

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПИСЬМО

от 31 января 2008 г. N 03-133

**О ВНЕДРЕНИИ РАЗЛИЧНЫХ МОДЕЛЕЙ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
РАВНЫХ СТАРТОВЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ПОЛУЧЕНИЯ ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
ДЛЯ ДЕТЕЙ ИЗ РАЗНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ГРУПП И СЛОЕВ НАСЕЛЕНИЯ**

Во исполнение Комплекса мероприятий по реализации приоритетных направлений развития образовательной системы Российской Федерации на период до 2010 года, одобренных на заседании Правительства Российской Федерации 9 декабря 2004 г., Приказа Минобрнауки России от 14 июня 2005 г. N 175 "Об обеспечении выполнения Комплекса мероприятий по реализации приоритетных направлений развития образовательной системы Российской Федерации на период до 2010 года" и поручения Правительства Российской Федерации по выполнению Комплекса мер по развитию дошкольного образования в Российской Федерации на 2007 - 2010 годы Департамент государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере образования Минобрнауки России направляет Методические рекомендации по внедрению различных моделей обеспечения равных стартовых возможностей получения общего образования для детей из разных социальных групп и слоев населения. При разработке Методических рекомендаций использованы результаты реализации проекта Федеральной целевой программы развития образования на 2006 - 2010 гг. "Апробация моделей образования детей старшего дошкольного возраста и разработка процедуры (алгоритма) их внедрения на основе изучения регионального опыта", выполненного Российской академией образования.

Информируем, что Методические рекомендации будут размещены на сайте Министерства образования и науки Российской Федерации <http://www.mon.gov.ru>.

Заместитель директора
Департамента государственной
политики и нормативно-правового
регулирования в сфере образования

Приложение
МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ
**ПО ВНЕДРЕНИЮ РАЗЛИЧНЫХ МОДЕЛЕЙ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАВНЫХ
СТАРТОВЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ПОЛУЧЕНИЯ ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
ДЛЯ ДЕТЕЙ ИЗ РАЗНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ГРУПП И СЛОЕВ НАСЕЛЕНИЯ**

Основными документами, задающими целевые ориентиры государственной образовательной политики, являются Концепция модернизации российского образования, Приоритетные направления развития образовательной системы Российской Федерации до 2010 года.

В названных документах обозначены базовые принципы развития системы российского образования:

- открытость к общественным запросам и требованиям времени;
- привлечение общества к активному диалогу и непосредственному участию в управлении образованием, в образовательных реформах;
- переход на современные образовательные технологии;
- обеспечение доступного качественного образования для всех граждан России.

Необходимой предпосылкой общедоступности качественного общего образования является обеспечение равных стартовых возможностей детей для обучения в начальной школе. Достижение оптимального уровня развития каждого ребенка дошкольного возраста, обеспечивающего успешность в школе, - одна из приоритетных задач развития образования в Российской Федерации. Ее решение невозможно без гибкой, многофункциональной системы дошкольного образования, обеспечивающей конституционное право каждого гражданина России на общедоступное и бесплатное дошкольное образование.

Проблема общедоступности дошкольного образования решается сегодня за счет строительства новых дошкольных образовательных учреждений (далее - ДОУ), реконструкции зданий ДОУ, а также за счет использования внутренних резервов системы образования: перепрофилирования образовательных учреждений, открытия дополнительных групп в уже действующих ДОУ, использования пустующих помещений в образовательных учреждениях других типов.

В настоящее время в образовательной практике реализуются три основные модели обеспечения равных стартовых возможностей получения общего образования для детей из разных социальных групп и слоев населения (далее - модели) <1>:

Характеристики моделей более подробно описаны в Методических рекомендациях, направленных в субъекты Российской Федерации в 2005 и 2006 годах (письма Минобрнауки России от 23 декабря 2005 г. N 03-2375 и от 25 декабря 2006 г. N 03-2998).

