

Социальное
предпринимательство
в сфере дошкольного
образования в российских
регионах: проблемные
вопросы



Обзор новостей

Россия в международном контексте

В Российской Федерации в 2016 году улучшились условия для создания предприятий. В октябре 2016 года Группа Всемирного банка опубликовала ежегодный доклад «Ведение бизнеса 2017: Равные возможности для всех»¹. В межстрановом рейтинге Российская Федерация заняла 40 место. По итогам межстранового сравнения наблюдается существенное изменение позиций России в подрейтинге «Создание предприятий» (сдвиг на 11 позиций вверх). В России также наблюдается относительное улучшение условий получения разрешений на строительство (перемещение на две позиции вверх в соответствующем подрейтинге). Указанные подрейтинги формируются на основе оценок всех процедур, которые должны пройти предприниматели при создании промышленной или торговой компании, и процедур, которые должны быть соблюдены строительной компанией при строительстве складского помещения, соответственно. Напомним, что оценки для Российской Федерации в рамках межстрановых сравнений формируются на основе данных по двум городам – Москва и Санкт-Петербург.

Завершено формирование общего рынка лекарственных средств ЕАЭС. Решениями Совета Евразийской экономической комиссии от 3 ноября 2016 г. утвержден пакет документов², регламентирующих формирование и полноценное функционирование общего рынка лекарственных средств на территории Евразийского экономического союза. В составе пакета документов утверждены, в том числе, требования к маркировке лекарственных средств для медицинского применения и ветеринарных лекарственных средств, правила производственной практики, регистрации и экспертизы лекарственных средств для медицинского применения, правила дистрибуции лекарственных средств, порядок формирования и ведения единого реестра лекарственных средств ЕАЭС. Помимо этого, утвержденный пакет документов регламентирует процесс проведения исследований биоэквивалентности (взаимозаменяемости) лекарственных средств. Создание общего рынка лекарственных средств ЕАЭС призвано повысить прозрачность правил ведения деятельности, снизить существующие барьеры и издержки для производителей лекарств внутри ЕАЭС, а также повысить конкуренцию между ними.

¹ <http://russian.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2017>

² http://www.eurasiancommission.org/ru/act/txnreg/deptexreg/LS1/Pages/drug_products.aspx

26 декабря 2016 г. главы четырех государств - членов ЕАЭС подписали Таможенный кодекс. В рамках заседания Высшего Евразийского экономического совета главы четырех представленных на саммите стран – Республики Армения, Республики Казахстан, Республики Кыргызстан, Российской Федерации – подписали новую редакцию Таможенного кодекса Евразийского экономического союза³. Таможенный кодекс ЕАЭС представляет собой основной документ, регулирующий таможенные правоотношения на территории Союза, и направлен на создание единых правил таможенного регулирования в государствах – членах ЕАЭС. В частности, документ предполагает осуществление единого регулирования на уровне Евразийской экономической комиссии стоимостных, весовых, количественных критериев беспошлинного ввоза на территорию ЕАЭС товаров для личного пользования. Ранее проект договора о Таможенном кодексе ЕАЭС и приложения к нему были одобрены распоряжением Евразийского межправительственного совета от 16 ноября 2016 г. № 19.

Тарифное регулирование в Российской Федерации

Тарифы на услуги субъектов естественных монополий в аэропортах будут устанавливаться на долгосрочных период. 12 ноября 2016 г. постановлением Правительства Российской Федерации № 1153 были внесены изменения в Положение о государственном регулировании цен (тарифов, сборов) на услуги субъектов естественных монополий в транспортных терминалах, портах, аэропортах и услуги по использованию инфраструктуры внутренних вводных путей, предусматривающие установление регулируемых тарифов на услуги в аэропортах на срок не менее трех лет. При этом хозяйствующие субъекты, реализующие инвестиционные проекты по строительству и развитию инфраструктуры аэропортов и планирующие впоследствии оказывать в аэропортах услуги, тарифы на которые регулируются государством, могут представить в ФАС России собственные предложения по устанавливаемым тарифам. Долгосрочные тарифы устанавливаются ФАС России при одобрении Правительством Российской Федерации представленных предложений. Принятые изменения призваны повысить привлекательность инвестиций в инфраструктуру аэропортов и эффективность деятельности субъектов регулирования. Ко всему прочему, постановление предоставляет возможность ФАС России при установлении тарифов для аэропортов использовать метод сравнения аналогов с целью недопущения включения в них завышенных затрат по инвестиционным проектам.

³ <http://tass.ru/ekonomika/3907759>

В фокусе

Социальное предпринимательство в сфере дошкольного образования в российских регионах: проблемные вопросы

Развитие частного сектора в социальной сфере направлено, прежде всего, на повышение качества и доступности оказываемых населению социальных услуг. Однако возможность реализации данного направления на региональном уровне существенно зависит от уровня социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и благосостояния его населения, а также сопряжена со сложностями объективной оценки ее результативности. В данном бюллетене указанные вопросы рассмотрены на примере сферы услуг дошкольного образования.

