

Рекомендации
Общественной палаты Российской Федерации
по итогам круглого стола на тему «Негосударственные дошкольные
организации Самарской области: успешный опыт и проблемы развития»

16 апреля 2021 года

город Москва

В Общественной палате Российской Федерации (далее – Общественная палата) по инициативе Комиссии Общественной палаты по демографии, защите семьи, детей и традиционных семейных ценностей, Комиссии Общественной палаты по развитию некоммерческого сектора и поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций при участии Общественной палаты Самарской области проведен круглый стол на тему «Негосударственные дошкольные организации Самарской области: успешный опыт и проблемы развития» (далее – круглый стол, мероприятие).

В круглом столе приняли участие члены Общественной палаты, Общественной палаты Самарской области, представители органов государственной власти Самарской области и органов местного самоуправления, в том числе глава городского округа Самара, правоохранительных органов, частных дошкольных образовательных организаций, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам дошкольного образования (далее – частные дошкольные образовательные организации), родительского сообщества.

Участники мероприятия подчеркнули, что в Самарской области, начиная с 2012 года, благодаря поддержке органов местного самоуправления города Самары происходит активное развитие сектора частных дошкольных образовательных организаций, что в условиях сохраняющегося в отдельных субъектах Российской Федерации дефицита мест в дошкольных образовательных организациях является важным ресурсом обеспечения доступности дошкольного образования. Руководители частных дошкольных образовательных организаций Самарской области участвуют в подпрограмме «Развитие сети дошкольных

учреждений Самарской области» в рамках государственной программы Самарской области «Строительство, реконструкция и капитальный ремонт образовательных учреждений Самарской области» до 2025 года¹, обеспечивая решение задач национального проекта «Демография» (паспорт утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 года № 16). При этом, по данным участников мероприятия, передовой опыт Самарской области в указанной сфере был воспринят и адаптирован иными субъектами Российской Федерации.

Участники круглого стола отметили, что определенная в федеральном проекте «Содействие занятости женщин – создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет» национального проекта «Демография» задача создания условий для осуществления трудовой деятельности женщин, имеющих детей, включая достижение 100-процентной доступности (2021 год) дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет не может быть решена без участия частных дошкольных образовательных организаций.

При этом участники мероприятия подчеркнули, что положительный опыт развития дошкольного образования частными дошкольными образовательными организациями Самарской области² был реализован в том числе благодаря активной позиции органов местного самоуправления городского округа Самара, обеспечивших возможность субсидирования указанных организаций в целях возмещения затрат на содержание детей, присмотр и уход за детьми на основании постановления Администрации городского округа Самара от 21 февраля 2013 года № 94 «Об утверждении Порядка предоставления субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям за счет средств бюджета городского округа Самара в целях возмещения затрат на

¹ <https://educat.samregion.ru/wp-content/uploads/sites/22/2020/06/774-ot-30.10.2019.pdf>

содержание детей, присмотр и уход за детьми в негосударственных дошкольных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования» (далее – Постановление №94). Предоставление субсидии частным дошкольным образовательным организациям в соответствии с пунктом 3.2 Постановления №94 осуществлялось при условии сохранения ими фиксированного размера родительской платы за присмотр и уход за детьми, что способствовало снижению количества детей, нуждающихся в предоставлении места в образовательных организациях дошкольного образования, а также в целом реализации конституционного права граждан на доступное дошкольное образование.

Однако впоследствии механизм взаимодействия органов местного самоуправления с частными дошкольными образовательными организациями претерпел изменения: был увеличен фиксированный размер родительской платы, при этом уменьшен размер субсидии. Постановлением Администрации городского округа Самара от 28 ноября 2016 года №1522 были внесены изменения в пункт 3.2 Постановления №94 в части уточнения условий получения субсидий частными дошкольными образовательными организациями, в соответствии с абзацем 3 которого одним из условий предоставления субсидии стало являться выполнение требования о наличии общего размера платы, взимаемой с родителей (законных представителей) за одного ребенка в месяц в частной дошкольной образовательной организации в размере, не превышающей 5960 (пять тысяч девятьсот шестьдесят) рублей в месяц.

При этом участниками мероприятия отмечена юридико-лингвистическая неопределенность пункта 3.2 Постановления №94 в действующей редакции, выражающейся в неоднозначности толкования фразы «общая родительская плата». В частности, по мнению руководителей частных дошкольных образовательных организаций понятие «общей родительской платы» включает в себя исключительно плату за присмотр и уход за детьми, исходя из целевого назначения субсидии, что, по их мнению, позволяет оказывать дополнительные образовательные услуги отдельным детям по желанию их родителей. В то время

как правоохранительные органы городского округа Самара при возбуждении уголовных дел в отношении фактов мошенничества руководителями частных дошкольных образовательных организаций, исходя из представленных участниками мероприятия документов, определяют понятие «общей родительской платы» как включающей в себя все возможные выплаты родителей, в том числе и оплату дополнительных образовательных услуг.

