

Мониторинг состояния конкурентной среды на приоритетных и социально значимых рынках для содействия развитию конкуренции в Санкт-Петербурге

Мониторинг состояния конкурентной среды на приоритетных и социально значимых рынках Санкт-Петербурга проводится за период 2015 года и 1 полугодия 2016 года в соответствии с положениями ФЗ «О защите конкуренции», Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденного приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 в целях реализации в Санкт-Петербурге Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 05.09.2015 № 1738-р.

Раздел 3. Рынок услуг дошкольного образования

Как отмечалось в Стратегии действий в интересах детей в Санкт-Петербурге на 2012-2017 годы¹, дети являются одной из основных демографических и социальных групп населения города. В то же время дети наиболее подвержены потенциальным и реальным социальным рискам в быстро изменяющемся и усложняющемся мире и требуют постоянного внимания и заботы со стороны общества.

В Конституции Российской Федерации зафиксировано право каждого человека на образование. Дошкольное образование является первым уровнем в непрерывной системе образования, которая включает в себя общее, среднее профессиональное и высшее образование.

Между тем, основной проблемой доступности дошкольного образования для всех категорий детей является дефицит мест в дошкольных образовательных учреждениях. В связи с этим Указом Президента РФ в рамках национальной стратегии поставлена задача развития всех форм дошкольного образования, таких как семейный детский сад, служба ранней помощи, лекотека, центры игровой поддержки ребенка и других, а также развитие негосударственного сектора².

Внимание к возрастной группе детей от 0 до 7 лет обусловлено не только задачей обеспечения уже на раннем этапе жизни ребёнка максимально благоприятных условий для его развития, социализации, формирования навыков и знаний, необходимых для последующего успешного освоения общеобразовательных программ, но и для создания условий и возможностей трудовой занятости для родителей.

С другой стороны, сфера услуг дошкольного образования детей и ухода за детьми традиционно является областью благоприятной для развития малого и среднего бизнеса, самозанятости населения.

Таким образом, развитие данного рынка является важным социально-экономическим фактором, имеющим как самостоятельное значение с точки зрения развития деятельности негосударственных организаций в данном сегменте образовательной деятельности, так и в качестве общей меры, направленной на создание благоприятного социального климата, вовлечение в производственную деятельность трудовых ресурсов за счёт перенесения части функций по уходу и воспитанию детей в профессионально ориентированные на это организации.

¹ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 16 августа 2012 года № 864

² Указ Президента РФ от 01.06.2012 г. № 761 «О национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы»

1. Анализ состояния конкуренции на рынке услуг дошкольного образования в Санкт-Петербурге в 2014 – 1 полугодии 2016 г.

1.1. Продуктовые границы рынка

Согласно Федеральному закону от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "Об образовании в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2016) (далее – Закон об образовании), дошкольное образование направлено на формирование общей культуры, развитие физических, интеллектуальных, нравственных, эстетических и личностных качеств, формирование предпосылок учебной деятельности, сохранение и укрепление здоровья детей дошкольного возраста.

Образовательные программы дошкольного образования направлены на разностороннее развитие детей дошкольного возраста с учетом их возрастных и индивидуальных особенностей, в том числе достижение детьми дошкольного возраста уровня развития, необходимого и достаточного для успешного освоения ими образовательных программ начального общего образования, на основе индивидуального подхода к детям дошкольного возраста и специфичных для детей дошкольного возраста видов деятельности.

В соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности «ОК 029-2014» (КДЕС Ред.2) (утв. Приказом Росстандарта от 31.01.2014 N 14-ст, в ред. от 14.04.2016), деятельность в области образования относится к разделу Р, который включает группировку 85.11 «дошкольное образование», охватывающую деятельность сети дошкольных образовательных организаций, реализующих общеобразовательные программы дошкольного образования различной направленности, обеспечивающих воспитание и обучение детей (детские сады, подготовительные классы и т.п.).

Эта группировка не включает деятельность по уходу за детьми в дневное время (код 88.91), которая относится к группировке 88.9 - «предоставление прочих социальных услуг без обеспечения проживания», и включает дневной уход за детьми в детских яслях, садах, в том числе дневной уход за детьми с отклонениями в развитии.

Закон об образовании также разделяет данные виды деятельности, хотя при этом устанавливает в статье 65, что дошкольные образовательные организации обязаны осуществлять присмотр и уход за детьми. В то же время, согласно Закону, иные организации, осуществляющие образовательную деятельность по реализации образовательных программ дошкольного образования, вправе осуществлять присмотр и уход за детьми. При этом за присмотр и уход за ребенком учредитель организации, осуществляющей образовательную деятельность, устанавливает плату, взимаемую с родителей (законных представителей), если иное не установлено федеральным законом (например, исключения касаются ухода за детьми-инвалидами, детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, а также за детьми с туберкулезной интоксикацией).

Таким образом, услуга дополнительного образования и услуга по присмотру и уходу за ребёнком являются взаимодополняющими и часто предоставляются в одном «пакете». В то же время, данные услуги не являются взаимозаменяемыми для потребителей и поставщиков.

Для потребителей ценность услуги дошкольного образования заключается в целенаправленной и системной деятельности по развитию интеллектуальных и личностных качеств ребёнка, обеспечивающих его подготовку к дальнейшей учёбе по

программам общеобразовательной школы. Причем разработанные федеральные стандарты дошкольного и школьного образования базируются на научных знаниях в области педагогики и детской психологии и обеспечивают необходимый уровень стыковки, создающий условия для более успешного перехода от одного уровня образования к следующему.

Присмотр и уход за детьми не предусматривает решения данных задач, обеспечивая, прежде всего, условия для безопасного времяпровождения и режима питания, отдыха, развлечения ребёнка в период трудовой занятости родителей.

Со стороны предложения данные услуги также не взаимозаменяемы, так как осуществление образовательной деятельности, в отличие от услуг по присмотру и уходу за детьми, требует специальной профессиональной подготовки, создания специальных условий для обучения (помещения, программы, учебные пособия) и осуществляется на основании лицензии.

В то же время, особенностью современного этапа развития данных смежных рынков услуг в Санкт-Петербурге является то, что в условиях дефицита на рынке, в особенности в части образования детей раннего возраста, получила широкое распространение деятельность частных детских садов и центров развития детей, не имеющих лицензии на образовательную деятельность и позиционирующих себя как организации, обеспечивающие присмотр, уход, развлекательно-досуговую работу с детьми. Конкурируя с частными образовательными дошкольными организациями, данные поставщики услуг рекламируют на своих сайтах и внедряют развивающие и обучающие программы, которые направлены на те же цели, что и программы дошкольного образования – укрепление здоровья, развитие детей, подготовка их к школе, однако, в своих учредительных документах определяют эту деятельность не как образовательную, а как, например, клубную деятельность с формированием кружков по интересам.

В условиях, когда, как отмечалось выше, образовательные услуги и услуги по присмотру и уходу оказываются параллельно одними и теми же организациями, потребители перестают их различать и рассматривают как единую и неделимую услугу. В результате, для родителей дошкольников нередко услуги организаций дошкольного образования детей и услуги организаций и индивидуальных предпринимателей, имеющих право только на деятельность по присмотру и уходу за детьми, воспринимаются как идентичные, а поставщики данных услуг воспринимаются как конкуренты.

Между тем, в реальности, как отмечалось выше, это разные по содержанию виды деятельности и в рамках данного исследования предметом анализа будет являться рынок услуг дошкольного образования, что соответствует задачам, поставленным в Стандарте развития конкуренции в субъектах федерации, утвержденном распоряжением Правительства Российской Федерации от 05.09.2015 № 1738-р, - создание условий для развития конкуренции на рынке услуг дошкольного образования и развитие сектора частных дошкольных образовательных организаций.

Таким образом, продуктовые границы рынка определены как **услуги дошкольного образования** (образовательные услуги по программам дошкольного образования).

Дальнейшее сегментирование данного рынка, например, выделение в качестве самостоятельного рынка услуг дошкольного образования для детей с ограниченными возможностями здоровья и детей-инвалидов или рынков образовательных услуг для детей разных возрастных групп может быть проведено при необходимости уточнения конкурентной ситуации на рынке услуг для каждой специфической категории детей. Частично услуги дошкольного образования детей с ограниченными возможностями здоровья затрагивается в рамках раздела данного мониторинга, посвященного рынку услуг психолого-педагогического сопровождения детей с ограниченными возможностями здоровья, отдельно рассматриваемому Стандартом развития конкуренции.