Общие сведения

В последнее время одним из ключевых направлений развития социальной сферы в Российской Федерации является содействие развитию частного сектора на рынках услуг социальной сферы. Данное направление задается на федеральном уровне, а его реализация осуществляется преимущественно на уровне субъектов Российской Федерации.

На **федеральном уровне** 8 июня 2016 г. распоряжением Правительства Российской Федерации № 1144-р был утвержден план мероприятий («дорожная карта») «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере» (далее – ДК). Целью ДК является расширение участия негосударственных организаций в социальной сфере для повышения доступности и качества оказываемых услуг и оптимизации бюджетных расходов.

На **региональном уровне** деятельность по содействию развитию негосударственного (немуниципального) сектора в социальной сфере осуществляется в рамках следующих механизмов:

1. Реализация пилотных проектов по обеспечению доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере, в том числе обеспечение использования конкурентных механизмов оказания услуг в данной

сфере, формирование комплексных механизмов поддержки негосударственных организаций (пункт 26 ДК).

2. Реализация положений Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации (далее – Стандарт), утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2015 г. № 1738-р. Стандарт предусматривает содействие развитию конкуренции на социально значимых рынках регионов за счет расширения участия на них негосударственного сектора экономики. Один из принципов Стандарта совпадает с целью ДК – повышение удовлетворенности потребителей и других участников экономической деятельности качеством товаров, работ и услуг, реализуемых на региональных рынках. В состав социально значимых рынков, на которых Стандартом предусмотрено развитие частного сектора, включаются следующие рынки услуг в социальной сфере:
 - услуг дошкольного образования;
 - услуг детского отдыха и оздоровления;
 - услуг дополнительного образования детей;
 - медицинских услуг;
 - услуг психолого-педагогического сопровождения детей с ограниченными возможностями здоровья;
 - услуг в сфере культуры;
 - услуг социального обслуживания населения.
3. Утверждение и реализация региональных планов мероприятий («дорожных карт») по поддержке доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере. Данные «дорожные карты» уже утверждены, в частности, в Брянской⁴ и Мурманской⁵ областях, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре⁶. В некоторых случаях такие планы мероприятий утверждаются и на муниципальном уровне⁷.

Указанные механизмы преследуют значимые цели – повышение доступности и качества оказываемых потребителям услуг социальной сферы, развитие конкуренции на рынках данных услуг. Однако при этом деятельность по содействию развитию частного сектора в социальной сфере на региональном уровне сталкивается с существенными барьерами и сложностями ее реализации. Эти барьеры связаны как с

⁴ Распоряжение Правительства Брянской области от 3 августа 2016 г. № 239-рп.

⁵ Распоряжение Правительства Мурманской области от 6 апреля 2015 г. № 91-РП.

⁶ Распоряжение Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 22 июля 2016 г. № 394-рп.

⁷ См., например, распоряжение Администрации города Нижневартовска от 15 апреля 2016 г. № 507-р; распоряжение Администрации города Сургута от 18 октября 2016 г. № 2000.

регулированием социальной сферы на федеральном уровне, так и с деятельностью и спецификой самих субъектов Российской Федерации, а также с уровнем социально-экономического развития региона и платежеспособности его населения.

Социальная сфера всегда являлась очень болезненным вопросом. С одной стороны, ее бюджетное финансирование создает гарантии получения социальных услуг населением и поддержания занятости в данном секторе. С другой стороны, отсутствуют объективные измерители качества получаемых потребителями услуг и степени удовлетворенности населения данными услугами. В основу формируемой и задаваемой в рамках развития предпринимательской инициативы политики заложена идея повышения качества услуг социальной сферы, реализуемая в первую очередь посредством создания конкуренции между услугами, оказываемыми государственными (муниципальными) и частными организациями. Предполагается, что государственное финансирование услуг в социальной сфере должно «идти за выбором потребителя». Обратная сторона этой идеи – озабоченность региональных и местных властей о том, обеспечит ли частный сектор выполнение социальных обязательств государства перед населением, не уйдет ли он с рынка в случае роста экономической нестабильности, каковы гарантии того, что качество услуг, оказываемых частными организациями, будет выше. Более того, реализация идеи «бюджетное финансирование должно идти за выбором потребителя» в целом необязательно приведет к оптимизации и сокращению бюджетных расходов.

Рассмотрим ряд существующих на региональном уровне проблем при осуществлении деятельности по содействию развитию социального предпринимательства на примере сферы дошкольного образования.

Барьеры для развития частного сектора в сфере дошкольного образования

Несмотря на обширный спектр механизмов содействия развитию частного сектора в социальной сфере (в том числе в сфере дошкольного образования) на региональном уровне, в ходе данной деятельности у субъектов Российской Федерации возникают сложности как в части реализуемых в ее рамках мер, так и в части оценки ее результативности. Эти сложности и барьеры приводят к снижению потенциально эффективных мероприятий и к искажению их результатов, в том числе ожидаемых (по достижению поставленных целей повышения качества и доступности услуг и оптимизации бюджетных расходов).

