

ОРГАНИЗАЦИЯ дошкольного образования: пермский вариант

Размещение муниципального заказа на услуги дошкольного образования у немunicipальных поставщиков

Людмила Гаджиева,
*начальник Департамента образования администрации г. Перми,
кандидат педагогических наук*

Тамара Старикова,
*главный специалист управления стратегического планирования
Департамента образования администрации г. Перми*

Во многих городах Российской Федерации доступность дошкольного образования — одна из острых социальных проблем. Актуальна она и для г. Перми. Закрытие и перепрофилирование в 90-е годы более 180 детских садов, большинство из которых принадлежало различным городским предприятиям и ведомствам, привели к резкому сокращению городской сети дошкольных образовательных учреждений.

Сегодня в образовательном пространстве Перми функционируют 260 муниципальных, ведомственных и негосударственных дошкольных учреждений. При этом услугой дошкольного образования обеспечены лишь 57% детей в возрасте до 6,5 лет, поэтому очередь в муниципальные детские сады достигла критического уровня (более 27 тысяч человек). Проблема доступности дошкольного образования обостряется также в связи с тем, что в городе наметилась тенденция к увеличению рождаемости.

Традиционно эта проблема решалась за счёт строительства необходимого количества дошкольных учреждений. Но после резкого сокращения численности детских садов и их перепрофилирования начинать строить новые объекты, очевидно, нецелесообразно в силу больших временных и материальных затрат, а также отсутствия для этой цели строительных площадок в городских микрорайонах.

Действительно, динамика роста численности детского населения в последующие годы может быть как положительной, так и отрицательной, соответственно возможны сильные колебания спроса на услуги дошкольного образования. Кроме того, в настоящее время Пермь — город с очень плотной застройкой и подходящих площадок с необходимой инфраструктурой найти почти невозможно. Таким образом, временные и материальные затраты будут несопоставимы с тем эффектом, который мы получим от эксплуатации построенных объектов.

Нужны другие подходы, позволяющие гибко реагировать на имеющийся спрос граждан в образовательных услугах и обеспечивающие их права на общедоступное и бесплатное дошкольное образование. Один из таких подходов связан с размещением на конкурсной основе муниципального заказа на услуги дошкольного образования в образовательных учреждениях и организациях *любой формы собственности и ведомственной принадлежности*, которые способны создать необходимые условия для воспитания и обучения детей дошкольного возраста, присмотра и ухода за ними.

Предлагаемый подход привлекателен тем, что даёт возможность оперативно варьировать объёмом услуг и регулировать их экономическую эффективность. По сути, это новый подход в управлении бюджетным сектором сферы образования. Аналоги его реализации есть в других сферах. Положительный опыт его применения в социальной сфере и здравоохранении позволяет надеяться, что он будет эффективен и в сфере образования.

Реализация данного подхода предполагает разработку соответствующего технологического обеспечения, включающего:

1. Стандарт услуги дошкольного образования в форме паспорта образовательной услуги.
2. Норматив её стоимости.
3. Процедуры размещения муниципального заказа в немunicipальных учреждениях и ведомствах на конкурсной основе.
4. Систему контроля качества выполнения муниципального заказа.

Каждый из компонентов этой технологии требует пояснения. Предварительно уточним суть понятий, выступающих в качестве основного методологического инструментария её реализации. Начнём с определения *услуги дошкольного образования*. Это совокупность действий органов местного самоуправления и уполномоченных ими организаций по удовлетворению потребности получателя услуги.

Второе — *потребитель услуги*. Формально услуга предоставляется непосредственно детям. Однако потребителем услуги являются родители ребёнка дошкольного возраста. Фактически все условия предоставления услуги согласуются с родителями, они же подписывают договоры на предоставление услуги. Наконец, именно родители принимают решение: отдать своего ребёнка в частный детский сад или нанять квалифицированную няню.

Процесс предоставления услуги дошкольного образования состоит из таких элементов: уход, присмотр, воспитание и обучение. Таким образом, услуга — это процесс ухода, присмотра, воспитания и обучения одного ребёнка (жителя муниципалитета) в специально оборудованном для этого месте (в детском саду) в течение определённого времени.

Третье — *поставщики услуги*. Это образовательные учреждения и организации любой формы собственности и ведомственной принадлежности: муниципальные дошкольные образовательные учреждения, ведомственные дошкольные образовательные учреждения, частные дошкольные образовательные учреждения, надомные детские сады.