Также, с учётом тесной взаимосвязи рынков услуг дошкольного образования и услуг ухода за детьми, при проведении анализа даются некоторые оценки по смежному рынку услуг по присмотру и уходу за детьми дошкольного возраста.

1.2. Географические границы рынка

Услуги дошкольного образования, как правило, оказываются по месту нахождения образовательных организаций в населённом пункте, где проживают потребители данных услуг. Близость к месту жительства является важным фактором, определяющим выбор родителями ребёнка поставщика услуг дошкольного образования. В то же время в зону предпочтений потребителей могут одновременно попадать территории различных микрорайонов и даже районов Санкт-Петербурга, что делает невозможным четкое выделение географических границ рынков данной услуги.

Следует также учитывать такие факторы как дефицит мест в дошкольных учреждениях, высокая мобильности населения в пределах границ Санкт-Петербурга за счёт личного автотранспорта, развитие сетевых форм предоставления услуг организациями дошкольного образования.

Всё это позволяет проводить оценку конкурентной среды данного рынка в географических границах Санкт-Петербурга.

Таким образом, в рамках данного мониторинга, исходя из целей проводимого анализа, географические границы рынка услуг дошкольного образования определены как соответствующие **административным границам Санкт-Петербурга**. Такое определение соответствует предварительному определению географических границ рынка (пп. 4.1 Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденного приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220) с учетом возможности потребителей услуг получить данные услуги в пределах административных границ Санкт-Петербурга и отсутствия гарантированной возможности получения данных услуг за пределами данной территории.

В то же время будут даны оценки уровня концентрации локальных рынков, ограниченных территорией некоторых административных районов Санкт-Петербурга.

1.3. Состав хозяйствующих субъектов, действующих на рынке

Закон об образовании (статья 23) определяет основных поставщиков рассматриваемых услуг - дошкольные образовательные организации, как организации, осуществляющие в качестве основной образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми. Кроме того, образовательные программы дошкольного образования вправе реализовывать общеобразовательные организации (школы, гимназии и т.п.), организации дополнительного образования (например, дома и дворцы детского и юношеского творчества, центры развития детей и т.п.).

Согласно закону, образовательной организацией может быть только некоммерческая организация, осуществляющая на основании лицензии образовательную деятельность в качестве основного вида деятельности в соответствии с целями, ради достижения которых такая организация создана.

Иные юридические лица могут осуществлять образовательную деятельность лишь в качестве дополнительного вида деятельности.

Формально это несколько ограничивает развитие предпринимательства в сфере дошкольного образования. Однако на практике у коммерческих организаций остаётся возможность определить как основной вид деятельность услуги по присмотру и уходу за

детьми и, получив лицензию, осуществлять образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования в качестве дополнительного вида деятельности.

Аналогичным образом, создавая в своей структуре специализированное структурное образовательное подразделение, осуществлять образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования могут любые предприятия (т.н. ведомственные детские сады). Деятельность такого подразделения регулируется положением, разрабатываемым и утверждаемым организацией, осуществляющей обучение.

Индивидуальные предприниматели также вправе осуществлять образовательную деятельность по основным общеобразовательным программам, включая программы дошкольного образования.

В **Таблице 1** отражена структура сети образовательных учреждений для детей дошкольного возраста и ее изменения за период с 2014 до конца 1 полугодия 2016 года, на основе данных, предоставленных Комитетом по образованию³,

Таблица 1

	2014	2015	1 п/г 2016
Государственные дошкольные образовательные учреждения	1057	1059	1054
Дошкольные отделения общеобразовательных учреждений	70	79	87
Начальные школы – детские сады, прогимназии	14	14	14
Частные дошкольные образовательные учреждения	36	36	38
Всего	1177	1188	1193
Доля частных организаций	3,06 %	3,03 %	3,19 %

Вместе с тем, согласно Сводном реестру лицензий, размещенному на сайте Рособнадзора⁴ и реестру лицензий на образовательную деятельность на портале открытых данных Администрации Санкт-Петербурга⁵, по состоянию на 20.10.2016 г. имеются сведения о 54 негосударственных организациях Санкт-Петербурга, имеющих лицензии на осуществление образовательной деятельности по программам дошкольного образования, включая как специализированные дошкольные образовательные организации, так и организации, реализующие данные программы как дополнительный вид деятельности (частные школы, гимназии, центры дополнительного образования). Выборочный анализ сайтов данных организаций показал, что они фактически предлагают данный вид услуг, формируют группы воспитанников, т.е. являются реальными поставщиками услуг на рынке дошкольного образования. Только в отношении одной организации, имеющей лицензию, на сайте размещена информация о прекращении деятельности (Частное общеобразовательное учреждение «Центр ЭРУДИТ»). Сайты ещё двух организаций (ЧОУ ДиНОО "Умный мир" и НОУ "Студиум") найти не удалось.

³ Письмо в адрес Комитета по развитию предпринимательства и потребительского рынка № 03-18-4616/16-0-1

⁴ http://obrnadzor.gov.ru/ru/activity/main_directions/licensing/search_lic/

⁵ <https://data.gov.spb.ru/>

Таким образом, общее число негосударственных организаций, оказывающих услуги по дошкольному образованию, на наш взгляд, составляет не менее 50. Соответственно, доля негосударственных организаций составляет в настоящее время около 4 % общего числа участников рынка.

Количество негосударственных организаций и индивидуальных предпринимателей, которые оказывают услуги по присмотру и уходу за детьми и в большинстве не имеют лицензии на образовательную деятельность, по разным источникам информации, составляет от 270 до 440.

Так, согласно данным сайта <http://det-sad.net/>, в Санкт-Петербурге в настоящее время работает 390 частных детских садов, большинство из которых сосредоточено в Приморском, Выборгском и Невском административных районах. Ряд детских садов организованы по сетевому принципу и имеют филиалы на территории одного или нескольких районов города. Наибольшее число таких подразделений открыто у сети развивающих центров «Эрудит», клуба "Умный малыш", частного детского сада «CLS». Некоторые участники данного рынка позиционируют себя как федеральные сети (детские сады Sun School). Ряд организаций развиваются путем предоставления франшиз.

На сайте Консультационного центра «Перспективы» (созданного при ГБПОУ педагогический колледж № 1 им. Н. А. Некрасова)⁶, содержится перечень индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, оказывающих дошкольные образовательные услуги и услуги по присмотру и уходу за детьми дошкольного возраста в Санкт-Петербурге, который насчитывает 130 детских садов, домашних яслей-детских садов, клубов и развивающих центров.

1.4. Объем рынка и доли хозяйствующих субъектов

В соответствии с Порядком проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденным приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220, основным показателем для расчета объема товарного рынка и долей хозяйствующих субъектов на рынке является объем продаж (поставок) на рассматриваемом товарном рынке. Иные показатели используются в тех случаях, когда из-за отраслевых особенностей они позволяют более точно охарактеризовать положение хозяйствующих субъектов на рассматриваемом товарном рынке с точки зрения конкуренции. Указанные выше показатели могут использоваться в натуральном или стоимостном выражении.

В отношении рынков услуг дошкольного образования могут применяться различные показатели, характеризующие как натуральный объем оказанных услуг (количество воспитанников, количество мест в дошкольных организациях, количество дето-дней и др.), так и их стоимостное выражение (объем субсидий на выполнение государственных заданий, объем платных услуг в стоимостном выражении).

Информация об объеме оказания услуги дошкольного образования детей (по показателю численности воспитанников, количеству мест) на основе данных, предоставленных Комитетом по образованию⁷, данных Единой межведомственной информационно-статистической системы (ЕМИСС)⁸, Петростата⁹, сайта Минобрнауки¹⁰, представлены в **Таблице 2**.