Отсутствие централизованного регулирования

В настоящее время принятые на федеральном уровне нормы по направлению развития частного сектора в социальной сфере предоставляют полную свободу субъектам Российской Федерации в части решения поставленной проблемы, устанавливая лишь цели, которые должны быть достигнуты на региональном уровне. Однако зачастую регионы испытывают сложности в процессе достижения данных целей из-за отсутствия норм федерального регулирования.

В частности, в сфере услуг дошкольного образования на федеральном уровне отсутствуют нормы, регулирующие предоставление услуг по присмотру и уходу за детьми дошкольного возраста индивидуальными предпринимателями на дому (так называемые детские сады на дому). Вместе с тем данное направление является достаточно перспективным в рамках деятельности по развитию негосударственного сектора в сфере услуг дошкольного образования.

Регионы связывают свои затруднения по содействию развитию деятельности по присмотру и уходу за детьми дошкольного возраста на дому и по учету всех предпринимателей, осуществляющих ее, с отсутствием закрепленных на федеральном уровне определения данной деятельности и механизмов для ее стимулирования. Так, если индивидуальный предприниматель не регистрируется как поставщик образовательных услуг, то у него отсутствует необходимость получения лицензии на оказание данных услуг.

Отсутствие равных условий доступа к бюджетному финансированию

В рамках региональных «дорожных карт» по поддержке доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере⁸ для сектора дошкольного образования в первую очередь предусматриваются развитие и внедрение эффективных практик бюджетного финансирования негосударственных организаций (*Ханты-Мансийский автономный округ – Югра*), в том числе практики выдачи родителям «сертификатов дошкольного образования» для получения услуг в учреждениях различных форм собственности (*Мурманская область*).

Развитие конкурентных механизмов бюджетного финансирования организаций социальной сферы разных форм собственности на региональном уровне предусмотрено положениями ДК (пункт 2). В целом, учитывая то, что государственные (муниципальные) образовательные учреждения финансируются в большей степени в

⁸ В настоящий момент утверждены в Брянской и Мурманской областях, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре.

рамках государственных и муниципальных заданий⁹, предоставление равных условий доступа к бюджетным средствам государственным (муниципальным) и частным организациям представляется ключевым для расширения участия частного сектора на рынках услуг социальной сферы.

В рамках обзора нормативно-правовой базы субъектов Российской Федерации в части предоставления бюджетного финансирования организациям дошкольного образования в составе конкурентных механизмов распределения бюджетных средств, применяемых в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях в сфере дошкольного образования, были рассмотрены следующие механизмы:

1. Предоставление субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (например, на возмещение затрат, на осуществление деятельности по оказанию услуг) на равных условиях государственным (муниципальным) и частным организациям.
2. Предоставление финансирования (в том числе грантов в форме субсидий) по итогам конкурсов, в которых на равных условиях принимают участие государственные (муниципальные) и частные организации.
3. Субсидирование спроса на услуги организаций социальной сферы вне зависимости от их формы собственности (косвенные механизмы финансирования).

Далее каждый из указанных механизмов рассмотрен подробнее.

Предоставление субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на равных условиях государственным (муниципальным) и частным организациям

Анализ регионального опыта продемонстрировал, что при финансировании деятельности организаций дошкольного образования субъекты Российской Федерации, как правило, рассматривают государственный (муниципальный) сектор и частные организации по отдельности. Финансирование государственных (муниципальных) учреждений дошкольного образования осуществляется в рамках обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования. Именно такие расходы закладываются как в региональные законы о бюджете субъекта Российской Федерации, так и в региональные государственные программы, направленные на развитие образования.

⁹ В соответствии с пунктом 3 статьи 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации государственное (муниципальное) задание формируется для бюджетных и автономных учреждений, а также казенных учреждений.

Что касается предоставления субсидий частным организациям дошкольного образования, данное направление регулируется отдельно как и на региональном, и на муниципальном уровнях. При этом размер субсидий, выплачиваемых частным организациям, в целом соответствует уровню, установленному для бюджетных учреждений. Описанный подход транслируется с регионального на муниципальный уровень, так как средства перераспределяются из регионального бюджета в муниципальные в форме субвенций, которые муниципалитеты передают организациям в виде субсидий.

Например, в *Хабаровском крае* установлено, что объемы субсидий из краевого бюджета, в том числе частным дошкольным образовательным организациям на возмещение затрат, связанных с предоставлением дошкольного образования, определяются в соответствии с размерами нормативов подушевого финансирования муниципальных дошкольных организаций на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования, устанавливаемыми Министерством образования и науки Хабаровского края¹⁰.

Такой же подход наблюдается, к примеру, в *Калужской области*, где размер субсидии на возмещение затрат частных дошкольных образовательных организаций, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), определяется в соответствии с нормативами на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях¹¹.

Вместе с тем для получения субсидий частные дошкольные организации, как правило, должны соответствовать определенным условиям, устанавливаемым документами, в составе которых можно выделить общие и специализированные:

- общие: наличие у организации регистрации юридического лица, отсутствие недоимок по налогам и сборам, отсутствие в отношении организации проводимой процедуры ликвидации;
- специализированные: необходимость сохранения численности воспитанников по сравнению с предыдущим годом.

