

Министерство образования и науки Российской Федерации Департамент
государственной политики в сфере общего образования

Письмо от 29 ноября 2013 года № 08-1888

О направлении рекомендаций

Во исполнение мероприятия 5 раздела 5 Плана мероприятий ("дорожной карты") "Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики", утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2579-р, Департамент государственной политики в сфере общего образования Минобрнауки России направляет для использования в работе подготовленный совместно с АНО "Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов" анализ реализуемых в различных субъектах Российской Федерации механизмов налоговой и имущественной поддержки негосударственных (частных) детских садов, а также информацию по совершенствованию нормативно-правовой базы субъектов Российской Федерации, муниципальных районов и городских округов в части выделения субсидий на содержание детей в детских садах независимо от их форм собственности. Заместитель директора Департамента Ю.В. Смирнова Приложение Анализ реализуемых в различных субъектах Российской Федерации механизмов налоговой и имущественной поддержки негосударственных (частных) детских садов В настоящее время сформирована необходимая нормативная правовая база государственной поддержки негосударственных форм дошкольного образования: 1) финансирование образовательной деятельности имеющих лицензию негосударственных детских садов становится с 1 января 2014 г. полномочием субъектов Российской Федерации. Негосударственные организации будут финансироваться в соответствии с нормативами, установленными для государственных и муниципальных дошкольных организаций (подпункт 6 пункта 1 статьи 8 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон об образовании); 2) индивидуальные предприниматели, осуществляющие образовательную деятельность, в том числе в сфере дошкольного образования, приравнены по правам и ответственности к организациям, осуществляющим образовательную деятельность (пункт 20 статьи 2 Федерального закона об образовании). Это означает, что для реализации программы дошкольного образования индивидуальные предприниматели должны будут получить лицензию. Вместе с тем, при осуществлении образовательной деятельностью в соответствии с лицензией они получают бюджетное финансирование реализации основной образовательной программы дошкольного образования; 3) за юридическими лицами независимо от организационно-правовой формы закреплена возможность осуществлять образовательную деятельность по программам дошкольного образования в качестве дополнительного вида деятельности (пункт 19 статьи 2 Федерального закона об образовании). Это дает возможность предприятиям и организациям создавать корпоративные детские сады для детей своих сотрудников. Кроме того, субъекты малого и среднего предпринимательства могут основной деятельностью указать присмотр и уход за детьми, заявив в качестве дополнительной реализации программ дошкольного образования; 4) положения Жилищного кодекса дают возможность организовать группы для детей дошкольного возраста в жилых помещениях (пунктом 2 статьи 17 Жилищного кодекса установлено, что допускается использование жилого помещения для осуществления профессиональной деятельности или индивидуальной предпринимательской деятельности проживающими в нем на законных основаниях гражданами, если это не нарушает права и законные интересы других