⁶ <http://www.nekrasovspb.ru/index.php/center.html>

⁷ Письмо в адрес Комитета по развитию предпринимательства и потребительского рынка № 03-18-4616/16-0-1

⁸ <https://www.fedstat.ru/>

⁹ http://petrostat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/petrostat/resources/b9dd91804444f37d8c82ed20d5236cbc/krobr_g.pdf; http://petrostat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/petrostat/resources/c71489004ac7563a8d0dcdfef74ed4289/SF_14.pdf

Таблица 2

	2014	2015	2016
По данным Комитета по образованию			
Численность воспитанников государственных дошкольных образовательных организаций	217 285	226 928	250 076
Численность воспитанников частных дошкольных образовательных организаций	2 100	2 100	2 184
<i>Всего</i>	219385	229028	252260
<i>Доля частных организаций, %</i>	0,96	0,92	0,87
По данным системы ЕМИСС, Петростата и Минобрнауки			
Число мест (тыс.)	219,3	227,1	
Численность воспитанников в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми (тыс.чел.),	232,5	244,2	
<i>в том числе в группах</i>			
компенсирующей направленности	31,4	32,7	
общеразвивающей направленности	184,2	193,4	
оздоровительной направленности	14,8	15,1	
комбинированной направленности	0,3	0,8	
для детей раннего возраста	1,5	1,8	
по присмотру и уходу	0,2	0,3	
семейные дошкольные	0,1	0,1	

Также, согласно данным Комитета по образованию Санкт-Петербурга, в 2016 году численность детей, которым негосударственными организациями и индивидуальными предпринимателями предоставлялись услуги по уходу и присмотру, составила 3 833 человек.

Таким образом, доля негосударственных организаций дошкольного образования в общем объеме оказанных услуг составляет менее 1 % и имеет некоторую тенденцию к снижению, если рассчитывать данную долю, как предполагается Стандартом развития конкуренции, с учётом именно образовательных организаций (имеющих лицензию на оказание услуг по программам дошкольного образования). Как отмечалось выше, предприниматели, оказывающие услуги по присмотру и уходу за детьми, к такой категории не относятся.

Следует, однако, отметить, что степень развития негосударственного сектора на рынке услуг дошкольного образования существенно различается по районам Санкт-Петербурга. Например, исходя из информации, содержащейся в плане-графике реализации государственной программы «Развитие образования в Санкт-Петербурге на 2015-2020 годы» на 2016 финансовый год¹⁰, и с учётом средней численности воспитанников частных дошкольных организаций, можно примерно оценить их доли на территории районов:

- Василеостровского района - 3,5 %,
- Московского района - 3,0 %,
- Курортного района - 1,8 %,
- Выборгского района – 1,6 %.

¹⁰ <http://xn----8sblcdzzacvuc0jbg.xn--80abucjiihbv9a.xn--p1ai/opendata/7710539135-DO>

¹¹ <http://k-obr.spb.ru/page/349/>

При этом в расчет принимались только данные о 23 организациях, которым запланировано предоставление в 2016 году субсидий на реализацию программ дошкольного образования. Напомним, что фактическое число негосударственных дошкольных организаций, по информации Комитета по образованию Санкт-Петербурга, в 2016 году составляет 38, по информационным базам выданных лицензий превышает 50.

Данные по наиболее крупным поставщикам услуг дошкольного образования, на основе информации Комитета по образованию Санкт-Петербурга¹² и данных плана-графика реализации государственной программы на 2016 финансовый год¹³, представлены в **Таблице 3**.

Таблица 3

Наименование организации	район	Количество воспитанников	Доля в городе (%)	Доля в районе* (%)
ГБДОУ центр развития ребёнка - детский сад № 115	Невский	843	0,33	3,51
ГБДОУ детский сад	Выборгский	800	0,32	3,06
ГБДОУ детский сад № 89	Приморский	649	0,26	2,79
ГБДОУ детский сад № 28	Невский	557	0,22	2,44

* - доля ДОУ в соответствующем административном районе Санкт-Петербурга определена, исходя из средней численности воспитанников, приходящихся на одну частную дошкольную образовательную организацию и с учётом количества организаций, которым запланировано предоставление субсидий в соответствующем районе

Необходимо отметить, что, несмотря на удобство использования для оценки объёма рынка и объёма оказания услуг отдельными поставщиками показателя численности воспитанников, данный показатель, в действительности не вполне адекватно отражает количество оказанных услуг дошкольного образования, т.к. во многих образовательных учреждениях формируются группы с сокращенным режимом пребывания детей.

По имеющимся данным¹⁴, в 2015 году в Санкт-Петербурге функционировало 363 группы кратковременного пребывания, которые посещали 5 315 воспитанников. Например, в составе одного из крупнейших поставщиков услуг - ГБДОУ детский сад № 89 Приморского района, согласно государственному заданию на 2016 год¹⁵, 40 воспитанников посещают группу 3-5 часового пребывания.

В то же время, использование иных показателей, более точно отражающих объем оказываемых услуг, затрудняется отсутствием по ним сводных данных статистического учёта и неунифицированностью системы показателей государственных заданий для образовательных учреждений разных районов Санкт-Петербурга.

Что касается, долей на рынке отдельных негосударственных организаций дошкольного образования, то определить их затруднительно в виду того, что только

¹² Письмо в адрес Комитета по развитию предпринимательства и потребительского рынка № 03-18-4616/16-0-1

¹³ <http://k-obr.spb.ru/page/349/>

¹⁴ <http://www.homekid.ru/analiticheskie-materialyi-o-polozhenii-detej-i-semej-v-sankt-peterburge.html>

¹⁵ <http://bus.gov.ru/pub/agency/147198/tasks/1681563>

отдельные из их практикуют размещение сведений об объёмах своей деятельности или хотя бы о числе мест для детей дошкольного возраста.

Если исходить из данных Комитета по образованию Санкт-Петербурга, то средняя численность воспитанников в негосударственных организациях составляет около 57 человек (0,02 % общей численности воспитанников в системе дошкольного образования Санкт-Петербурга). При этом анализ сайтов организаций, имеющих лицензии на образовательную деятельность по программам дошкольного образования, показывает их существенную дифференциацию по объемам оказания услуг (от 6 человек в дошкольных группах общеобразовательных организаций до 100 – 150 воспитанников в относительно крупных сетевых дошкольных организациях).

Так, согласно данным официального сайта НЧОУ Частная школа "Взмах", организация имеет 4 филиала, общая численность воспитанников в которых составляет 185 человек: доля в общей численности воспитанников системы дошкольного образования – 0,07 %, доля в численности воспитанников негосударственных образовательных учреждений – 8,5 %.

Два частных дошкольных образовательных учреждения, принадлежащих ОАО «Российские железные дороги», согласно данным сайтов организаций, реализуют дошкольные программы для 127 воспитанников: доля в общей численности воспитанников системы дошкольного образования - 0,05 %, доля в численности воспитанников негосударственных образовательных учреждений – 5,8 %.

По информации сайта Частного общеобразовательного учреждения "Школа экономики и права", численность воспитанников его дошкольного подразделения составляет 109 человек (данные 2014 года) – доля в общей численности воспитанников системы дошкольного образования за соответствующий период – 0,05 %, доля в численности воспитанников негосударственных образовательных учреждений – 5,2 %.

Согласно данным реестра индивидуальных предпринимателей и частных (негосударственных) образовательных организаций Санкт-Петербурга, реализующих образовательные программы дошкольного образования, размещённого на сайте Консультационного центра «Перспективы» (созданного при ГБПОУ педагогический колледж № 1 им. Н. А. Некрасова)¹⁶, по состоянию на 01.04.2016 гг. наибольшее число воспитанников получали услуги в следующих организациях:

- Негосударственное образовательное учреждение "Международная Языковая Академия "Аспект" – 150 воспитанников,
- Частное общеобразовательное учреждение "Центр Искусства Воспитания" – 130 воспитанников,
- Учебный центр "Престо" – 112 воспитанников.