¹⁰ Постановление Правительства Хабаровского края от 30 декабря 2013 г. № 476-пр.

¹¹ Закон Калужской области от 26 сентября 2005 г. № 120-ОЗ.

Регулирование субсидирования частных дошкольных образовательных организаций отдельно от государственных (муниципальных) учреждений вкупе с применением специализированных требований к частным организациям дошкольного образования фактически свидетельствует о применении различных условий доступа организаций к бюджетному финансированию в зависимости от их формы собственности.

Предоставление финансирования (в том числе грантов в форме субсидий) по итогам конкурсов, в которых на равных условиях принимают участие государственные (муниципальные) и частные организации

Хотя на региональном уровне фактически не применяются механизмы распределения субсидий на равных условиях между государственными и муниципальными бюджетными учреждениями и организациями негосударственного сектора, субъекты Российской Федерации предусматривают реализацию конкурентного механизма финансирования организаций социальной сферы посредством предоставления им грантов по итогам проведения конкурсов между организациями разных форм собственности.

В сфере дошкольного образования на региональном уровне существует практика проведения общих конкурсов для государственных (муниципальных) и частных организаций, в частности:

- Конкурсы на выявление лучшей организации дошкольного образования. К примеру, в *Республике Коми* в 2016 году был проведен конкурс «Лучший детский сад года — 2016». Согласно положению о данном конкурсе никаких ограничений на форму собственности участников не устанавливалось¹². Аналогичные конкурсы проводились в Республике Коми и в 2014 году и в 2015 году. Подобные конкурсы организуются также в иных, например, в *Московской области*¹³, *Ярославской области*¹⁴.
- Конкурсы на предоставление субсидий инновационным организациям. Так, например, в *Сахалинской области* проводится конкурсное распределение субсидий на равных условиях для государственных и негосударственных дошкольных организаций, имеющих статус «региональная инновационная площадка»¹⁵. При этом статус «региональная инновационная площадка» могут получить организации, осуществляющие образовательную деятельность, вне

¹² Приказ Министерства образования и молодежной политики Республики Коми от 21 января 2016 г. № 45.

¹³ Приказ Министра образования Московской области от 15 апреля 2016 г. № 1452.

¹⁴ Указ Губернатора Ярославской области от 7 декабря 2015 г. № 696.

¹⁵ Постановление Правительства Сахалинской области от 5 ноября 2015 г. № 441.

зависимости от их организационно-правовой формы, типа или ведомственной принадлежности (при наличии)¹⁶.

- Целевые конкурсы на выявление организаций, наилучшим образом реализующих приоритетные направления ведения деятельности. К примеру, в *Республике Коми* также проводится республиканский конкурс грантовой поддержки развития вариативных и альтернативных форм дошкольного образования, в том числе семейных детских садов и негосударственных детских организаций вне зависимости от формы собственности¹⁷. В *Воронежской области* организуется конкурс проектов по созданию инновационных моделей предметно-пространственной развивающей среды, обеспечивающих эффективную реализацию основной общеобразовательной программы дошкольного образования, в котором могут принимать участие все организации дошкольного образования¹⁸. В *Ульяновской области* участниками областного конкурса проектов, направленных на создание альтернативных форм дошкольного образования, присмотра и ухода за детьми дошкольного возраста, могут быть юридические лица любых форм собственности, за исключением казенных учреждений¹⁹.

Вместе с тем практику применения общих конкурсов для дошкольных образовательных организаций разных форм собственности нельзя назвать повсеместной. Многие субъекты Российской Федерации и муниципальные образования все же предпочитают организовывать отдельные конкурсы для получения субсидий для частных организаций дошкольного образования.

Субсидирование спроса на услуги организаций социальной сферы вне зависимости от их формы собственности

Финансирование организаций, оказывающих услуги в социальной сфере, на региональном уровне может также осуществляться и осуществляется косвенно — посредством возмещения (компенсации) стоимости (или части стоимости) оказываемых услуг потребителям.

В сфере дошкольного образования можно наблюдать разные вариации механизма компенсации части стоимости услуг дошкольного образования, а именно:

¹⁶ Постановление Правительства Сахалинской области от 18 декабря 2014 г. № 624.

¹⁷ Приказ Министерства образования и молодежной политики Республики Коми от 25 августа 2016 г. № 692.

¹⁸ Приказ Департамента образования, науки и молодежной политики Воронежской области от 29 мая 2013 г. № 563.

¹⁹ Постановление Правительства Ульяновской области от 14 декабря 2015 г. № 665-п.

- Возмещение затрат родителям и опекунам на равных условиях вне зависимости от формы собственности организации дошкольного образования, которое посещают их дети. Такая практика существует в *Нижегородской области*. При этом методика расчета объема возмещаемых затрат также является единой как в отношении государственных и муниципальных образовательных учреждений, так и в отношении частных организаций²⁰.
- Предоставление компенсаций стоимости услуг частных организаций. В данном случае речь вновь идет о финансировании частных организаций отдельно от государственных (муниципальных) учреждений.