граждан, а также требования, которым должно отвечать жилое помещение). Обновленные в 2013 г. требования пожарной безопасности позволяют при организации таких групп предъявлять к их противопожарному оснащению нормы, установленные для жилых помещений, а не для дошкольных организаций (в Свод правил СП 4.13130.2013 "Системы противопожарной защиты. Ограничение распространения пожара на объектах защиты. Требования к объектно-планировочным и конструктивным решениям" (утвержден приказом МЧС России от 24 апреля 2013 г. № 288), регламентирующий размещение образовательных организаций в зданиях различных классов функциональной пожарной опасности, внесен пункт 5.2.3 следующего содержания: "К помещениям семейных дошкольных групп и иных групп детей дошкольного возраста малой наполняемости (до 8 детей), размещаемым в жилых домах, предъявляются противопожарные требования, как к жилым помещениям жилых домов"); 5) новая редакция санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.4.1.3049-13 "Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы дошкольных образовательных организаций" (далее - санитарные правила) (утверждена постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 14 мая 2013 г. № 26) снимает многие ограничения для развития частных детских садов. В новой редакции санитарных правил исключены излишне детализированные формулировки, ограничивающие многофункциональное использование различных помещений и территорий дошкольных организаций. Кроме того, в стадии доработки в настоящее время находится нормативный правовой акт, утверждающий санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы семейных групп, размещенных в жилых помещениях. Это будут санитарные правила, устанавливающие "облегченные" требования для групп малой наполняемости, в том числе организованных индивидуальными предпринимателями в жилых и приспособленных помещениях; 6) в Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" в 2010 г. внесена статья 31.1. "Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций органами государственной власти и органами местного самоуправления". В ней организации, осуществляющие деятельность в области образования (в том числе дошкольного образования), отнесены к социально ориентированным. Для них предусмотрено право органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления оказывать поддержку в следующих формах: а) финансовая, имущественная, информационная, консультационная поддержка, а также поддержка в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации дополнительного профессионального образования работников и добровольцев социально ориентированных некоммерческих организаций; б) предоставление социально ориентированным некоммерческим организациям льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах; в) размещение у социально ориентированных некоммерческих организаций заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд"; г) предоставление юридическим лицам, оказывающим социально ориентированным некоммерческим организациям материальную поддержку, льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах. 7) Минэкономразвития России осуществляет поддержку малого и среднего предпринимательства путем

предоставления субсидий субъектам Российской Федерации, которые, в свою очередь предоставляют субсидии субъектам малого и среднего предпринимательства за счет средств федерального и региональных бюджетов (приказ Минэкономразвития России от 24 апреля 2013 г. № 220). Таким образом, негосударственный сектор дошкольного образования может рассматриваться в качестве одного из возможных механизмов решения задачи по обеспечению 100% доступности к 2016 г. дошкольного образования для детей в возрасте от трёх до семи лет в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 599 . На сегодняшний день в ряде субъектов Российской Федерации в практику уже внедрены отдельные механизмы поддержки частных образовательных организаций и индивидуальных предпринимателей, реализующих программы дошкольного образования, различающиеся по своей эффективности и нагрузке на региональные и муниципальные бюджеты. При этом решение о внедрении каждого конкретного механизма должно приниматься органами государственной власти субъектов Российской Федерации исходя из оценок эффективности его реализации в условиях, определяемых развитием системы дошкольного образования конкретного региона, и задачами, стоящими перед ней. Анализ материалов и документов, полученных от органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования, а также предоставленных АНО "Агентством стратегических инициатив по продвижению новых проектов", позволил выявить следующие подходы, которые могли бы быть использованы для поддержки негосударственного сектора дошкольного образования. Уменьшение арендных ставок (или возмещение части арендной платы) на государственное и муниципальное имущество, передаваемое в аренду частным образовательным организациям и (или) индивидуальным предпринимателям. Реализация данного механизма имеет различные особенности как в определении перечня поставщиков услуг дошкольного образования, для которых арендная плата уменьшена (так, в Еврейской автономной области арендная плата снижается только для индивидуальных предпринимателей, в Пензенской области - для всех юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, работающих в сфере дошкольного образования), так и в величине самой льготы (так, в Республиках Бурятия, Марий Эл, Приморском крае имеется опыт предоставления площадей, находящихся в муниципальной собственности, частным детским садам на безвозмездной основе; в большинстве субъектов Российской Федерации практикуется значительное снижение арендной ставки). Реализация данного механизма осуществляется как на региональном, так и на муниципальном уровне, поскольку передаваемое по договору аренды имущество чаще всего находится в муниципальной собственности. Опыт предоставления субсидии на возмещение части арендной платы имеется в г. Белогорск Амурской области. Предоставление субсидий и (или) грантов и (или) льготных кредитов частным поставщикам услуг дошкольного образования на создание групп дошкольного образования, присмотра и ухода. Существуют различные варианты реализации данного механизма в субъектах Российской Федерации. Например, в Волгоградской области на конкурсной основе осуществляется субсидирование ранее понесенных затрат частных организаций и индивидуальных предпринимателей, связанных с созданием центров времяпрепровождения детей (аренда, выкуп помещения, их оснащение, приобретение средств обучения). В Кировской области реализованы разнообразные механизмы поддержки субъектов малого предпринимательства, в том числе реализующих программы дошкольного образования: гарантийное кредитование, заключаемое в предоставлении поручительств, льготное кредитование, субсидирование по договорам финансовой аренды. Наиболее