Что касается частных организаций и индивидуальных предпринимателей, оказывающих услуги по присмотру и уходу за детьми дошкольного возраста, то анализ информации об их деятельности, размещенной на сайте Консультационного центра «Перспективы»¹⁷, показывает, что наибольшее число детей обслуживают следующие организации:

- Детская корпорация «Лимпик» - 72 ребёнка (1,88 % от численности детей, которым в 2016 году оказывались, по данным Комитета по образованию Санкт-Петербурга, услуги

¹⁶ <http://www.nekrasovspb.ru/index.php/center.html>

¹⁷ <http://www.nekrasovspb.ru/index.php/center.html>

присмотра и ухода негосударственными организациями и индивидуальными предпринимателями),

- Детский центр «Калимера» - 60 детей (1,57 %),
- Частный детский сад «АзБукиВеди» – 60 детей (1,57 %),
- Развивающий детский центр (клуб) «Эрудит» – 60 детей (1,57 %),
- Британский детский клуб "HappyNest" - 60 детей (1,57 %).

1.5. Уровень концентрации рынка

На основе приведенных выше данных об объемах оказания услуг дошкольного образования (по показателю численности воспитанников) могут быть даны оценки значений показателей рыночной концентрации: коэффициента рыночной концентрации CR₃ (выраженная в процентах сумма долей на рынке трех наиболее крупных поставщиков образовательных услуг по программам дополнительного образования детей) и индекса Герфиндаля-Гиршмана ННІ (сумма квадратов долей участников рынка) (Таблица 4):

Таблица 4

2014		2015		1 п/г 2016	
CR ₃	ННІ	CR ₃	ННІ	CR ₃	ННІ
<0,89	<24,27	<0,88	<27,76	0,91	<22,16

Примечания:

1. Показатели рыночной концентрации за 2014 и 2015 год рассчитаны на основе отчетов об исполнении государственных заданий учреждений, которые были для текущего периода определены Комитетом по образованию как крупнейшие поставщики услуг дошкольного образования¹⁸. Таким образом, предполагается, что состав «лидеров» рынка на протяжении рассматриваемого периода не менялся.
2. Коэффициенты рыночной концентрации за 2014 и 2015 год рассчитаны, исходя из предположения неизменных объемов деятельности одного из трех крупнейших поставщиков, относительно которого данные за 2014 и 2015 гг. отсутствуют. В связи с тем, что данные по всем учреждениям показывают тенденцию к росту показателя численности воспитанников, рассчитанное значение показателя является верхней границей реального значения коэффициента.
3. В связи с большим количеством участников рынка рассчитано максимальное значение индекса Герфиндаля-Гиршмана, соответствующее ситуации, когда показатель численность воспитанников у максимально возможного количества поставщиков концентрируется у верхней границы (рассчитанная доля четвертой по величине данного показателя организации), а доли оставшихся участников рынка стремятся к нулевому значению. Таким образом, данное значение индекса также является верхней оценкой возможного значения соответствующего показателя.

В соответствии с различными значениями коэффициента рыночной концентрации и индекса рыночной концентрации Герфиндаля-Гиршмана выделяются следующие уровни концентрации товарного рынка:

- высокий - при $70\% \leq CR_3 \leq 100\%$ или $2000 \leq ННІ \leq 10000$;
- умеренный - при $45\% \leq CR_3 < 70\%$ или $1000 \leq ННІ < 2000$;

¹⁸ Данные поисковой системы <http://bus.gov.ru/>

- низкий - при $CR_3 < 45\%$ или $НИИ < 1000$.

Таким образом, уровень концентрации на рынке услуг дошкольного образования на протяжении рассматриваемого периода является стабильно низким.

Расчёт показателей уровней концентрации в границах районов Санкт-Петербурга осложняется большим количеством действующих образовательных учреждений. Однако общая оценка может быть сделана на примере районов Санкт-Петербурга, на территории которых, по данным Комитета по образованию, работают наиболее крупные поставщики услуг. Согласно имеющимся данным, коэффициент рыночной концентрации в каждом из этих районов в 2016 году не превышает следующих значений:

Выборгский район – $CR_3 \leq 8,68$;

Невский район – $CR_3 \leq 8,57$;

Приморский район – $CR_3 \leq 7,58$.

Таким образом, рынки услуг дошкольного образования в территориальных границах крупных районов Санкт-Петербурга также является низко концентрированным.

В настоящее время, как будет показано далее, ценовая конкуренция государственных и частных дошкольных образовательных организаций ограничивается значительно более существенной финансовой поддержкой государственных детских садов. В результате частные дошкольные организации в большей степени конкурируют между собой, чем с системой государственного дошкольного образования. С учетом этого обстоятельства, представляется также целесообразным дать некоторые оценки уровня концентрации рынка услуг дошкольного образования в негосударственном секторе.

Если взять за основу данные Комитета по образованию Санкт-Петербурга об объемах оказания услуг частными ДООУ¹⁹ - 2184 воспитанников в 2016 году (что, скорее всего, является заниженной оценкой реальных объемов оказания услуг частными организациями), то по данным, имеющимся в открытом доступе в сети Интернет о деятельности наиболее крупных негосударственных организаций, имеющих лицензии на оказание услуг по программам дошкольного образования, и данным реестра Консультативного центра «Перспективы», можно дать следующую оценку значений показателей концентрации:

$CR_3 \leq 23 \%$

$НИИ \leq 564$

Таким образом, данный сегмент рынка услуг дошкольного образования также отличается низким уровнем концентрации.

Исходя из данных Комитета по образованию Санкт-Петербурга и сведений, размещенных на сайте Консультационного центра «Перспективы», можно сделать также вывод о низкой концентрации смежного рынка услуг присмотра и ухода за детьми дошкольного возраста.

С учетом услуг, предоставляемых государственной системой дошкольного образования и частными образовательными организациями, имеющими лицензию на обучение по программам дошкольного образования (как отмечалось выше, в соответствии с Законом об образовании, данные участники рынка обязаны оказывать услуги по присмотру и уходу за детьми параллельно с образовательной деятельностью), показатели

¹⁹ Письмо в адрес Комитета по развитию предпринимательства и потребительского рынка № 03-18-4616/16-0-1

концентрации для рынка услуг присмотра и ухода за детьми Санкт-Петербурга будут ещё ниже, чем аналогичные показатели рынка услуг дошкольного образования, представленные в Таблице 4. Это объясняется присутствием на данном рынке достаточно большого числа организаций и индивидуальных предпринимателей, не имеющих лицензии на образовательную деятельность и специализирующихся на оказании услуг по присмотру и уходу за детьми.

В частном сегменте рынка услуг присмотра и ухода за детьми также не наблюдается присутствия каких-либо доминирующих поставщиков услуг. По имеющимся данным, коэффициент концентрации CR_3 для этого сегмента рынка приблизительно равняется 5 %.

1.6. Барьеры входа на рынок

Рынки услуг дошкольного образования являются объектом государственного регулирования, что определяет наличие **административных барьеров** входа на рынок для негосударственных организаций.

В соответствии с Законом об образовании и Федеральным законом от 04.05.2011 г. № 99-ФЗ (ред. от 30.12.2015 г.) «О лицензировании отдельных видов деятельности», образовательная деятельность требует наличия лицензии.

Постановлением Правительства РФ от 28.10.2013 г. № 966 (ред. от 03.12.2015 г.) «О лицензировании образовательной деятельности» утверждено Положение, которое устанавливает порядок лицензирования образовательной деятельности, осуществляемой образовательными организациями, организациями, осуществляющими обучение, а также индивидуальными предпринимателями, за исключением индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность непосредственно.

В том числе, лицензированию подлежит оказание образовательных услуг по реализации основной общеобразовательной программы дошкольного образования.

Лицензионными требованиями, предъявляемыми к соискателю лицензии на осуществление образовательной деятельности, являются:

а) наличие на праве собственности или ином законном основании зданий, строений, сооружений, помещений и территорий (включая оборудованные учебные кабинеты, объекты для проведения практических занятий, объекты физической культуры и спорта), необходимых для осуществления образовательной деятельности по заявленным к лицензированию образовательным программам;

б) наличие материально-технического обеспечения образовательной деятельности, оборудование помещений в соответствии с государственными и местными нормами и требованиями;

в) наличие условий для охраны здоровья обучающихся в соответствии со статьями 37 и 41 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации";

г) наличие разработанных и утвержденных организацией, осуществляющей образовательную деятельность, образовательных программ в соответствии со статьей 12 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации";

д) наличие санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии санитарным правилам зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования и иного имущества, которые предполагается использовать для осуществления образовательной деятельности, в соответствии с пунктом 2 статьи 40 Федерального закона "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения";

е) наличие у образовательной организации безопасных условий обучения, воспитания обучающихся, присмотра и ухода за обучающимися, их содержания в соответствии с установленными нормами, обеспечивающими жизнь и здоровье

обучающихся, работников образовательной организации, с учетом соответствующих требований, установленных в федеральных государственных образовательных стандартах, федеральных государственных требованиях и (или) образовательных стандартах, в соответствии с частью 6 статьи 28 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации".

