

# ДОСТУПНОСТЬ ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ КАК АСПЕКТ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ



**Дошкольное детство — один из самых важных периодов жизни человека. Именно в этот период формируется основной фундамент развития ребёнка, поэтому требования государства, общества, семьи к дошкольному образованию с каждым годом возрастают.**

Николай Карпушин,  
председатель  
Комитета  
по образованию  
и науке  
администрации  
г. Перми,  
кандидат  
педагогических наук

Людмила Гаджиева,  
начальник отдела  
непрерывного  
образования  
Комитета по обра-  
зованию и науке  
администрации  
г. Перми,  
кандидат  
педагогических наук

Тамара Старикова,  
ведущий специалист  
Комитета по обра-  
зованию и науке  
администрации  
г. Перми

При разработке проек-  
та были использованы  
материалы фонда  
«Институт экономики  
города» (К.Г. Чагин)

Государство, гарантируя общедоступность и бесплатность дошкольного образования, передаёт полномочия по его организации органам местного самоуправления (№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»). Однако сегодня, к сожалению, реальные гарантии обеспечения доступности этого вида образовательных услуг для жителей Перми отсутствуют: количество нуждающихся в детских садах значительно превышает количество существующих мест. Так, обеспеченность местами составляет лишь 77%, в очереди на получение путёвки в детские сады стоят более 11 тысяч родителей, имеющих 2–7-летних детей. Меры, предпринимаемые городским комитетом по образованию для сохранения и развития сети дошкольных учреждений, внедрение альтернативных форм (группы кратковременного пребывания) в определённой степени позволяют увеличить охват детей услугами дошкольного образования. Но в целом проблема сохраняется. В рамках регионального проекта «Здравствуй, малыш!» (Пермь — пилотная территория) рассматриваются варианты и отработываются подходы, способствующие решению этой проблемы.

Все подходы к организации дошкольного образования можно разделить на две группы. Первый подход, **традиционный**, предполагает увеличение мест в муниципальных дошкольных учреждениях. При этом возможно несколько направлений деятельности.

Одно из них — восстановление в дошкольных учреждениях ранее закрытых групп и возвращение им помещений, переоборудованных под различные кабинеты. Как показал анализ, таким ресурсом в городе обладают около 10% дошкольных учреждений. Изменения не затронут помещения, обеспечивающие выполнение стандарта дошкольного образования, поэтому не приведут к снижению качества образовательного процесса. Восстановление групп будет осуществляться только в тех учреждениях, где их было закрыто две и более.

Второе направление деятельности — восстановление перепрофилированных дошкольных учреждений. Сегодня 9 таких учреждений можно «вернуть» дошкольной системе образования.

В рамках реализации проекта рассматривается также идея надстройки третьего этажа (мансарды) в дошкольных учреждениях, в которых размещаются 12–14 групп. Такая надстройка предусмотрена СанПиН и СНиП для крупных городов с высокой плотностью застройки при условии согласования с надзорными ведомствами и соответствия площади прогулочного участка установленным нормам. Этот сравнительно недорогой вид строительства при соблюдении всех норм не повлияет отрицательно на функционирование первых этажей дошкольного учреждения.

Ещё одна возможность дополнительного ввода мест связана с реконструкцией части помещений некоторых действующих школ для размещения в них детей 5–6 лет. Пермские школы располагают некоторым резервом площадей, но рассматриваться будут только те, в которых есть изолированные блоки для размещения дошкольных



групп. Целесообразность этого варианта связана также с идеей дошкольного образования, которое в настоящее время как отдельный уровень общего образования широко обсуждается.

**Альтернативный подход** связан с размещением муниципального задания на предоставление образовательных услуг в учреждениях любой формы собственности и ведомственной принадлежности. Это позволит полностью или частично удовлетворить спрос на дошкольные образовательные услуги без единовременных капитальных затрат бюджета на строительство и реконструкцию новых муниципальных детских садов, а также избежать административных издержек, которые возникают при передаче помещений из одной формы собственности в другую. Кроме того, поможет в будущем более гибко реагировать на перемены в потребительском спросе, изменяя объёмы бюджетного финансирования без административных издержек, связанных с преобразованиями сети дошкольных учреждений.