Выводы

По итогам проведенного на примере сферы дошкольного образования анализа могут быть сформулированы следующие ключевые выводы:

1. ***На региональном и муниципальном уровнях очень ограниченно реализуются конкурентные механизмы бюджетного финансирования организаций социальной сферы*** с целью предоставления равных возможностей ведения деятельности организациям всех форм собственности. Это может быть связано как с решением регионов не привлекать сторонние (не имеющие ведомственной принадлежности) организации к оказанию услуг в социальной сфере, так и с неоднозначным толкованием понятия «конкурентные механизмы распределения бюджетных средств» с их стороны, о чем будет сказано ниже.
2. ***В субъектах Российской Федерации прослеживается некорректная трактовка понятия «конкурентных механизмов распределения бюджетных средств».*** На региональном уровне данное понятие применительно к частным организациям социальной сферы трактуется как механизм предоставления бюджетного финансирования на равных условиях всем и только частным организациям, исключая государственные (муниципальные) учреждения. Иными словами, если конкурентные механизмы финансирования и внедряются, то не между государственными (муниципальными) и частными, а только между частными организациями.
3. Предоставление субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований государственным (муниципальным) бюджетным учреждениям социальной сферы напрямую осуществляется главным образом в рамках обеспечения государственных гарантий на получение услуг и исполнения ими государственного (муниципального) задания. ***Распределение финансирования частным организациям социальной сферы может***

²⁰ Постановление Правительства Нижегородской области от 31 декабря 2013 г. № 1033.

регулироваться отдельными региональными нормативными правовыми актами с установлением специализированных требований и условий получения бюджетных средств, что фактически может приводить к дифференциации условий получения субсидий частными и государственными (муниципальными) организациями.

4. Отдельные попытки распределения бюджетного финансирования на конкурентной основе реализуются в рамках:
- проведения конкурсов для предоставления субсидий (в том числе грантов в форме субсидий), в которых на равных условиях принимают участие организации социальной сферы всех форм собственности;
 - субсидирования спроса на услуги социальной сферы организаций всех форм собственности.

Вместе с тем даже при реализации указанных способов распределения финансирования субъекты Российской Федерации часто предпочитают разделять организации государственной (муниципальной) и частной форм собственности, проводя для них отдельные конкурсы и применяя отдельное регулирование.

Сложность определения индикаторов развития частного сектора в сфере дошкольного образования

Одной из ключевых проблем, с которыми сталкиваются субъекты Российской Федерации при реализации мер по развитию частного сектора в сфере дошкольного образования, является оценка результатов указанной деятельности. В основном сложности возникают в части определения методологии расчета результирующих (контрольных) показателей и сбора необходимых данных для расчета.

Индикаторы для измерения результативности деятельности по развитию частного сектора в сфере дошкольного образования задаются в ДК, Стандарте, а также в региональных «дорожных картах» по поддержке доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере (на примере «дорожной карты» Ханты-Мансийского автономного округа – Югры). ДК устанавливает контрольные показатели на федеральном уровне, тогда как Стандарт и региональные «дорожные карты» предусматривают показатели для субъектов Российской Федерации.

Информация о контрольных показателях, предусматриваемых различными актами для рынка услуг дошкольного образования, представлена в таблице 1 ниже.

Таблица 1

Контрольные показатели эффективности деятельности по содействию развитию негосударственного сектора на рынке услуг дошкольного образования, устанавливаемые ДК, Стандартом и региональными «дорожными картами»

| Нормативный правовой акт | Рынок услуг дошкольного образования |
|-------------------------------|---|
| Стандарт | удельный вес численности детей частных дошкольных образовательных организаций в общей численности детей дошкольных образовательных организаций |
| Региональные «дорожные карты» | удельный вес численности детей, посещающих частные дошкольные образовательные организации, в общей численности детей, посещающих дошкольные образовательные организации |
| ДК | удельный вес численности детей частных дошкольных образовательных организаций в общей численности детей дошкольных образовательных организаций |

Источник: Стандарт, ДК, план мероприятий («дорожная карта») по поддержке доступа негосударственных организаций (коммерческих, некоммерческих) к предоставлению услуг в социальной сфере в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре на 2016-2020 годы²¹

Приведенные в таблице 1 акты фактически устанавливают один и тот же показатель для оценки результативности деятельности по развитию негосударственного сектора в сфере дошкольного образования – удельный вес численности детей, посещающих частные дошкольные образовательные организации, в общей численности детей, посещающих дошкольные образовательные организации.

Представленный показатель нельзя считать в полной мере адекватным и объективным относительно поставленных целей, в том числе с учетом того, в каком виде и каким образом регионы по нему отчитываются, по нескольким причинам.