Таким образом, осуществление деятельности по дошкольному образованию требует соблюдения как общих норм в области охраны здоровья и пожарной безопасности, так и специальных регулирующих актов федеральных и региональных отраслевых органов власти – Минобрнауки, Комитета по образованию Санкт-Петербурга.

Например, к устройству, содержанию и организации режима работы детского сада, независимо от вида, организационно-правовой формы и формы собственности, применяются Санитарно-эпидемиологические требования, установленные СанПиН 2.4.1.3049-13 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы дошкольных образовательных организаций» (утверждены Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 15.05.2013 № 26). Данный правовой акт устанавливает требования к помещениям, в которых проводятся занятия, и прилегающему земельному участку. В частности, определено, что количество детей в группах дошкольной образовательной организации общеразвивающей направленности должно определяться исходя из расчета площади групповой (игровой) комнаты - для групп раннего возраста (до 3 лет) не менее 2,5 метра квадратного на 1 ребенка и для дошкольного возраста (от 3 до 7 лет) - не менее 2,0 метра квадратного на одного ребенка.

Подробно регулируются вопросы режима организации обучения, оснащения помещений образовательной организации, требования к доступности её для инвалидов и другие вопросы.

С учетом социальной значимости решения вопроса о сокращении очереди на приём в детские дошкольные учреждения были приняты также Санитарные правила и нормативы (СанПиН 2.4.1.3147-13) «Санитарно-эпидемиологические требования к дошкольным группам, размещенным в жилых помещениях жилищного фонда», утвержденные постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 19.12.2013 № 68. Указанные санитарные правила и нормативы дают право гражданам, юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, деятельность которых связана с оказанием услуг по присмотру и уходу за детьми, их образованию, открывать дошкольные группы в жилых помещениях и распространяются на следующие виды дошкольных групп:

- группы общеразвивающей направленности, в которых осуществляется реализация образовательной программы дошкольного образования;
- группы по присмотру, уходу и развитию, в которых не осуществляется реализация образовательной программы дошкольного образования;
- семейные дошкольные группы с целью удовлетворения потребности населения в услугах дошкольного образования в семьях, общеразвивающей направленности или осуществляющие присмотр и уход за детьми без реализации образовательной программы дошкольного образования.

Однако, вне зависимости от места размещения, функционирование дошкольных образовательных организаций, реализующих основную образовательную программу, осуществляется при наличии заключения, подтверждающего его соответствие санитарному законодательству и при наличии заключения, выданного органом, уполномоченным осуществлять федеральный государственный санитарно-

эпидемиологический надзор и федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей в целях лицензирования образовательной деятельности.

Кроме того, организации и предприниматели, оказывающие услуги по дошкольному образованию, обязаны разрабатывать учебные планы, руководствуясь Федеральным государственным образовательным стандартом дошкольного образования, утвержденным приказом Минобрнауки от 17.10.2013г. № 1155. Учебный план устанавливает перечень образовательных областей и объем учебного времени, отводимого на проведение непосредственно образовательной деятельности. Количество и продолжительность непрерывной образовательной деятельности устанавливаются в соответствии с указанными выше санитарно-эпидемиологическими нормами и требованиями.

Закон об образовании (статья 49) также устанавливает требование об аттестации педагогических работников, которая проводится в целях подтверждения соответствия педагогических работников занимаемым ими должностям на основе оценки их профессиональной деятельности. В отношении педагогических работников частных организаций аттестация проводится аттестационными комиссиями, формируемыми уполномоченными органами государственной власти субъектов Федерации.

Государственное регулирование создает административные барьеры для входа на рынок негосударственных организаций не только вследствие увеличения начальных инвестиций в создание или приобретение объектов размещения, соответствующих установленным нормам и требованиям. Оно обуславливает трудоемкость и затратность самого процесса оформления документов, необходимых для начала деятельности по дошкольному образованию.

Так, согласно данным юридических фирм, оказывающих услуги по оформлению документов, необходимых для получения лицензии на образовательную деятельность по программам дошкольного образования, у соискателей возникают следующие т.н. предлицензионные расходы²⁰:

- стоимость получения санитарно-эпидемиологического заключения Роспотребнадзора для детского сада – 120 000 рублей,
- стоимость получения заключения МЧС – 45 000 рублей,
- стоимость получения медицинской лицензии для образовательной организации – 55 000 рублей.

Кроме того, плата за юридическую помощь в оформлении лицензии на дошкольное образование стоит 55 000 руб., и в эту сумму не входит государственная пошлина 7500 рублей²¹.

Стоимость разработки программы дошкольного образования оценивается в сумму до 25 000 рублей.

Срок оформление лицензии с помощью юридической фирмы составляет 3 -3,5 месяца. При этом, срок самостоятельной подготовки документов оценивается в 7 – 8 месяцев.

Попутно следует отметить, что и стоимость, и сроки процедуры оформления лицензии на деятельность по дошкольному образованию в Санкт-Петербурге по каким-то причинам оказывается выше, чем, например, в Москве (для сравнения можно ознакомиться с предложениями московской юридической компании²²).

В качестве **экономических барьеров** входа на рынок негосударственных организаций дошкольного образования следует рассматривать, прежде всего, затраты на

²⁰ <http://vslicenziruem.ru/price-list/>

²¹ Подпунктом 92 пункта 1 статьи 333.33 Налогового кодекса Российской Федерации

²² <http://www.ulc.ru/juridicheskie-uslugi/licenzirovanie/obrazovatel'naja-licenzija/licenzirovanie-doshkolnogo-obrazovatel'nogo-uchrezhdenija-v-moskve/>

создание, приобретение, аренду объекта размещения, который, как отмечалось выше, должен соответствовать строгим санитарно-эпидемиологическим нормам и требования, а также нормам пожарной безопасности.

Кроме того, так же как и для многих других социально значимых рынков, препятствием для активного развития предпринимательства в этой сфере является ограниченный платежеспособный спрос населения и существенные конкурентные преимущества таких участников рынка как государственные бюджетные учреждения.

Понимание наличия данных барьеров входа на рынок привело к внесению в Закон об образовании и подзаконные акты ряда норм, направленных на стимулирование спроса и выравнивание условий деятельности на рынке образовательных услуг государственных и частных поставщиков услуг.

Так, в соответствии со статьёй 99 Закона об образовании, предусматриваются субсидии на возмещение затрат частных организаций, осуществляющих образовательную деятельность по реализации основных общеобразовательных программ, которые, однако, ограничиваются только возмещением расходов на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек и не включают расходы на содержание зданий и оплату коммунальных услуг.

С 2013 года ежегодно в Санкт-Петербурге, в соответствии с п. 2 и 3 ст. 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации и Законом Санкт-Петербурга от 26.06.2013 № 461-83 «Об образовании в Санкт-Петербурге» принимается постановление о Порядке предоставления субсидий в целях возмещения затрат для реализации образовательных программ дошкольного образования частным образовательным организациям, имеющим лицензии на право ведения образовательной деятельности.

Например, постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 16.02.2016 г. № 108 определены условия предоставления в 2016 году субсидий в целях возмещения затрат для реализации основных общеобразовательных программ частным образовательным организациям, согласно которым субсидии предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе частным образовательным организациям, имеющим лицензию на право ведения образовательной деятельности, зарегистрированным и осуществляющим на территории Санкт-Петербурга образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования.

Субсидии предоставляются в целях финансового обеспечения (возмещения) возникших в 2016 году затрат в части финансирования расходов на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек в соответствии с нормативами (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг) на 2016 год, утверждаемыми Комитетом по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга.

Субсидии предоставляются получателям субсидий в пределах средств, предусмотренных на их предоставление, Законом Санкт-Петербурга 25.11.2015 N 747-145 "О бюджете Санкт-Петербурга на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов".