Вместе с тем в соответствии с нормами пункта 6 части 1 статьи 8 Федерального закона от 29 декабря 2012 года №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании) к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования относится финансовое обеспечение получения дошкольного образования в частных дошкольных образовательных организациях, в то время как в соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 9 Закона об образовании к полномочиям органов местного самоуправления относится создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, что, по мнению участников мероприятия, дополнительно обеспечивает право частных дошкольных образовательных организаций на оказание дополнительных услуг при получении вышеописанной муниципальной субсидии.

Наряду с изложенным Министерством просвещения Российской Федерации в письме от 28 апреля 2021 года №АК-285/03 отмечено, что на основании пункта 34 статьи 2 Закона об образовании присмотр и уход за детьми не является образовательной деятельностью. Дополнительные образовательные услуги оказываются в рамках реализации программ дополнительного образования на основании положений статей 75, 76 Закона об образовании. В соответствии с пунктом 1 части 4 статьи 23 Закона об образовании дошкольные образовательные организации вправе осуществлять образовательную деятельность по дополнительным общеразвивающим программам, реализация которых не является основной целью их деятельности. В соответствии с частью 4 статьи 75 Закона об образовании содержание дополнительных общеразвивающих программ и сроки обучения по ним определяются

образовательной программой, разработанной и утвержденной организацией, осуществляющей образовательную деятельность. На основании части 1 статьи 101 Закона об образовании организации, осуществляющие образовательную деятельность, вправе осуществлять указанную деятельность за счет средств физических и (или) юридических лиц по договорам об оказании платных образовательных услуг. В соответствии с частью 3 статьи 101 Закона об образовании организации, осуществляющие образовательную деятельность за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, вправе осуществлять за счет средств физических и (или) юридических лиц образовательную деятельность, не предусмотренную установленным государственным или муниципальным заданием либо соглашением о предоставлении субсидии на возмещение затрат на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях.

В соответствии с разъяснениями, содержащимися в письме Министерства образования и науки Самарской области от 30 апреля 2021 года №МО/1657 Постановление №94 не содержит определения термина «плата, взимаемая с родителей, законных представителей», в рассматриваемой части в целях Постановления №94 используемые в нем термины и определения должны применяться с учетом значения терминов и определений, содержащихся в Законе об образовании. Согласно части 2 статьи 65 Закона об образовании под платой, взимаемой с родителей (законных представителей) воспитанников частных дошкольных образовательных организаций понимается плата за присмотр и уход за ребенком. В соответствии с пунктом 17 статьи 2 Закона об образовании образовательной деятельностью считается деятельность по реализации образовательных программ. При этом на основании пункта 34 статьи 2 Закона об образовании присмотр и уход за детьми является сопряженной услугой и не является образовательной деятельностью по смыслу Закона об образовании. Также следует иметь в виду, что в силу прямого указания части 1, пункта 6 части 3 статьи 28 и части 1 статьи 101 Закона об образовании частные дошкольные образовательные организации самостоятельны в осуществлении

образовательной, финансово-экономической деятельности и вправе осуществлять образовательную деятельность за счет средств физических и (или) юридических лиц по договорам об оказании платных образовательных услуг.

В связи с вышеприведенными обстоятельствами участники мероприятия обратили внимание на наличие фактов уголовного преследования руководителей частных дошкольных образовательных организаций. При этом были отмечены неправомерные действия сотрудников правоохранительных органов городского округа Самара, выразившиеся, исходя из заявлений отдельных участников круглого стола, в оказании психологического давления на свидетелей в целях получения необходимых, но не соответствующих действительности показаний; в угрозах свидетелям и руководителям дошкольных образовательных организаций; проведении обысков в раннее утреннее время; некорректном и агрессивном обращении с детьми лиц, привлекаемых в качестве обвиняемых и т.д.

В ходе круглого стола было отмечено, что сложившаяся правоприменительная практика, может стать причиной неравенства прав государственных и частных дошкольных образовательных организаций в осуществлении возможности оказания дополнительных образовательных услуг несовершеннолетним, что создает условия для снижения доступности образовательных услуг и качества дошкольного образования.

Кроме того, по мнению участников мероприятия, действующее регулирование в рассматриваемой области также не представляется возможным признать в полной мере обеспечивающим равные условия доступа к бюджетному финансированию государственных и негосударственных образовательных организаций дошкольного образования при осуществлении присмотра и ухода за детьми.

В частности, в соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 8, пунктом 3 части 1 статьи 9 Закона об образовании к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования относится создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания

детей в государственных образовательных организациях субъектов Российской Федерации, в муниципальных образовательных организациях. При этом указанное полномочие не распространяется на осуществление аналогичной деятельности в отношении детей, содержащихся негосударственных образовательных организациях дошкольного образования.