распространенным механизмом поддержки, в свою очередь, является прямое предоставление грантов и субсидий на открытие частных детских садов, в том числе индивидуальным предпринимателям, для которых он может являться еще и механизмом обеспечения занятости населения. На сегодняшний день рассматриваемый механизм в различной степени реализован в Алтайском крае, Белгородской области, Приморском крае, Республике Тыве, Чувашской Республике и других регионах. Предоставляемые субсидии могут иметь целевое значение, например, направляться на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам (субсидирование процентной ставки). Такая практика существует в Амурской области, Кабардино-Балкарской Республике. Основанием для предоставления субсидий также может быть конкурсный отбор лучших организаций, осуществляемый, например, в Иркутской области. В целом практика предоставления субсидий и (или) грантов и (или) льготных кредитов является очень распространенным механизмом как инструмент поддержки малого и среднего предпринимательства. Поддержка негосударственного сектора дошкольного образования зачастую осуществляется в связи с соответствием поставщиков услуг дошкольного образования критериям, предъявляемым к субъектам малого и среднего предпринимательства. При этом обеспечение развития дошкольного образования во многом связано с выделением услуг по предоставлению дошкольного образования и присмотра и ухода за детьми в качестве приоритетного вида деятельности. Это дает возможность предоставления льготных условий кредитования (это сделано, например, в Свердловской области). Предоставление земли под строительство частных детских садов. Потребности в значительном увеличении количества мест в детских садах предполагают необходимость решения вопросов, касающихся возведения новых строений. В г. Москве и Приморском крае для обеспечения развития негосударственного сектора дошкольного образования частным инвесторам предоставляется земля для строительства негосударственных детских садов. Этот опыт может быть эффективно использован другими субъектами Российской Федерации, в которых развитие частных поставщиков услуг сдерживается нехваткой помещений и сложностью получения земель под застройку. Поддержка развития материально-технической базы частных детских садов. Реализация данного механизма осуществляется, например, через предоставление субсидий частным образовательным организациям, индивидуальным предпринимателям, реализующим программы дошкольного образования, на материально-техническое оснащение, реконструкцию и ремонт нежилых зданий, предназначенных для осуществления деятельности в сфере дошкольного образования (Омская область). Отдельно может быть определена категория получателей соответствующей поддержки (в Магаданской области такую субсидию получают исключительно индивидуальные предприниматели). В качестве альтернативного подхода может рассматриваться прямое обустройство предметно-пространственной развивающей среды частных детских садов, например, оснащение частных детских садов современной мебелью, игровым и спортивным оборудованием (Калужская область), или оборудование детских площадок (Тюменская область). Развитие сети частных поставщиков дошкольных образовательных услуг может, в том числе, осуществляться посредством стимулирования частных застройщиков к возведению жилых строений, предусматривающих наличие помещений, предназначенных для реализации программ дошкольного образования. Дальнейшее приобретение муниципалитетом соответствующих помещений для последующего предоставления их негосударственным организациям, оказывающим услуги в сфере дошкольного образования, обеспечивает заинтересованность всех трех