Важно, что решение проблемы обеспечения доступности дошкольной образовательной услуги для населения Перми должно проходить одновременно в рамках двух обозначенных выше подходов, поскольку выбор только одного из них представляется неэффективным и недостаточным.

Основное препятствие, которое следует учитывать при внедрении альтернативного подхода, — отсутствие в настоящее время в г. Перми такого количества поставщиков дошкольных образовательных услуг, которое могло бы полностью удовлетворить имеющийся спрос. Вместе с тем, потенциал для создания рынка поставщиков такого рода услуг в городе достаточно большой, так как существует развитый и вполне активный общественный некоммерческий сектор, есть частные поставщики образовательных услуг, в оказании платных услуг проявляют активность бюджетные учреждения, кроме того, благодаря сравнительно высокому уровню

жизни население Перми обладает достаточной платёжеспособностью.

Полноценная реализация альтернативного подхода к организации системы дошкольных образовательных услуг предусматривает проведение таких мероприятий:

- разработка технологии размещения муниципального задания на образовательные услуги;
- определение перечня образовательных услуг, оплачиваемых за счёт бюджета;
- расчёт норматива затрат на одного воспитанника;
- поиск вариантов регулирования затрат бюджета на оплату услуг дошкольного образования;
- разработка нормативно-правовой базы для введения альтернативных форм предоставления дошкольных образовательных услуг.

Итак, определён механизм, помогающий выстраивать отношения городской администрации с поставщиками услуг. Это технология целевых потребительских субсидий, которые предлагаются населению в форме сертификата (муниципального дошкольного сертификата). Применения технологии, на наш взгляд, будет способствовать совершенствованию механизмов реализации прав граждан на получение социальной поддержки за счёт бюджетных средств, так как потребитель сам выбирает поставщика услуг, отвечающего его требованиям. При этом оплата предоставления услуги осуществляется после её оказания.

Процедура оказания услуги на основании сертификата подразумевает последовательное выполнение таких действий (К.Г. Чагин, Фонд «Институт экономики города»):

*1. Формирование распорядителем бюджетных средств паспорта услуги, включая её стандарт.* Определяются характеристики потребителя услуги (клиента), качественно-количественные параметры услуги, условия предоставления и стоимость услуги (денежный номинал сертификата).



2. *Проведение распорядителем бюджетных средств проверки соответствия услуги, предоставляемой поставщиком, требованиям паспорта услуги и заключение с ним договора* (на предоставление услуги и её оплату в соответствии с денежным номиналом сертификата). Право оказывать услугу и гарантированно получать за это плату предоставляется любым поставщикам, которые изъявляют желание и подтверждают способность оказывать услугу на условиях, отражённых в паспорте.

3. *Выдача распорядителем бюджетных средств сертификатов потребителям услуг и информирование их о поставщиках, с которыми заключены договоры.* Сертификаты выдаются гражданам, которые соответствуют установленным характеристикам клиентской группы и желают получить услугу на условиях стандарта. При этом потребителям сообщается, у каких поставщиков взамен сертификата можно получить услугу.

4. *Выбор потребителем услуги того или иного поставщика и получение у него услуги «в обмен» на сертификат.* Из списка поставщиков, отвечающих требованиям стандарта, потребитель самостоятельно выбирает того, который его устраивает (по территориальному расположению, стоимости дополнительных услуг, другим факторам), предоставляет ему свой сертификат и получает услугу. Если потребитель получил несколько сертификатов (на многократное получение услуги) или получает сертификат периодически (например, раз в месяц), то он может свободно менять поставщиков.

5. *Предъявление поставщиком услуги распорядителю бюджетных средств сертификата, выданного потребителем и получение платы за оказание услуги.* Распорядитель бюджетных средств оплачивает услуги после их оказания и в объёме, соответствующем количеству предъявленных сертификатов.

Технология целевых потребительских субсидий реализует принцип «деньги

следуют за потребителем» и обладает рядом преимуществ.