I. Модель, реализуемая в группах полного дня для детей дошкольного возраста на базе образовательных учреждений, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования (далее - модель N 1). Модель N 1 характеризуется тем, что организация воспитательно-образовательного процесса с детьми старшего дошкольного возраста осуществляется в условиях полного дня в дошкольных образовательных учреждениях и образовательных учреждениях для детей дошкольного и младшего школьного возраста, учреждениях общего образования, учреждениях дополнительного образования детей, в которых созданы соответствующие условия.

II. Модель, реализуемая в группах кратковременного пребывания детей (далее - модель N 2). Модель N 2 характеризуется тем, что организация воспитательно-образовательного процесса с детьми старшего дошкольного возраста осуществляется в условиях кратковременного пребывания детей (в течение 3 - 5 часов в день от трех до пяти раз в неделю) на базе образовательных учреждений разных типов, учреждений культуры и родительских сообществ.

III. Модель, реализуемая в условиях семейного воспитания (далее - модель N 3), характеризуется тем, что дошкольное образование организуется в форме собственно семейного образования, осуществляемого родителями, а также в форме гувернерства.

Внедрение указанных моделей в образовательную практику осуществляется через организацию деятельности органов местного самоуправления по обеспечению равных стартовых возможностей получения общего образования для детей из разных социальных групп и слоев населения, в том числе посредством нормативных, финансово-экономических механизмов.

Нормативные механизмы внедрения моделей равных стартовых возможностей получения общего образования для детей из разных социальных групп и слоев населения

Нормативные механизмы - это совокупность законодательных, нормативно-правовых актов различных уровней (федерального, регионального, муниципального и уровня образовательного учреждения).

При внедрении моделей необходимо руководствоваться следующими законодательными и нормативными правовыми актами федерального уровня:

- Федеральный закон от 24 июля 1998 г. N 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации";
- "Семейный кодекс Российской Федерации" от 29 декабря 1995 г. N 223-ФЗ;
- Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации";
- Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации";
- Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. N 3266-1 "Об образовании";
- Типовое положение о дошкольном образовательном учреждении (утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июля 1995 г. N 677);
- Типовое положение об образовательном учреждении для детей дошкольного и младшего школьного возраста (утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 сентября 1997 г. N 1204);
- Приказ Минобразования России от 11 февраля 2002 г. N 393 "О Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года";
- Приказ Минобрнауки России от 15 июня 2005 г. N 178 "Об обеспечении выполнения Комплекса мероприятий по реализации приоритетных направлений развития образовательной системы Российской Федерации на период до 2010 года".

Для внедрения модели N 1 необходимы также:

1. Законодательный или нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации, устанавливающий нормы финансирования образовательных учреждений, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования с целью обеспечения равных стартовых возможностей получения общего образования для детей из разных социальных групп и слоев населения.
2. Нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации или органов местного самоуправления об организации образования детей старшего дошкольного возраста на базе образовательных учреждений разных типов.

Для внедрения модели N 2 необходимо также дополнительно утвердить:

1. Нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, утверждающий положение о группах кратковременного пребывания детей, в котором должны быть отражены:
 - порядок создания и комплектования групп кратковременного пребывания;
 - виды групп кратковременного пребывания;
 - организация образовательного процесса в группах кратковременного пребывания;
 - нормы финансирования групп кратковременного пребывания в образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования, и на базе родительских сообществ;
 - порядок расчета родительской платы за содержание ребенка в дошкольном образовательном учреждении в условиях кратковременного пребывания и на базе родительских сообществ.
2. Нормативный правовой акт органа местного самоуправления об организации групп кратковременного пребывания на базе конкретных учреждений.

3. Локальный акт образовательного учреждения об открытии группы кратковременного пребывания, которым утверждаются ее списочный состав; штатное расписание; должностные обязанности сотрудников, работающих в группе кратковременного пребывания; режим деятельности группы.

Для внедрения модели N 3, реализуемой в условиях семейного воспитания, могут быть разработаны:

1. Нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, утверждающий положение о консультативных пунктах для родителей, воспитывающих детей дошкольного возраста, на базе образовательных учреждений, учреждений культуры и др.
2. Нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, определяющий порядок организации различных форм работы с детьми, не охваченными услугами дошкольного образования, и их родителями, работы с детьми в присутствии родителей (например центров игровой поддержки ребенка).
3. Нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления об организации патронатной педагогической помощи родителям детей раннего возраста и детей дошкольного возраста, получающих дошкольное образование в условиях семейного воспитания.