сторон в сотрудничестве (такой механизм реализован в Республике Башкортостан). Предоставление налоговых льгот частным образовательным организациям и (или) индивидуальным предпринимателям Основным инструментом налогового стимулирования в большинстве субъектов Российской Федерации является уменьшение или обнуление ставки налога на имущество для частных организаций, оказывающих дошкольные образовательные услуги и (или) услуги по присмотру и уходу за детьми. Так, в Белгородской области установлена "0" ставка налога на имущество всех негосударственных организаций, осуществляющих как реализацию образовательных программ, так и присмотр и уход, в то время как в Московской области тот же налог снижен на 50%, но только для негосударственных образовательных организаций, реализующих образовательные программы дошкольного образования. Таким образом, при установлении льготы по налогу на имущество рекомендуется прежде всего исходить из целевой категории получателей льготы (только лишь образовательные организации либо прочие организации, осуществляющие образовательную деятельность, и индивидуальные предприниматели), и из того, какие услуги необходимо поддерживать и в каком объеме. Помимо уменьшения налога на имущество могут использоваться механизмы снижения налогового бремени с получаемых частными дошкольными образовательными организациями доходов. Например, в Курганской области используется механизм уменьшения ставки налога на вмененный доход, устанавливаемого при оказании услуг по присмотру и уходу за детьми; в Кемеровской области для частных организаций, реализующих программы дошкольного образования, применяющих упрощенную систему налогообложения, при определенных условиях с 1 января 2012 г. налоговая ставка при объекте налогообложения "доходы, уменьшенные на величину расходов" снижается с 15 до 5 процентов. Возмещение отдельных расходов частных поставщиков услуг дошкольного образования. Положительное влияние на развития частных детских садов может оказать механизм по предоставлению негосударственным образовательным организациям субсидий на возмещение оплаты коммунальных услуг, используемый в Республике Саха (Якутия). Таким образом, происходит выравнивание данных расходов для государственных (муниципальных) и частных детских садов. Методическая, консультационная, юридическая и информационная поддержка частных поставщиков услуг. Для обеспечения привлечения негосударственного сектора к оказанию услуг по реализации основных общеобразовательных программ дошкольного образования и присмотра и ухода в ряде субъектов осуществляется, в том числе, их поддержка посредством проведения бизнес-тренингов, консультирования и методического обеспечения. Помимо стандартной поддержки в субъектах Российской Федерации осуществляется повышение квалификации педагогических работников частных детских садов (соответствующий механизм реализуется, например, в Санкт-Петербурге). Для обеспечения информирования потенциальных предпринимателей о возможности взятия в аренду на льготных условиях муниципальных площадей для организации работы дошкольных групп в Тульской области проводится инвентаризация соответствующих помещений и размещается информация о них в средствах массовой информации. С целью обеспечения равенства родителей (законных представителей) детей, посещающих государственные и муниципальные образовательные организации, и детей, получающих услуги дошкольного образования и присмотра и ухода у негосударственных поставщиков, в качестве одного из условий предоставления имущественной и налоговой поддержки может быть рассмотрено принятие частными дошкольными образовательными организациями и индивидуальными предпринимателями обязательств по установлению фиксированной величины