Во-первых, она максимально расширяет потребительский выбор, одновременно сохраняя и стимулируя целевой спрос на услуги, а также обеспечивает их качество. Технология носит целевой характер, поскольку «заставляет» потребителя получать услуги гарантированного качества, но при этом даёт ему свободу в выборе того поставщика, у которого получить их удобнее и выгоднее (исходя из индивидуальных предпочтений и возможностей клиента).

Во-вторых, технология целевых потребительских субсидий создаёт экономические условия для того, чтобы поставщики повышали качество и доступность своих услуг, ведь им приходится конкурировать между собой.

В-третьих, она минимизирует коррупционные риски, поскольку решение о том, какому поставщику достанутся бюджетные деньги, принимает потребитель. Бюджетные средства сначала в виде сертификата направляются потребителю, а уже через него — выбранному им поставщику услуг.

Технология целевых потребительских субсидий позволяет распорядителю бюджетных средств:

- контролировать качество услуги, допуская к оказанию услуг лишь тех поставщиков, которые отвечают определённым стандартам;
- избегать ситуаций, когда поставщик может отказаться предоставлять услугу (например, отказывать одним клиентам и выбирать других, более платёжеспособных);
- гарантировать поставщикам, что оказанные ими по сертификату услуги будут реально оплачены.

Определив технологию предоставления образовательных услуг, важно понять, какие именно услуги и в каком объёме могут быть предложены населению города и будут востребованы.

Традиционно, дошкольное образование рассматривается в нашей стране как комплексная услуга по уходу, присмотру, воспитанию, обучению, питанию



и медицинскому обслуживанию детей в возрасте от 2 до 7 лет. Такой взгляд складывался на протяжении десятков лет. Однако, новые формы дошкольного образования, которые появились в последние годы, создают условия для социально-педагогического проектирования, обеспечивающего соразмерный возрастным потребностям ребёнка базовый объём услуг. При этом разграничены образовательные услуги и услуги, связанные с содержанием ребёнка (образовательные условия и условия содержания).

Так, для детей от 2 до 4 лет важны присмотр и уход, направленные на поддержание у ребёнка комфортного состояния, доверия к окружающему миру, воспитание самостоятельности и т.д.

Для детей от 5 до 7 лет уже актуально дошкольное образование, которое активно приобщает ребёнка к окружающему миру, помогает освоить новую социальную роль — роль ученика.

Таким образом, возрастные особенности и потребности ребёнка в совокупности с запросами родителей составили основу для формирования перечня дошкольных образовательных услуг:

- 2 года: услуга по присмотру и уходу за ребёнком;
- 3 года: услуга по присмотру и уходу за ребёнком;
- 4 года: услуга по присмотру и уходу за ребёнком;
- 4 года: комплексная услуга по присмотру, уходу и образованию;
- 5 лет: комплексная услуга по присмотру, уходу и образованию;
- 5 лет: услуга на дошкольное образование;
- 6 лет: комплексная услуга по присмотру, уходу и образованию;
- 6 лет: услуга на дошкольное образование.

Предполагается, что каждая из перечисленных услуг будет иметь свой паспорт, отражающий наименование уполномоченной организации, описание качественных и количественных характеристик получателей целевой потребительской субсидии, перечень конкретных услуг, стандарт услуг,

включая квалификационные требования к поставщикам услуги; порядок выдачи муниципальных дошкольных сертификатов, предоставления услуг и получения поставщиками оплаты из средств бюджета, а также денежный номинал муниципального дошкольного сертификата.

Расчёт номинала сертификата должен определяться объёмом предоставляемых услуг для ребёнка того или иного возраста. Вместе с тем, необходимо зафиксировать общие положения, определяющие подходы к расчёту номинала.

- Структура номинала сертификата включает затраты на фонд оплаты труда (ФОТ) и фонд материального обеспечения (ФМО).

- Стоимость затрат на содержание ребёнка зависит от категории детского сада (детский сад — центр развития, детский сад II категории) и комплектности (мало- и многокомплектный) и определяется с помощью системы повышающих коэффициентов.