Финансово-экономические механизмы внедрения моделей обеспечения равных стартовых возможностей получения общего образования для детей из разных социальных групп и слоев населения

К финансово-экономическим механизмам, позволяющим эффективно реализовать все три модели обеспечения равных стартовых возможностей получения общего образования для детей из разных социальных групп и слоев населения, можно отнести нормативное доленое финансирование указанных моделей и использование муниципального заказа на услуги дошкольного образования.

Нормативное доленое финансирование. Нормативное доленое финансирование моделей обеспечения равных стартовых возможностей получения общего образования для детей из разных социальных групп и слоев населения предусматривает финансирование указанных моделей из разных источников - федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета, внебюджетных источников - и осуществляется следующим образом.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливают нормы финансирования образовательных учреждений, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования. При планировании бюджета на очередной период определяется нормативная потребность в средствах на финансирование указанных учреждений. Необходимые бюджетные средства могут быть выделены из местных бюджетов, но также могут быть предоставлены субъектом Российской Федерации муниципалитетам для финансирования указанных учреждений через субвенции местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основной общеобразовательной программы дошкольного образования в части финансирования расходов на оплату труда работников образовательных учреждений, расходов на учебно-методические и наглядные пособия, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта

Российской Федерации, а также в части установления льгот при взимании родительской платы. До учреждений эти средства доводятся муниципалитетами на нормативной основе.

Финансирование затрат на содержание материальной базы и оплату коммунальных услуг осуществляется из местного бюджета.

Финансирование расходов на организацию питания (приобретение продуктов питания, транспортные расходы по их доставке, затраты на приготовление пищи) и сна детей (в части приобретения постельных принадлежностей) муниципалитет осуществляет совместно с родителями, используя систему адресной социальной помощи, а также целевое финансирование из местного бюджета на основании социальных программ данной местности. При этом предельный размер родительской платы за содержание ребенка в государственных или муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования, не должен превышать 20% от всех расходов на содержание ребенка в указанных учреждениях (статья 51.1 Закона Российской Федерации "Об образовании").

Конкретизируя вышеизложенное, для внедрения модели N 1 на базе общеобразовательных учреждений источниками финансирования являются:

- федеральный бюджет - в виде компенсации части родительской платы;
- бюджет субъекта Российской Федерации в виде субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основной общеобразовательной программы дошкольного образования в части финансирования расходов на оплату труда работников образовательных учреждений, расходов на учебно-методические и наглядные пособия, расходные материалы и хозяйственные нужды, а также в части установления льгот при взимании родительской платы;
- местный бюджет в части финансирования коммунальных расходов и обеспечения содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройства участков образовательных учреждений и прилегающих к ним территорий, а также в части установления доли родительской платы в общей сумме расходов на содержание ребенка дошкольного возраста в образовательном учреждении и местных льгот при взимании родительской платы;
- родительская плата;
- дополнительные финансовые средства, полученные за счет предоставления образовательным учреждением платных дополнительных образовательных и иных предусмотренных уставом образовательного учреждения услуг, а также за счет добровольных пожертвований и целевых взносов физических и юридических лиц.

Указанные источники финансирования используются для внедрения модели N 1 на базе общеобразовательных учреждений.

Для внедрения модели N 1 на базе дошкольных образовательных учреждений, учреждений для детей дошкольного и младшего школьного возраста, на базе образовательных учреждений других типов основным источником финансирования является местный бюджет. Однако при недостаточности средств местного бюджета для выполнения расходных обязательств по организации дошкольного образования может быть использован механизм финансирования, применяемый для внедрения модели N 1 на базе общеобразовательных учреждений.

Предлагаемый механизм нормативного долевого финансирования апробирован в ходе реализации проекта Федеральной целевой программы развития образования, направленного на совершенствование организационно-экономического механизма финансового обеспечения дошкольных образовательных учреждений, в четырех субъектах Российской Федерации - Московской, Новгородской, Псковской, Самарской областях.