Во-первых, **отсутствует единая методика расчета показателя**, вследствие чего каждый субъект Российской Федерации трактует и рассчитывает его по-своему. В частности, регионы самостоятельно определяют, к какому сектору (государственный или частный) относить образовательные учреждения, созданные посредством государственно-частного партнерства. Также отсутствуют централизованные разъяснения в отношении того, что считать услугами частного сектора, относить ли к их числу дополнительные платные услуги, оказываемые на базе государственных (муниципальных) учреждений (к примеру, дополнительные учебные занятия с детьми в дошкольных образовательных учреждениях).

²¹ Указан план мероприятий («дорожная карта»), предусматривающий установление контрольных показателей.

Во-вторых, *отсутствует единая централизованная система сбора данных по предлагаемому показателю*. В частности, данный показатель не включен в Федеральный план статистических работ. Нормативные правовые акты, разработанные на федеральном уровне (ДК и Стандарт), не устанавливают, какие органы власти или иные организации должны осуществлять сбор необходимых данных. В этой связи субъекты Российской Федерации используют различные источники информации для сбора необходимых сведений.

Отдельные регионы при представлении сведений о реализации положений Стандарта по итогам 2015 года указывают, что в качестве источника исходных данных для расчета показателей используют статистическую форму № 85-К «Сведения о деятельности организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми» (*Омская область, Республика Бурятия, Удмуртская Республика*).

Однако информация, представляемая юридическими лицами в рамках указанной формы отчетности, не предусматривает разделения представляемых сведений по формам собственности и ведомственной принадлежности, в связи с чем требует использования дополнительных данных. Основным же источником данных для расчета значений показателей в субъектах Российской Федерации является ведомственная отчетность (статистика).

В-третьих, *нет оснований доверять ведомственной статистике, которую субъекты Российской Федерации используют как основной источник данных для расчета значений установленных показателей*, в связи с тем, что отсутствуют сведения о том, каким образом осуществлялся сбор данной статистики.

В-четвертых, вследствие отсутствия унифицированной методики сбора данных об образовательных организациях и их деятельности *субъекты Российской Федерации зачастую не обладают полной информацией о действующих на их территории учреждениях*, что может приводить к существенным искажениям рассчитываемых значений показателей. Особенно это касается информации о частных организациях, сбор информации о которых в рамках формирования ведомственной статистики затруднен. Вместе с тем отдельные регионы обязывают частные образовательные учреждения предоставлять сведения о себе. В качестве примера можно привести *Самарскую область*, где предоставление информации предусмотрено положениями соглашений о предоставлении частной организации бюджетного финансирования.

В поддержку описанных выводов в целом свидетельствуют сведения о реализации положений Стандарта по итогам 2015 года, в том числе о значениях контрольных

показателей, полученные Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации для анализа от субъектов Российской Федерации (таблица 2).

Таблица 2

Удельный вес численности детей частных дошкольных образовательных организаций в общей численности детей дошкольных образовательных организаций, в % (н/у - «не установлено»)

| № | Регион | 2014 год | 2015* год | Изменение 2015/2014, процентных пунктов |
|----|--|----------|-----------|---|
| | Установлено Стандартом | н/у | н/у | - |
| | Установлено ДК | н/у | 1,40 | - |
| 1 | Самарская область | 12,60 | 13,20 | 0,60 |
| 2 | Республика Саха (Якутия) | 7,75 | 8,07 | 0,32 |
| 3 | Курская область | 5,30 | 5,40 | 0,10 |
| 4 | Хабаровский край | 4,00 | 5,00 | 1,00 |
| 5 | Республика Бурятия | 3,10 | 3,10 | 0,00 |
| 6 | Пермский край | 4,10 | 3,00 | -1,10 |
| 7 | Республика Карелия | 3,00 | 3,00 | 0,00 |
| 8 | Республика Дагестан | 0,90 | 2,71 | 1,81 |
| 9 | Омская область | 2,90 | 2,70 | -0,20 |
| 10 | Астраханская область | 2,20 | 2,50 | 0,30 |
| 11 | Белгородская область | 2,50 | 2,50 | 0,00 |
| 12 | г. Санкт-Петербург | н/у | 2,50 | - |
| 13 | Амурская область | 2,30 | 2,40 | 0,10 |
| 14 | Московская область | 1,95 | 2,30 | 0,35 |
| 15 | Томская область | 2,37 | 2,25 | -0,12 |
| 16 | Орловская область | 2,20 | 2,20 | 0,00 |
| 17 | Ленинградская область | 2,00 | 2,00 | 0,00 |
| 18 | Смоленская область | 1,95 | 2,00 | 0,05 |
| 19 | Камчатский край | 1,77 | 1,89 | 0,12 |
| 20 | Новосибирская область | 1,70 | 1,80 | 0,10 |
| 21 | Приморский край | н/у | 1,70 | - |
| 22 | Калужская область | 0,60 | 1,60 | 1,00 |
| 23 | Воронежская область | 1,55 | 1,56 | 0,01 |
| 24 | Псковская область | н/у | 1,50 | - |
| 25 | Костромская область | 1,30 | 1,40 | 0,10 |
| 26 | Тульская область | 1,30 | 1,40 | 0,10 |
| 27 | Забайкальский край | 1,40 | 1,30 | -0,10 |
| 28 | Липецкая область | н/у | 1,30 | - |
| 29 | Рязанская область | н/у | 1,30 | - |
| 30 | Ханты-Мансийский автономный округ - Югра | 0,40 | 1,15 | 0,75 |
| 31 | Алтайский край | 1,70 | 1,10 | -0,60 |
| 32 | Ульяновская область | 1,00 | 1,00 | 0,00 |
| 33 | Краснодарский край | н/у | 0,90 | - |
| 34 | Нижегородская область | 0,40 | 0,90 | 0,50 |
| 35 | Чувашская Республика | 0,60 | 0,80 | 0,20 |
| 36 | Республика Коми | 0,20 | 0,70 | 0,50 |
| 37 | Тамбовская область | 0,50 | 0,60 | 0,10 |
| 38 | Тюменская область | 0,60 | 0,60 | 0,00 |
| 39 | Саратовская область | н/у | 0,50 | - |
| 40 | Республика Мордовия | 0,14 | 0,48 | 0,34 |
| 41 | Республика Башкортостан | н/у | 0,33 | - |
| 42 | Архангельская область | н/у | 0,20 | - |