В ходе расчёта номинала сертификатов мы получим ответы и на такие вопросы: за какие виды услуг будут доплачивать родители? Как соотносится 20-процентная родительская плата в муниципальном детском саду с номиналом сертификата? Должен ли вводиться сертификат на те виды услуг, которые гарантированы населению на бесплатной основе (это относится к льготным категориям детей)?

При внедрении в практику технологии целевых потребительских субсидий необходимо учитывать, что это повлечёт за собой существенное увеличение бюджетных затрат. В связи с этим важно найти механизмы, позволяющие своевременно установить баланс между обеспеченностью бюджета в конкретном году и выпуском сертификата. Например, такие:

1. Недостаток финансовых средств можно нивелировать выпуском сертификата пониженной стоимости, например, включив в него затраты только на фонд оплаты труда.

2. Регулировать расходы бюджета на обеспечение сертификатов путём



ограничения в конкретном году клиентской группы. Например, размещать муниципальное задание на услуги по присмотру и уходу только для детей трёх лет, закрепив предварительно это право в нормативно-правовых документах.

Разработка таких документов — необходимое условие реального внедрения альтернативных подходов к организации предоставления услуг в сфере дошкольного образования. Поэтому в рамках проекта предполагается создать специальное положение о предоставлении целевых потребительских субсидий на получение дошкольных образовательных услуг и услуг по уходу и присмотру за детьми дошкольного возраста в г. Перми. Это положение будет отражать:

- описание клиентских групп (потребителей услуги);
- перечень услуг, оплачиваемых за счёт средств целевых потребительских субсидий;
- описание услуг, оплачиваемых за счёт средств родителей;
- условия и требования к предоставлению услуг, оплачиваемых за счёт средств целевой потребительской субсидии;
- номинал сертификата;
- последовательный порядок предоставления услуг и получения поставщиками оплаты из средств городского бюджета;
- процедуру квалификационного отбора поставщиков;
- порядок заключения договоров с поставщиками;
- предмет и порядок контроля за деятельностью поставщиков и т.д.

Легитимность положения будет закреплена постановлением главы администрации города.

Внедрение технологии целевых потребительских субсидий мы планируем осуществить в два этапа. На первом этапе, когда спрос на услуги превышает предложения, деятельность муниципального дошкольного сертификата должна распространяться только на немunicipальные учреждения. Это станет стимулом для развития негосударственного сектора услуг.

### Смета затрат на реализацию проекта

Направления расходов	Всего Млн руб				
		2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Разработка проекта	0,5	0,5			
Традиционный подход					
Переоборудование групп	4,5		4,5		
Восстановление (строительство) ДОУ	77,0		77,0		
ПСД на строительство и переоборудование	16,5		8,25	8,25	
Строительство и переоборудование 50 ДОУ (мансарды)	1 650,0			825,0	825,0
Средства на содержание детей на новых местах	516,0		52,0	172,0	292,0
Альтернативный подход					
Муниципальный дошкольный сертификат	420,6	6,0	20,0	86,5	308,1
Информатизация	3,5	0,5	1,0	1,0	1,0
PR-сопровождение	4,5	1,0	1,5	1,0	1,0
<b>ИТОГО:</b>	<b>2693,1</b>	<b>8,0</b>	<b>164,3</b>	<b>1093,8</b>	<b>1427,1</b>

На втором этапе, когда предложение превысит спрос, действие сертификата распространится и на муниципальные детские сады. По нашему мнению, это позволит населению города Перми осуществлять реальный и полноценный выбор поставщика услуги, создаст здоровую конкурентную среду и будет способствовать повышению качества услуг дошкольного образования.

Мы рассчитываем, что в результате реализации проекта (в течение 2007—2011 годов), число мест в муниципальных детских садах возрастёт на 7 000. Тогда обеспеченность населения города местами составит 88 %.

Решение проблемы доступности дошкольного образования (в условиях постоянно развивающегося рынка дошкольных образовательных услуг), на наш взгляд, позитивно отразится и на качестве дошкольного образования. При этом будет отработана технология покупки услуг, которая может быть в дальнейшем транслирована на другие виды образовательных услуг. **НО**