При реализации модели N 2 по желанию родителей возможна организация питания детей (и тогда устанавливается родительская плата) или же воспитательно-образовательный процесс может проходить без организации питания. В зависимости от этого возможны два варианта нормативного долевого финансирования. При взимании с родителей платы за организацию питания детей источники финансирования те же, что и для модели N 1. В том случае, когда родительская плата не взимается, источниками финансирования могут быть:

- бюджет субъекта Российской Федерации в виде субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основной общеобразовательной программы дошкольного образования в части финансирования расходов на оплату труда работников образовательных учреждений, расходов на учебно-методические и наглядные пособия, расходные материалы и хозяйственные нужды;
- местный бюджет в части финансирования коммунальных расходов и обеспечения содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройства участков образовательных учреждений и прилегающих к ним территорий, а также в части установления доли родительской платы в общей сумме расходов на содержание ребенка дошкольного возраста в образовательном учреждении и местных льгот при взимании родительской платы;
- дополнительные финансовые средства, полученные за счет предоставления образовательным учреждением платных дополнительных образовательных и иных предусмотренных уставом образовательного учреждения услуг, а также за счет добровольных пожертвований и целевых взносов физических и юридических лиц.

Для внедрения модели N 3 основным источником финансирования является местный бюджет в части финансирования расходов на оплату труда, обучение и профессиональную переподготовку педагогов, ответственных за организацию совместных форм работы для родителей с детьми, за оказание консультативной помощи родителям, воспитывающим детей дошкольного возраста, повышение их педагогической компетентности; создание гувернерской службы. При недостаточности средств местного бюджета могут выделяться субвенции из бюджета субъекта Российской Федерации, направленные на те же цели.

Муниципальный заказ. Еще одним эффективным финансово-экономическим механизмом внедрения всех указанных моделей является размещение муниципального заказа на реализацию услуг дошкольного образования в образовательных учреждениях и организациях любой организационно-правовой формы и ведомственной принадлежности (в том числе и на базе родительских сообществ), которые способны создать необходимые условия для воспитания и обучения детей дошкольного возраста, присмотра и ухода за ними. Нормативно-правовой основой размещения муниципального заказа на реализацию услуг дошкольного образования на конкурсной основе является Федеральный закон от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд".

Механизм использования муниципального заказа на реализацию услуг дошкольного образования разработан и апробируется в городе Перми. Целью внедрения указанного механизма является более полное удовлетворение потребности населения в услугах дошкольного образования, снижение очередности в дошкольные образовательные учреждения.

При этом родительская плата за содержание ребенка в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях и других учреждениях, предоставляющих услуги дошкольного образования на конкурсной основе, одинаковы. Указанный подход позволяет снизить очередность в дошкольные образовательные учреждения за счет привлечения к оказанию услуг

дошкольного образования негосударственных образовательных организаций с сохранением возможности осуществлять контроль за качеством предоставляемых ими услуг.

Механизм муниципального заказа предполагает разработку:

- стандарта услуги дошкольного образования в форме муниципального паспорта образовательной услуги;
- норматива ее стоимости;
- системы контроля качества выполнения муниципального заказа.

При этом под муниципальным паспортом услуги дошкольного образования понимается нормативный правовой документ органов местного самоуправления, фиксирующий конституционно-гарантированный минимум услуги и закрепляющий на муниципальном уровне ее объем, совокупность требований к условиям предоставления услуги и оснащенности образовательного процесса для всех исполнителей услуги, независимо от организационно-правовой формы и ведомственной принадлежности. Структура паспорта должна быть представлена разделами, содержащими подробную и полную информацию о различных составляющих услуги дошкольного образования (содержании, экономических расчетах, квалификационных требованиях к поставщикам услуги и т.д.). Принципиально важно, чтобы потребитель услуги - родитель ребенка дошкольного возраста - понимал, какие услуги дошкольного образования он как налогоплательщик получает из местного бюджета бесплатно, а какие услуги он может получать в качестве платных дополнительных образовательных услуг. Норматив стоимости услуги дошкольного образования утверждается нормативным правовым актом муниципального уровня и включает составляющие, которые являются расходными обязательствами муниципалитета перед населением: фонд оплаты труда и начисления на оплату труда, фонд материального обеспечения (оснащенность воспитательно-образовательного процесса, содержание помещений, налоги, питание, хозтовары, игрушки и т.д.), фонд развития (оборудование и капитальные расходы). Норматив стоимости услуги дошкольного образования создает предпосылки перехода системы дошкольного образования на нормативно-подушевой принцип финансирования.