| № | Регион | 2014 год | 2015* год | Изменение 2015/2014, процентных пунктов |
|----|--|----------|-----------|---|
| | Установлено Стандартом | н/у | н/у | - |
| | Установлено ДК | н/у | 1,40 | - |
| 43 | Удмуртская Республика | 0,04 | 0,05 | 0,01 |
| 44 | Чукотский автономный округ | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | Среднее значение по данным 44 регионов** | 2,18 | 2,11 | -0,07 |

Источник: Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации по данным региональных «дорожных карт» по содействию развитию конкуренции

** Для 2015 года использовались фактические значения показателя или целевые значения в соответствии с региональными «дорожными картами» по содействию развитию конкуренции (при отсутствии фактических значений).*

*** Рассчитано для каждого периода по данным тех регионов, которые устанавливали значения рассматриваемого показателя в этом периоде.*

Представленные регионами данные демонстрируют существенный разброс значений показателей: в 2014 году – от 0% до 12,6% (в Самарской области), в 2015 году – от 0% до 13,2% (там же). Такой разброс значений может объясняться, в частности, использованием регионами различных методик расчета показателей и сбора данных для них, а также разной степенью вовлеченности частного сектора в процесс сбора данных (как было указано выше, именно в Самарской области негосударственные организации привлекаются к процессу сбора данных в рамках предоставления бюджетного финансирования).

При этом следует отметить, что в условиях рыночной экономики спрос на социальные услуги, оказываемые частными организациями, чаще всего является результатом общего роста благосостояния населения. В этом смысле возможности органов власти по развитию частного сектора в социальной сфере заведомо ограничены.

Сравнительный анализ эффективности частного и государственного сектора в сфере образования

Как было указано выше, одна из задач развития социального предпринимательства заключается в том, чтобы повысить качество предоставляемых услуг в социальной сфере. При этом реализация соответствующих мероприятий связана с определенными ранее упомянутыми рисками. В этой связи логичен вопрос сравнительного анализа качества услуг, предоставляемых государственными (муниципальными) и негосударственными учреждениями.

С целью оценки потенциального эффекта предлагаемых мер по расширению участия негосударственного сектора в социальной сфере для достижения поставленных ДК и Стандартом целей был проведен анализ существующих зарубежных исследований и

оценок сравнительной эффективности деятельности частного и государственного секторов в сфере образования.

Проведенный анализ продемонстрировал, что вопрос эффективности частного и государственного секторов в сфере образования достаточно активно исследовался на протяжении многих лет. Тем не менее, исследования проводились на основе данных зарубежных стран без учета Российской Федерации и затрагивали преимущественно сферу среднего образования (на уровне школ, а не дошкольных образовательных учреждений).

Сравнительные оценки качества услуг

В сфере образования о качестве оказываемых услуг могут свидетельствовать результаты тестов студентов. Согласно исследованию Группы Всемирного банка²² результаты тестов студентов частных учреждений среднего образования по таким предметам, как математика и иностранные языки, оказывались выше, чем результаты тестов учеников государственных школ²³.

Анализ сферы образования в Индии в 1996 году²⁴ также продемонстрировал, что ученики частных образовательных учреждений, не финансируемых государством, в целом демонстрируют лучшие результаты по сравнению с учениками государственных организаций или частных учреждений, получающих государственную поддержку. Вместе с тем исследователи обнаружили, что результаты тестов учеников государственных образовательных учреждений оказываются в среднем выше, чем у учеников в частных, но финансируемых государством учреждениях.

По данным Глобального центра по усовершенствованию государственных услуг (Global Centre for Public Service Excellence), если для стран с низкими и средними доходами населения исследования в целом демонстрировали положительные сдвиги в качестве образовательных услуг в частных организациях, то исследования в странах с высокими доходами населения демонстрировали противоречивые результаты по данному вопросу²⁵.