Условиями предоставления субсидий являются в т.ч.:

- наличие согласия получателей субсидий на осуществление администрациями и Комитетом государственного финансового контроля Санкт-Петербурга обязательных проверок соблюдения получателями субсидий условий, целей и порядка предоставления субсидий;

- отсутствие у получателей субсидий задолженности по уплате налогов в бюджеты всех уровней и государственные внебюджетные фонды;

- отсутствие иных бюджетных ассигнований на возмещение затрат;

- отсутствие проведения в отношении получателей субсидий процедур банкротства и (или) ликвидации, приостановки осуществления экономической деятельности в соответствии с действующим законодательством;
- отсутствие у получателей субсидий нарушений бюджетного законодательства;
- отсутствие информации о получателях субсидий в реестре недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), ведение которого осуществляется в соответствии с Федеральным законом "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд".

Ещё одним механизмом, направленным на преодоление экономических барьеров, может являться региональная программа поддержки малого и среднего предпринимательства, в которой могут быть установлены меры по возмещению затрат на создание и (или) развитие частных образовательных дошкольных организаций.

На сайте Министерства экономического развития РФ также имеется информация о реализации программы по предоставлению субсидий в размере до 10 млн. рублей субъектам малого и среднего предпринимательства – индивидуальным предпринимателям или юридическим лицам, осуществляющим образовательную деятельность по программам дошкольного образования, а также присмотру и уходу за детьми. Условием предоставления субсидий из федерального бюджета на модернизацию региональных систем дошкольного образования является включение мер по поддержке развития негосударственного сектора дошкольного образования в утвержденный в субъекте федерации комплекс мероприятий.

Кроме того, в соответствии со статьей 21 Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», возможно оказание региональными органами власти поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства в сфере образования, в том числе дошкольного, в виде создания условий для подготовки кадров или их дополнительного профессионального образования, а также учебно-методической и научно-методической помощи.

В федеральном законодательстве предусмотрены меры налогового стимулирования - в соответствии со статьей 149 части второй Налогового кодекса не подлежит налогообложению (освобождается от налогообложения) реализация услуг по присмотру и уходу за детьми в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по реализации образовательных программ дошкольного образования.

Согласно информации, представленной в Публичном докладе Комитета по образованию о состоянии и перспективах развития системы образования Санкт-Петербурга «Петербургская школа в 2015/16 учебном году», в городе также реализовывались иные меры поддержки негосударственных дошкольных организаций, к числу которых относились:

- льготы по арендной плате за объекты нежилого фонда как субъектам, осуществляющим социально-значимый вид деятельности,
- оказание методической, консультационной и информационной поддержки (в т.ч. на базе Консультационного центра по поддержке развития негосударственного сектора дошкольного образования, созданного при ГБПОУ педагогический колледж №1 им. Н. А. Некрасова).

Закон об образовании предусматривает определённые меры поддержки платежеспособного спроса: в целях материальной поддержки воспитания и обучения детей, посещающих образовательные организации родителям (законным представителям)

предоставляется компенсация, размер которой устанавливается законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В соответствии с Социальным кодексом Санкт-Петербурга (в редакции, действующей с 1 июля 2016 года), компенсация части родительской платы за счет средств бюджета Санкт-Петербурга предоставляется в размере:

- 20 процентов среднего размера родительской платы - на первого ребенка в семье;
- 40 процентов среднего размера родительской платы - на каждого ребенка из неполной семьи, имеющей среднедушевой доход семьи ниже двукратного размера величины прожиточного минимума в расчете на душу населения, установленного в Санкт-Петербурге за квартал, предшествующий месяцу обращения;
- 50 процентов среднего размера родительской платы - на каждого ребенка из семьи, в которой один из родителей является инвалидом I или II группы;
- 50 процентов среднего размера родительской платы - на второго ребенка в семье;
- 70 процентов среднего размера родительской платы - на третьего ребенка и последующих детей в семье;
- 70 процентов среднего размера родительской платы - на каждого ребенка из семьи, имеющей среднедушевой доход семьи ниже величины прожиточного минимума в расчете на душу населения, установленного в Санкт-Петербурге за квартал, предшествующий месяцу обращения.

1.7. Оценка состояния конкуренции на рынке

Проведенный выше анализ и расчет показателей рыночной концентрации показывает, что в географических границах Санкт-Петербурга и отдельных крупных городских районов рынок услуг дошкольного образования имеет низкий уровень концентрации, характеризуется отсутствием на нём доминирующих хозяйствующих субъектов.

В то же время имеется ряд характеристик рынка, которые указывают на недостаточный уровень конкуренции.

В частности, одним из проявлений недостаточного уровня конкуренции является сохраняющийся дефицит предложения услуг дошкольного образования и, соответственно, неудовлетворённость потребительского спроса. Несмотря на то, что на конец 2015 года охват детей в возрасте от 3 до 7 лет дошкольными образовательными услугами, по данным Комитета по образованию Санкт-Петербурга, составил 100% от общего количества дошкольников данного возраста, проживающих в Санкт-Петербурге, только 40 % детей в возрасте от 1 года до 3 лет были охвачены услугами дошкольного образования²³.

Неудовлетворённость потребителей ситуацией на данном рынке была выявлена и в ходе социологического опроса, проведённого по заказу Комитета по развитию предпринимательства и потребительского рынка Санкт-Петербурга Аналитическим центром «Эксперт»²⁴. Результаты показали, что менее 50 % опрошенных удовлетворены возможностью выбора поставщика услуг, и менее 36 % потребителей довольны качеством и ценой соответствующих услуг (в условиях господства системы государственного дошкольного образования, видимо, речь идёт о плате, которую вносят родители за присмотр и уход за детьми в детских садах, а также высоким уровнем оплаты услуг частных детских садов).

²³ <http://www.homekid.ru/analiticheskie-materialyi-o-polozhenii-detej-i-semej-v-sankt-peterburge.html>

²⁴ Отчёт «Мониторинг малого и среднего предпринимательства в Санкт-Петербурге» по государственному заказу 2016 года.

Недостаточный уровень конкуренции проявляется в господстве на рынке услуг дошкольного образования системы государственных учреждений, относящихся к ведению администраций районов Санкт-Петербурга. При этом конкуренция внутри данной системы развита в незначительной степени, что является следствием жесткого регулирования рынка.

В том числе, установленный в городе порядок приема воспитанников в государственные дошкольные учреждения может приводить к ограничению конкуренции данных поставщиков услуг.

В настоящее время, согласно Закона Санкт-Петербурга от 26.06.2013 № 461-83 «Об образовании в Санкт-Петербурге», комплектование воспитанниками государственных дошкольных образовательных организаций, иных организаций, реализующих образовательные программы дошкольного образования, осуществляется постоянно действующей комиссией по комплектованию государственных дошкольных организаций.

Государственные образовательные организации, осуществляющие образовательную деятельность по реализации образовательных программ дошкольного образования, для приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования закрепляются за территорией, границы которой определяются Правительством Санкт-Петербурга.

Согласно информации, появляющейся на форумах родителей дошкольников, данная система осложняет возможность самостоятельного выбора детского сада, предоставляющего более качественные услуги дошкольного образования. Отказ же от предложенного комиссией варианта определения ребёнка влечет потерю номера в очереди ожидания и, соответственно, существенно откладывает устройство дошкольника в образовательное учреждение.

Также, ввиду явной недостаточности государственной поддержки частных дошкольных организаций, сохраняется существенное различие условий осуществления ими деятельности на рынке услуг дошкольного образования в сравнении с государственными учреждениями. В связи с этим медленными темпами растет число негосударственных участников данного рынка услуг. Частные дошкольные организации не могут составить конкуренцию государственным детским садам, в результате чего их доля в объеме оказания услуг в рассматриваемый период даже несколько сократилась.

Реализуемые в настоящее время в Санкт-Петербурге меры поддержки не носят системного характера и не обеспечивают реальной помощи в преодолении административных и экономических барьеров входа на рынок и расширения деятельности частных организаций дошкольного образования.