Система контроля качества выполнения муниципального заказа на реализацию услуг дошкольного образования предполагает оценивание: результата (уровня развития личности ребенка-дошкольника); процесса (реализации образовательных программ, степень удовлетворенности потребителя качеством услуги); условий содержания ребенка.

Деятельность органов местного самоуправления по обеспечению равных стартовых возможностей получения общего образования для детей из разных социальных групп и слоев населения

Важная роль в обеспечении равных стартовых возможностей получения общего образования для детей из разных социальных групп и слоев населения принадлежит органам местного самоуправления. В своей деятельности органам местного самоуправления в области образования необходимо руководствоваться Комплексом мер по развитию дошкольного образования в Российской Федерации на 2007 - 2010 годы (поручение Правительства Российской Федерации от 22 июня 2007 г. N ДМ-П44-3035). Направления деятельности органов местного самоуправления по обеспечению равных стартовых возможностей получения общего образования для детей из разных социальных групп и слоев населения определяются спецификой каждой из рассматриваемых моделей.

Для внедрения модели N 1, реализуемой в группах полного дня на базе дошкольных образовательных учреждений и учреждений для детей дошкольного и младшего школьного

возраста, усилия органов местного самоуправления направлены на создание достаточного количества мест в указанных учреждениях для наиболее полного удовлетворения потребности населения в услугах дошкольного образования, включая строительство новых зданий образовательных учреждений, реконструкцию зданий ДООУ, перепрофилирование образовательных учреждений, открытие дополнительных групп в уже действующих ДООУ за счет рационального использования помещений.

Для внедрения указанной модели, реализуемой в группах полного дня на базе общеобразовательных учреждений, деятельность муниципальных органов управления образованием и образовательных учреждений должна быть направлена на:

- оборудование групповых помещений для детей дошкольного возраста в освобождающихся помещениях общеобразовательных учреждений, создание в них предметно-развивающей среды, адекватной возрастным особенностям детей дошкольного возраста и предусматривающей возможности организации различных видов деятельности детей, сна и отдыха;
- организацию места для прогулок;
- подбор программ и технологий, основывающихся на комплексном подходе и приоритетности воспитания в триедином процессе воспитания, обучения и развития в дошкольном возрасте;
- подготовку кадров (обучение, повышение квалификации, профессиональную переподготовку педагогов).

Для внедрения модели N 2 направлениями деятельности муниципальных органов управления образованием и образовательных учреждений являются:

- определение потребности населения в группах кратковременного пребывания через опрос и анкетирование родителей, организованные с привлечением сотрудников органов управления образованием, представителей органов местного самоуправления, сотрудников детской поликлиники, с использованием средств массовой информации;
- оформление и оборудование помещений групп, проведение родительского собрания, на котором определяется оптимальный режим работы групп;
- подбор программ и технологий для работы с детьми в группах кратковременного пребывания.

Для внедрения модели N 3 необходимо следующее:

- организация учета детей дошкольного возраста, не охваченных услугами дошкольного образования;
- определение потребности населения в организации различных форм работы с родителями, имеющими детей дошкольного возраста, через опрос и анкетирование родителей, организованные с привлечением сотрудников органов управления образованием, представителей органов местного самоуправления, сотрудников детской поликлиники, с использованием рекламы в средствах массовой информации;
- оборудование консультативных пунктов для родителей, центров игровой поддержки развития ребенка на базе образовательных учреждений, учреждений культуры и др.;
- обучение (профессиональная переподготовка) педагогов для работы с детьми и их родителями (в том числе губернерской службы), сотрудников для оказания патронажной педагогической помощи.