родительская плата

Заметим ещё раз, что ХМАО распространил СЕРТИФИКАТ ДОШКОЛЬНИКА только на частные организации, которые оказывают ДВЕ услуги: образовательную и услугу присмотра и ухода. Никаких взаимоотношений с частными детскими садами, которые оказывают только услугу присмотра и ухода (по ОКВЭД – услуга «Дневной уход за детьми») Департамент образования ХМАО не имеет и не учитывает их в своей деятельности.

**4. Федеральное решение правовой коллизии.** В ходе подготовки федерального закона "О государственном (муниципальном) заказе на государственные (муниципальные) услуги в социально сфере" Минфин России ещё в 2018 году подготовил пакет поправок в федеральные законы 273-ФЗ<sup>1</sup>, 184-ФЗ<sup>2</sup> и 131-ФЗ<sup>3</sup> с целью разрешения описанной выше правовой коллизии.

В частности, в 273-ФЗ предложена новая редакция п. 3) ст. 8. *Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования*, которая

<sup>1</sup> Об образовании в Российской Федерации

<sup>2</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации

<sup>3</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации

-устраняет разделение финансового норматива на образовательную услугу между уровнями власти, а также обеспечивает его полноту;

-снимает ограничение на оплату финансового норматива только муниципальным образовательным организациям и тем самым обязывает субъект федерации планировать межбюджетный трансферт, исходя из «контингента» детей, получающих образовательную услугу в организациях любой формы собственности, которые находятся на территории

*3) обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного общего образования<sup>4</sup>... посредством предоставления субвенций местным бюджетам, включая расходы на реализацию основных общеобразовательных программ дошкольного образования, начального общего, основного общего, среднего общего образования, определенные в соответствии с требованиями к финансовым условиям реализации указанных программ, предусмотренными федеральными государственными образовательными стандартами, в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации.*

Аналогичные поправки предусмотрены в 184-ФЗ и 131-ФЗ.

Заметим, что при наличии политической воли любой субъект федерации, осознающий существование в федеральном законодательстве правовой коллизии, мешающей развитию конкуренции в системе общего образования, может сам принять аналогичное решение, не дожидаясь поправок в федеральное законодательство. Это допускает п.4 ст. 76 Конституции РФ.

Естественно, принятие такого решения приведёт к увеличению соответствующей статьи расходов регионального бюджета. Однако создание условий для добросовестной конкуренции на рынке услуг дошкольного образования создаст благоприятный инвестиционный климат для развития частной системы дошкольного образования. Это позволит сэкономить значительные бюджетные средства на строительстве новых детских садов, которые сегодня планируются региональными властями в условиях объективного спада рождаемости и развития семейного воспитания. В свою очередь, увеличение доступности дошкольного образования через развитие частных дошкольных организаций позволит получить дополнительные доходы в бюджет за счёт

-налогов и отчислений с ФОП, которые поступят от мам, вышедших на работу;

-от частных детских садов и развивающих центров, у которых увеличится контингент детей, получающих образовательную услугу.

В случае отсутствия политической воли и желания системно, комплексно посчитать все доходы и расходы от принимаемого решения, можно продолжать ждать принятия федерального закона «О государственном (муниципальном) заказе на государственные (муниципальные) услуги в социальной сфере», и уже после его

---

<sup>4</sup> дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования

принятия, в целях исполнения федерального законодательства, вносить поправки в региональное законодательство.

## **ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ:**

1. Первая задача региональных и муниципальных органов власти – обеспечить конституционные гарантии «общедоступности и бесплатности» дошкольного образования всем детям, независимо от организационно-правовой формы организации, где они получают данную услугу.

2. Для этого необходимо разработать и принять решение об устранении существующей в федеральном законодательстве правовой коллизии, в результате которой муниципальная часть финансового норматива на получение образовательной услуги дошкольного образования не финансируется детям, которые получают эту услугу в частных детских садах и иных частных образовательных организациях, что, в свою очередь

- a. не обеспечивает конституционную гарантию всем детям на общедоступное и бесплатное дошкольное образование;
- b. нарушает законодательство о защите конкуренции и не создаёт благоприятного инвестиционного климата на рынке услуг дошкольного образования.

3. Устранить существующую правовую коллизию можно путём введения дополнительного расходного обязательства на региональном уровне, поскольку это не нарушает федеральное законодательство, а дополняет его, что допускается в соответствии с п.4 ст.76 Конституции РФ.

4. При разработке решений об обеспечении права на бесплатное дошкольное образование нецелесообразно связывать решение описанной выше проблемы с услугой присмотра и ухода, поскольку в настоящее время на неё нет никаких государственных гарантий, а её содержание и объем не регулируется никакими нормативными правовыми актами. Тем более не рекомендуется устанавливать какие-либо ограничения на родительскую плату за оказание данной услуги, поскольку это может квалифицироваться как ограничение конкуренции на рынке услуги присмотра и ухода и создание преимуществ отдельным хозяйствующим субъектам (муниципальным детским садам), что является нарушением статьи 15 федерального закона №135-ФЗ «О защите конкуренции».

*Методические рекомендации подготовлены  
директором Дальневосточного научного  
центра местного самоуправления  
д.п.н., к.ф. - м.н. Н.П.Получка*