родительской платы на определенный период. Для этого при заключении соглашения (договора) о предоставлении льгот частному поставщику услуг в тексте соглашения целесообразно предусматривать закрепление в нем максимального размера платы, взимаемой с родителей (законных представителей) детей, получающих дошкольное образования, за оказание услуг по присмотру и уходу. При этом в связи с особенностями финансирования со стороны учредителей государственных и муниципальных образовательных организаций расходов организаций, связанных с созданием условий для осуществления присмотра и ухода, максимальная величина родительской платы для частных организаций и индивидуальных предпринимателей может превышать среднюю величину родительской платы в субъекте Российской Федерации (муниципалитете), но не более чем на 15-20 процентов. Помимо представленных механизмов имущественной, налоговой и информационной поддержки создания новых мест для получения детьми дошкольного образования в частных дошкольных образовательных организациях и у индивидуальных предпринимателей во многих субъектах Российской Федерации применяются или готовятся к применению механизмы предоставления субсидий на реализацию основных общеобразовательных программ дошкольного образования в организациях независимо от формы собственности. Проведенный анализ опыта отдельных субъектов Российской Федерации свидетельствует о трех основных механизмах предоставления субсидий частным поставщикам услуг дошкольного образования: 1) муниципальный заказ на услуги дошкольного образования в частных образовательных организациях в соответствии с действующими на сегодняшний день положениями Закона Российской Федерации "Об образовании" от 10 июля 1992 года № 3266-1 (реализация механизма в связи с вступлением в силу пункта 6 части 1 статьи 8 Федерального закона об образовании будет прекращена с 1 января 2014 г.); 2) передача субъектами Российской Федерации государственных полномочий по финансовому обеспечению дошкольного образования в частных образовательных организациях на муниципальный уровень с предоставлением соответствующих субсидий; 3) непосредственная реализация государственных полномочий по финансовому обеспечению дошкольного образования в частных образовательных организациях посредством предоставления субсидий на возмещение затрат. В ряде субъектов Российской Федерации подготовлены проекты соответствующих нормативных правовых актов по передаче субъектами Российской Федерации государственных полномочий по финансовому обеспечению дошкольного образования в частных образовательных организациях на муниципальный уровень, в некоторых субъектах Российской Федерации они уже приняты. В то же время, учитывая тот факт, что положения Федерального закона об образовании, закрепляющие полномочие по финансовому обеспечению дошкольного образования в частных дошкольных образовательных организациях на региональном уровне, еще не вступили в силу, поспешная реализация второго из представленных механизмов не может быть поддержана. Таким образом, субъектам Российской Федерации рекомендуется придерживаться механизма непосредственного предоставления субсидий на возмещение затрат частным организациям и индивидуальным предпринимателям, реализующим программы дошкольного образования. Необходимо отметить, что в отдельных регионах помимо предоставления субсидии на реализацию программ дошкольного образования с целью обеспечения равных возможностей для частных и государственных (муниципальных) организаций и индивидуальных предпринимателей, оказывающих услуги детям дошкольного возраста, реализуются механизмы субсидирования негосударственных поставщиков услуг по присмотру и уходу. В

качестве примера можно привести опыт Самарской области по предоставлению субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям - производителям товаров, работ, услуг, являющимся субъектами малого и среднего предпринимательства, которым возмещаются затраты в связи с производством товаров, выполнением работ, оказанием услуг по организации групп дневного пребывания детей дошкольного возраста и иных подобных этому видов деятельности по уходу и присмотру за детьми в соответствии с постановлением Правительства Самарской области от 17 октября 2012 г. № 528. Кроме того, предоставление средств частным дошкольным образовательным организациям, в том числе, и на обеспечение ими оказываемых услуг по присмотру и уходу, осуществляется в Омской области и некоторых других субъектах Российской Федерации. Рассмотренный выше опыт Республики Саха (Якутия) по возмещению расходов на приобретение частными организациями коммунальных услуг также может рассматриваться как поддержка оказания ими услуг по присмотру и уходу. В целом при совершенствовании нормативно-правовой базы субъектов Российской Федерации, муниципальных районов и городских округов в части выделения субсидий на оказание услуг детям в детских садах независимо от их организационно-правовых форм рекомендуется учитывать неравенство бюджетных поступлений частным дошкольным образовательным организациям и государственным (муниципальным) образовательным организациям, которые также получают из регионального (муниципального) бюджета средства на создание условий по присмотру и уходу. Таким образом, с целью обеспечения развития конкуренции, в том числе с привлечением негосударственного сектора, рекомендуется на региональном (муниципальном) уровне предусмотреть механизмы предоставления частным дошкольным образовательным организациям и индивидуальным предпринимателям субсидий на возмещение затрат, связанных не только с реализацией основных общеобразовательных программ дошкольного образования, но и с созданием условий по оказанию услуг по присмотру и уходу за детьми, обучающимися по соответствующим программам.