Так, предусмотренные Законом о бюджете Санкт-Петербурга и государственной программой Санкт-Петербурга "Развитие образования в Санкт-Петербурге" на 2015-2020 годы (с изменениями на 11.07.2016 г.) объемы субсидий частным дошкольным образовательным организациям для реализации основных общеобразовательных программ дошкольного образования в 2016 году запланированы в объемах, составляющих 0,23 % от общего объема субсидий выделяемых на цели реализации данных программ организациям всех форм собственности (в 2015 году доля выделенных средств составляла 0,17 % общего объема финансирования).

В расчёте на одного воспитанника (по данным о численности воспитанников государственных и негосударственных дошкольных организаций, предоставленных Комитетом по образованию Санкт-Петербурга) объем субсидий учреждениям дошкольного образования составляет (в год):

	2015	2016 (план)
Государственные организации дошкольного образования	135,2 тыс.руб.	141,9 тыс.руб.
Частные организации дошкольного образования	25,3 тыс.руб.	37,9 тыс.руб.

В свою очередь, недостаточность заложенных в городском бюджете средств на субсидирование частных дошкольных организаций может повлечь отказ в их выделении, что предусматривается в распоряжениях, издаваемых администрациями районов Санкт-Петербурга в целях реализации ежегодных постановлений Правительства Санкт-Петербурга о предоставлении субсидий в целях возмещения затрат для реализации основных общеобразовательных программ.

Возможно, в результате недостаточного объема предусмотренных субсидий, либо вследствие недостаточной информированности участников рынка, либо из-за сложностей процедур получения данной формы поддержки, лишь ограниченное число негосударственных дошкольных образовательных организаций имеет возможность получить предусмотренную федеральным и региональным законодательством финансовую помощь на возмещение затрат, связанных с реализацией основных общеобразовательных программ дошкольного образования.

Согласно представленным выше данным о составе участников рынка, в настоящее время в городе имеется как минимум 38 негосударственных организаций, фактически оказывающих услуги дошкольного образования. Однако, согласно плану-графику реализации государственной программы «Развитие образования в Санкт-Петербурге» на 2016 года²⁵, субсидии будут предоставлены только 23 организациям.

Кроме того, в условиях крайне ограниченного объема возмещений затрат негосударственных дошкольных организаций (как указывалось выше, субсидии покрывают только затраты на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек), предоставление данной финансовой помощи сопровождается условием об отсутствии у получателя иных бюджетных ассигнований на возмещение затрат, что исключает возможность получения поддержки в рамках иных региональных и федеральных программ (например, по программам поддержки малого предпринимательства).

В этой связи следует также отметить, что во исполнение постановления Правительства Санкт-Петербурга от 17.08.2011 № 1186 «О Программе развития малого и среднего предпринимательства в Санкт-Петербурге на 2012-2015 годы» до 2015 года в Санкт-Петербурге осуществлялась программа «Субсидирование затрат индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, а также присмотру и уходу за детьми в соответствии с законодательством Российской Федерации (Дошкольные образовательные центры)»²⁶. Согласно имеющейся информации, программа предусматривала возмещение 50% от произведенных затрат на создание дошкольных образовательных центров, но не более 4 млн. руб. Для получения субсидии необходимо было разработать бизнес-проект и представить его перед конкурсной комиссией.

²⁵ <http://k-obr.spb.ru/page/349/print/>

²⁶ распоряжением Комитета по развитию предпринимательства и потребительского рынка Санкт-Петербурга от 23.08.2013 № 1550-р

Однако, в соответствии с годовым отчётом о ходе реализации и оценке эффективности реализации государственной программы «Развитие предпринимательства и потребительского рынка в 2015 – 2020 годах» за 2015 год²⁷, субсидии субъектам малого и среднего предпринимательства предоставлялись только в рамках поддержки организации и развития групп дневного времяпровождения детей дошкольного возраста (освоено 8 млн.рублей, поддержку получили 14 организаций). Программой также предусматривалось субсидирование дошкольных образовательных центров (в размере 8 млн. рублей), однако в соответствии с внесенными в марте 2016 года поправками финансирование данного мероприятия в 2015-2017 гг. было исключено.

Следует также отметить, что разработка и успешная реализация мер государственной поддержки развития негосударственного сектора на рынке услуг дошкольного образования детей требует развития информационной базы, создания постоянно действующей системы сбора и анализа информации о деятельности частных образовательных организаций и индивидуальных предпринимателей, оказывающих соответствующие услуги. В частности, анализ сайта Администрации Санкт-Петербурга и сайтов отделов образования районных администраций показывает, что на них отсутствует или не в полном объёме размещаются сведения о частных дошкольных образовательных организациях (даже в тех районах, где региональной программой развития образования предусмотрено субсидирование деятельности определённого количества негосударственных организаций). Реестр индивидуальных предпринимателей и частных (негосударственных) образовательных организаций Санкт-Петербурга, реализующих образовательные программы дошкольного образования, размещённый на сайте Консультационного центра «Перспективы», созданного при ГБПОУ педагогический колледж № 1 им. Н. А. Некрасова²⁸, актуализирован по состоянию на 01.04.2016 года и содержит информацию только о 35 организациях.

С одной стороны, это приводит к отсутствию у потребителей услуг полной информации об организациях частного сектора, которые на основании имеющихся лицензий оказывают в соответствующем районе услуги по программам дошкольного образования. С другой стороны, отсутствие полной информации о состоянии негосударственного сектора рынка услуг дошкольного образования препятствует эффективному планированию мероприятий по развитию данного рынка услуг в Санкт-Петербурге.

Краткие выводы

Согласно проведенной оценке, основными проблемами развития конкуренции (факторами, ограничивающими конкуренцию) на рынке услуг дошкольного образования в Санкт-Петербурге являются

1. Отсутствие актуальной единой базы данных поставщиков услуг дошкольного образования, включая частные образовательные организации, и практики систематического анализа деятельности негосударственных организаций, проблем их входа на рынок и расширения деятельности.
2. Административные и экономические барьеры входа негосударственных организаций на рынок услуг дошкольного образования.
3. Недостатки системы поддержки развития негосударственного сектора на рынке услуг дошкольного образования.

²⁷<http://gov.spb.ru/static/writable/ckeditor/uploads/2016/05/04/%D0%BE%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%20%D0%B3%D0%BE%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BD%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%BC%D1%8B.pdf>

²⁸ <http://www.nekrasovspb.ru/index.php/center.html>

Меры по развитию конкуренции

Исходя из проведенного анализа, могут быть предложены следующие меры по развитию конкуренции на рынках услуг дошкольного образования для их включения в Дорожную карту содействия развитию конкуренции:

1. Формирование и систематическая актуализация единой базы данных региональных поставщиков услуг дошкольного образования и системы информационной поддержки потребителей в вопросах выбора образовательных организаций.
2. Внедрение практики систематического анализа деятельности негосударственных организаций дошкольного образования, проблем их входа на рынок и расширения деятельности, путем внесения соответствующих разделов в публичные доклады и отчёты органов власти Санкт-Петербурга и районных администраций.
3. Систематизация и совершенствование мер информационной, образовательной, методической, организационной, финансовой и имущественной поддержки предпринимателей и деятельности некоммерческих организаций на рынке услуг дошкольного образования.

2. Показатели развития конкуренции и меры по развитию конкуренции на рынках услуг дошкольного образования в Санкт-Петербурге для реализации Стандарта развития конкуренции на период 2017-2019 гг.

Ниже представлены:

- 2.1. Расчет показателя, установленного Стандартом развития конкуренции.
- 2.2. Предложения по целевым показателям развития конкуренции для рынка услуг дошкольного образования в Санкт-Петербурге на период 2017-2019 гг.
- 2.3. Предлагаемые меры по развитию конкуренции для включения в «Дорожную карту»

2.1. Расчет показателя, установленного Стандартом развития конкуренции

Стандарт развития конкуренции в субъектах Российской Федерации, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 05.09.2015 № 1738-р (Приложение к Стандарту), устанавливает следующие мероприятия и целевые показатели:

Рынок услуг дошкольного образования	
Создание условий для развития конкуренции на рынке услуг дошкольного образования развитие сектора частных дошкольных образовательных организаций	удельный вес численности детей частных дошкольных образовательных организаций в общей численности детей дошкольных образовательных организаций (процентов)

При этом конкретный целевой показатель удельного веса частных дошкольных образовательных организаций вышеуказанным распоряжением не установлен.