Таким образом, представляется целесообразным расширение перечня вышеуказанных полномочий путем включения в него негосударственных образовательных организаций дошкольного образования.

Помимо вышеизложенного участники круглого стола обратили внимание на позитивную практику реализации сертификата дошкольника, являющегося именованным документом, удостоверяющим право на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования, доступной услуги по присмотру и уходу за ребенком (детьми) в частной образовательной организации и предусматривающим персонифицированное финансовое обеспечение получения общедоступного бесплатного дошкольного образования и доступной услуги по присмотру и уходу за ребенком (детьми) в частной образовательной организации, в Республике Бурятия, в Ханты-Мансийском автономном округе³ в качестве способа решения проблемы доступности мест в дошкольных образовательных организациях соответствующих субъектов Российской Федерации.

По итогам мероприятия участники приняли решение создать рабочую группу по актуальным вопросам содержания детей, присмотра и ухода за детьми в частных дошкольных образовательных организациях на территории городского округа Самара с участием Общественной палаты Самарской области, органов государственной власти Самарской области, органов местного самоуправления городского округа Самара, представителей частных дошкольных образовательных организаций, родительского сообщества.

³ Постановление правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 04.12.2015 № 448-п «О порядке предоставления сертификата на право финансового обеспечения места в организации, осуществляющей образовательную деятельность по реализации образовательных программ дошкольного образования».

Учитывая высокую социальную значимость вопросов создания условий реализации права детей на дошкольное образование, Общественная палата Российской Федерации рекомендует:

Правительству Российской Федерации с участием заинтересованных органов государственной власти, органов местного самоуправления рассмотреть возможность внесения изменений в статьи 8, 9 Федерального закона от 29 декабря 2012 года №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», предусматривающих наделение органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления полномочиями по созданию условий для осуществления присмотра и ухода за детьми в частных дошкольных образовательных организациях.

Федеральной антимонопольной службе рассмотреть возможность проведения анализа состояния конкуренции при осуществлении присмотра и ухода за детьми, оказании дополнительных образовательных услуг в государственных и частных дошкольных образовательных организациях.

Управлению Федеральной антимонопольной службы по Самарской области рассмотреть возможность проведения анализа соответствия положений пункта 3.2 постановления Администрации городского округа Самара от 21 февраля 2013 года №94 «Об утверждении Порядка предоставления субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям за счет средств бюджета городского округа Самара в целях возмещения затрат на содержание детей, присмотр и уход за детьми в негосударственных дошкольных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования» требованиям антимонопольного законодательства, как допускающих запрет оказания дополнительных образовательных услуг частными дошкольными образовательными организациями, получающими муниципальные субсидии в целях возмещения затрат на присмотр и уход за детьми.

Прокуратуре города Самары

Рассмотреть возможность:

1. Осуществления надзора за законностью возбуждения уголовных дел и методов осуществления предварительного следствия в отношении руководителей частных дошкольных образовательных организаций на территории городского округа Самара.

2. Оценки законности пункта 3.2 постановления Администрации городского округа Самара от 21 февраля 2013 года №94 «Об утверждении Порядка предоставления субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям за счет средств бюджета городского округа Самара в целях возмещения затрат на содержание детей, присмотр и уход за детьми в негосударственных дошкольных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования» с точки зрения наличия либо отсутствия ограничения права на оказание дополнительных образовательных услуг частными дошкольными образовательными организациями, получающими субсидии в целях возмещения затрат на содержание детей, присмотр и уход за детьми.

Общественной палате Самарской области рассмотреть возможность подготовки предложений по внесению изменений в действующее законодательство, обеспечивающих создание благоприятных условий осуществления присмотра и ухода за детьми в частных дошкольных образовательных организациях в целях реализации права на дошкольное образование на территории Самарской области с привлечением широкого круга общественных организаций, в том числе Ассоциации образовательных организаций дошкольного образования Самарской области, представителей экспертного сообщества и специалистов соответствующего профиля.

Органам местного самоуправления городского округа Самара

Рассмотреть возможность:

1. Внесения изменений в пункт 3.2 постановления Администрации городского округа Самара от 21 февраля 2013 года №94 «Об утверждении Порядка предоставления субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям за счет средств бюджета городского округа Самара в целях возмещения затрат на содержание детей, присмотр и уход за детьми в негосударственных дошкольных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования» предусматривающих исключение возможности неоднозначного толкования положений о предельном размере родительской платы путем включения либо исключения из нее оплаты дополнительных образовательных услуг.

2. Учета опыта органов государственной власти Республики Бурятия, Ханты-Мансийского автономного округа по созданию сертификата дошкольника как способа обеспечения доступности дошкольных образовательных организаций в соответствующих субъектах Российской Федерации.