Сравнительные оценки стоимости оказания услуг

По примерным подсчетам Всемирного банка частные средние школы демонстрируют значительно более высокую эффективность: при одних и тех же затратах частные

²² Public and private secondary education in developing countries. World Bank discussion paper 309. 1995.

²³ Расчеты по данным Колумбии, Доминиканской Республики, Филиппин, Танзании, Таиланда.

²⁴ Kingdon, G. 1996. The quality and efficiency of private and public education: a case-study of urban India. Oxford Bulletin of Economics and Statistics 58, стр. 57-82.

²⁵ Is the private sector more efficient? A cautionary tale. Global Centre for Public Service Excellence. 2015.

учреждения могут предоставить в три раза больше образовательных услуг по сравнению с государственными организациями. Иными словами, затраты на образовательные услуги в частных организациях составляют всего 15% от затрат государственных учреждений на оказание того же объема услуг²⁶.

На примере с Индией также было наглядно показано, что затраты на одного ученика в частных организациях оказываются существенно ниже, чем в получающих государственную поддержку учреждениях²⁷.

Вместе с тем проведенные исследования в своих выводах не учитывают различия в стоимости образовательных услуг, оказываемых государственными и частными организациями, для потребителей. При развитии частного сектора в социальной сфере оптимизация государственных расходов происходит главным образом за счет перераспределения затрат на услуги с государства на непосредственных потребителей. Так, если для потребителей получение образовательных услуг в государственных учреждениях бесплатно, то получение данных услуг в частных организациях, как правило, оплачивается ими самостоятельно. В этой связи *спрос на услуги частных организаций предъявляют главным образом представители материально более обеспеченных слоев общества*.

Описанный факт подтверждается, в частности, данными Бразилии в отношении сферы услуг дошкольного образования: если потребителями услуг в частных организациях были домохозяйства со средним ежемесячным доходом 1079,26 бразильского реала, то потребителями государственных услуг в этой сфере – домохозяйства со средним ежемесячным доходом на уровне 586,93 бразильского реала²⁸.

Краткие выводы

Проведенный анализ осуществляемой в Российской Федерации деятельности по содействию развитию частного сектора в социальной сфере на примере сферы услуг дошкольного образования позволяет заключить, что в целом ее развитие преследует социально и экономически значимые цели – повышение доступности и качества услуг социальной сферы, развитие конкуренции в данной сфере. Однако реализация этой деятельности на региональном уровне сопряжена с определенными затруднениями и барьерами (на примере сферы дошкольного образования):

²⁶ Public and private secondary education in developing countries. World Bank discussion paper 309. 1995.

²⁷ Kingdon, G. 1996. The quality and efficiency of private and public education: a case-study of urban India. Oxford Bulletin of Economics and Statistics 58, стр. 57-82.

²⁸ Bastos, P., Straume, O.R. 2016. Preschool education in Brazil: does public supply crowd out private enrollment? World Development 78, стр. 496-510.

- во-первых, в связи со спорностью и неоднозначностью эффектов мер по развитию частного сектора в социальной сфере в целях повышения качества услуг данной сферы **регионы хотели бы получать больше нормативных вводных для реализации этой деятельности с федерального уровня** (в части законодательно закреплённых понятий, единых методик оценки);
- во-вторых, **спрос на социальные услуги частного сектора зависит в первую очередь от социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и платежеспособности его населения**, в связи с чем **успешность региональной политики, направленной на развитие социального предпринимательства, слабо коррелирует с прилагаемыми усилиями органов власти субъекта Российской Федерации и в большей степени зависит от уровня доходов населения**;
- в-третьих, **вызывает затруднение оценка эффективности деятельности регионов по развитию негосударственного сектора в сфере дошкольного образования**, что связано с тем, что:
 - отсутствует единая методика сбора данных и расчета для целевых показателей, устанавливаемых на федеральном уровне (в том числе в части учета дополнительных платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, учета государственно-частного партнерства);
 - показатели, устанавливаемые на федеральном уровне для регионов, не включены в Федеральный план статистических работ, поэтому регионы в качестве основного источника данных используют ведомственную статистику;
 - данные ведомственной статистики и подход к ее сбору не могут быть проверены, поэтому не могут считаться подтвержденными и рассматриваться как объективные;
 - субъекты Российской Федерации зачастую не осведомлены обо всех организациях социальной сферы (в частности, сферы дошкольного образования), осуществляющих деятельность на их территории;
- в-четвертых, как показывает анализ международного опыта, **развитие частного сектора на рынках услуг дошкольного образования в целом не гарантирует однозначного достижения поставленных целей и может привести к искаженным результатам**, в том числе ввиду потенциального перераспределения затрат на получение данных услуг с государства на потребителей.

**Выпуск подготовлен под руководством Татьяны Радченко
авторским коллективом
Управления по конкурентной политике**

**Елена Ковалёва
Антон Волков**

**Ксения Сухорукова
Софья Малых**

© При использовании информации и материалов ссылка на Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации обязательна.

ac.gov.ru/publications/



facebook.com/ac.gov.ru



twitter.com/AC_gov_ru



youtube.com/user/analyticalcentergov



linkd.in/IrGDqJU