По результатам анализа, проведенного в разделе 1.4, для Санкт-Петербурга данный показатель в рассматриваемый период имеет следующие значения:

2014	2015	2016
0,96 %	0,92 %	0,87 %

2.2. Предложения по целевым показателям развития конкуренции для рынка услуг дошкольного образования в Санкт-Петербурге на период 2017-2019 гг.

Проект Предложений в перечень целевых показателей эффективности реализации Плана мероприятий («дорожной карты») по улучшению условий ведения бизнеса в Санкт-Петербурге на 2015-2017 годы, представленный Комитетом развития предпринимательства и потребительского рынка, содержит следующие показатели развития конкуренции для рынка услуг дошкольного образования:

2.1. Развитие конкуренции на рынке дошкольных образовательных услуг					
Проблема: неполное удовлетворение потребностей населения в качественных и доступных образовательных услугах для детей дошкольного возраста (от 2 до 7 лет) и недостаточное развитие инфраструктуры дошкольного образования					
		Базовое значение (2015)	Целевое значение (2016)	Целевое значение (2017)	
2.1.1.	доля детей в возрасте от 1 до 7 лет, посещающих частные дошкольные образовательные учреждения по отношению к общей численности детей, посещающих государственные дошкольные образовательные учреждения		0,8 процентов	0,9 процентов	КО
2.1.2	доля участников конкурса индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность на территории Санкт-Петербурга по образовательным программам дошкольного образования, присмотру и уходу за детьми в возрасте от 0 до 7 лет, частных образовательных организаций от общего числа индивидуальных предпринимателей и частных образовательных организаций		8,0 процентов	8,5 процентов	КО
2.1.3	доля частных дошкольных образовательных организаций, в том числе индивидуальных предпринимателей от общего числа государственных дошкольных образовательных учреждений		3,0 процента	3,1 процента	КО

Исходя из выявленных при анализе особенностей структуры и состояния конкуренции на рынке услуг дошкольного образования в Санкт-Петербурге, предлагается использовать для этого рынка следующую систему показателей развития конкуренции (**Таблица 5**):

Таблица 5. Показатели развития конкуренции для рынка услуг дошкольного образования в Санкт-Петербурге

	Значение в 2015 г.	2017 г.	2019 г.
Целевые показатели			
Удельный вес численности детей частных дошкольных образовательных организаций в общей численности детей дошкольных образовательных организаций (процентов)	0,92%	>1%	>2 %
Доля частных (негосударственных) дошкольных образовательных организаций и индивидуальных предпринимателей, получающих субсидии на компенсацию затрат на реализацию программ дошкольного образования, в общем количестве частных (негосударственных) дошкольных образовательных организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность на территории Санкт-Петербурга	60,5 %*	> 65%	>70%

* данные 2016 года

2.3. Предлагаемые меры по развитию конкуренции для включения в «Дорожную карту»

Действующая редакция «Дорожной карты» (раздел 5 «Развитие конкуренции» Плана мероприятий ("дорожной карты") по улучшению условий ведения бизнеса в Санкт-Петербурге на 2015-2017 годы, утвержденного распоряжением Правительства Санкт-Петербурга от 30.06.2015 N 33-рп, в редакции распоряжения Правительства Санкт-Петербурга от 02.12.2015 N 73-рп) содержит следующие мероприятия, направленные на развитие конкуренции на данном рынке.

5.2. Мероприятия по развитию конкурентной среды на приоритетных и социально значимых рынках Санкт-Петербурга			
5.2.1	Реализация мер поддержки частного дошкольного образования, подготовка предложений по экономическому стимулированию деятельности хозяйствующих субъектов, направленной на развитие частного образования	КО, КЭПиСП, КРППР	2015-2017 гг.

Проект Дорожной карты, направленный Комитетом по развитию предпринимательства и потребительского рынка 26.08.2016 исполнительным органам государственной власти Санкт-Петербурга, содержит следующие меры, направленные на развитие конкуренции на рынке услуг дошкольного образования:

5.2.1. Развитие конкуренции на рынке дошкольных образовательных услуг			
5.2.1.1	Реализация мер поддержки частного дошкольного образования, подготовка предложений по экономическому стимулированию деятельности хозяйствующих субъектов, направленной на развитие частного образования	КО, КЭПисП, КРППР	2015 г.
5.2.1.2	Реализация мер поддержки частного дошкольного образования, подготовка предложений по экономическому стимулированию деятельности хозяйствующих субъектов, направленной на развитие частного образования, в том числе:	КО	2016-2017 гг.
5.2.1.2.1	Реализация мероприятия государственной программы Санкт-Петербурга «Развитие образования в Санкт-Петербурге» на 2015-2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 04.06.2014 № 453, касающегося предоставления субсидий частным дошкольным образовательным организациям для реализации основных общеобразовательных программ дошкольного образования	Администрации Василеостровского Выборгского Калининского Красносельского Курортного Московского Петроградского Фрунзенского Центрального районов Санкт-Петербурга	2016-2017 гг.
5.2.1.2.2	Поддержка и сопровождение частных дошкольных образовательных организаций и индивидуальных предпринимателей на базе Консультационного центра «Перспективы» государственного бюджетного профессионального образовательного учреждения педагогического колледжа № 1 им. Н.А. Некрасова Санкт-Петербурга	КО	2016-2017 гг.
5.2.1.2.3	Организация и проведение конкурсных мероприятий среди индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, оказывающих дошкольные образовательные услуги и услуги по присмотру и уходу за детьми в возрасте от 0 до 7 лет в Санкт-Петербурге ²	КО	2016-2017 гг.

Исходя из проведенного мониторинга состояния конкуренции на рынке услуг дошкольного образования в Санкт-Петербурге, предлагается следующая система мероприятий по развитию конкуренции в данной сфере для включения в Дорожную карту развития конкуренции (**Таблица 6**):

Таблица 6. Предложения по корректировке и дополнению проекта «Дорожной карты» (предложения представлены в виде поправок и дополнений **жирным шрифтом)**

5.2.1. Развитие конкуренции на рынке дошкольных образовательных услуг			
5.2.1.2	Реализация мер поддержки частного дошкольного образования, подготовка предложений по экономическому стимулированию деятельности хозяйствующих субъектов, направленной на развитие частного образования, в том числе:	КО, КЭПиСП, КРППР	2016-2017 гг.
5.2.1.2.1	Реализация мероприятия государственной программы Санкт-Петербурга «Развитие образования в Санкт-Петербурге» на 2015-2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 04.06.2014 № 453, касающегося предоставления субсидий частным дошкольным образовательным организациям для реализации основных общеобразовательных программ дошкольного образования	Администрации Василеостровск. Выборгского Калининского Красносельского Курортного Московского Петроградского Фрунзенского Центрального районов Санкт-Петербурга	2016-2017 гг.
5.2.1.2.2	Поддержка и сопровождение частных дошкольных образовательных организаций и индивидуальных предпринимателей на базе Консультационного центра «Перспективы» государственного бюджетного профессионального образовательного учреждения педагогического колледжа № 1 им. Н.А. Некрасова Санкт-Петербурга	КО	2016-2017 гг.
5.2.1.2.3	Организация и проведение конкурсных мероприятий среди индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, оказывающих дошкольные образовательные услуги и услуги по присмотру и уходу за детьми в возрасте от 0 до 7 лет в Санкт-Петербурге	КО	2016-2017 гг.
5.2.1.2.4	Формирование и систематическая актуализация единой базы данных региональных поставщиков услуг дошкольного образования и системы информационной поддержки потребителей в вопросах выбора образовательных организаций.	КО, отделы образования районных администраций, Консультационный центр «Перспективы»	2017

5.2.1.2.5	Внедрение практики систематического анализа деятельности негосударственных организаций дошкольного образования, проблем их входа на рынок и расширения деятельности, путем внесения соответствующих разделов в публичные доклады и отчеты органов власти Санкт-Петербурга и районных администраций.	КО, Администрации районов СПб	2017
5.2.1.2.6	Систематизация и совершенствование мер информационной, образовательной, методической, организационной, финансовой и имущественной поддержки предпринимателей и деятельности некоммерческих организаций на рынке услуг дошкольного образования.	КО, КРППР	2017 - 2019