Термин *закупка услуги* появился в практике с введением Закона РФ № 94 от 21.07.2005 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд». Все приведённые определения и понятия непосредственно связаны с этим термином.

Раскроем суть основных аспектов реализации разработанного нами подхода. Прежде всего, рассмотрим стандартизацию образовательной услуги. Известно, что стандарты являются средством управления качеством образования. Их важнейшие функции — социальное регулирование и гуманизация образования. В стандартах фиксируется минимум требований, который обязано выполнить

образовательное учреждение. Это своего рода гарантии определённого качества образования в рамках единого образовательного пространства (при этом остаётся возможность выбора различных образовательных программ и «траекторий»). Введение стандарта открывает следующие возможности:

- предоставлять получателям услуги гарантированного качества;
- получать услуги у любого исполнителя на единых для всех (исполнителей) условиях;
- ориентироваться на интересы потребителя услуги.

В настоящее время в системе дошкольного образования отсутствуют как федеральные, так и региональные стандарты. Существуют только временные (примерные) требования к содержанию, методам воспитания и обучения в дошкольном образовательном учреждении, а также требования СанПин. Их необходимо взять за основу разработки стандарта, в котором важно зафиксировать требования к условиям, процессу и результату оказания услуги. Причём эти требования должны быть дифференцированы по возрастным группам (1,5–3 года; 3–7 лет).

Однако официально на уровне муниципалитета мы не можем ввести стандарты дошкольного образования. Вместе с тем, вопросы финансирования и организации деятельности дошкольных образовательных учреждений необходимо решать в соответствии с определёнными требованиями к оказанию образовательных услуг. Поэтому нормативно-правовой формой, не претендующей на статус муниципальных стандартов, не противоречащей федеральной и региональной законодательной базе и одновременно выполняющей необходимые социальные и управленческие функции может служить паспорт образовательной услуги.

Муниципальный паспорт услуги дошкольного образования — документ, фиксирующий конституционно-гарантированный минимум услуги и закрепляющий на муниципальном уровне её объём, совокупность требований к условиям предоставления услуги и оснащённости образовательного процесса для всех исполнителей, независимо от формы собственности.

Возникает вопрос: какие виды услуг дошкольного образования необходимо «стандартизировать»? Как показал анализ, сеть дошкольных учреждений города представлена разнообразными услугами развивающего и компенсирующего характера (для детей с отклонениями в умственном и физическом развитии). Поэтому необходимо «стандартизировать» все востребованные виды услуг дошкольного образования в общеразвивающей и компенсирующей сети.

Мы определили такие подходы к созданию паспорта образовательной услуги:

- Соответствие паспорта услуги дошкольного образования «Временным требованиям к содержанию и методам воспитания и обучения в дошкольном образовательном учреждении», утверждённым Министерством образования РФ от 22.08.1996 № 448 (государственный стандарт дошкольного образования); ориентация на актуальные для дошкольного детства направления, задачи развития, обучения, воспитания; использование современных вариативных комплексных и парциальных программ для дошкольного образовательного учреждения.
- Соответствие паспорта установленным требованиям СанПин (2.4.1.1249-03) и правилам пожарной безопасности (ИОТ-001-98 «Инструкция по пожарной безопасности в учреждениях»).
- Разработка паспортов услуг на детей от 1,5 до 3 лет, с 3 до 5 лет, с 5 до 7 лет.

Структура паспорта состоит из разделов, которые содержат подробную и полную информацию о различных составляющих услуги (содержание, экономические расчёты, квалификационные требования к поставщикам услуги и т.д.). Такой паспорт даёт возможность потребителю услуги понять, что он как налогоплательщик получает от бюджета города на безвозмездной основе, а что — в качестве платной дополнительной образовательной услуги, выходящей за рамки муниципального «стандарта».

Важно, чтобы описание услуги в паспорте было понятным для потребителя и исключало варианты интерпретации для исполнителей услуги.

Необходимо также разработать *структуру и схему расчёта норматива полной стоимости услуги дошкольного образования*. Структуру стоимости услуги составляют расходные обязательства муниципалитета перед населением города: фонд оплаты труда и начисления на фонд оплаты труда, фонд материального обеспечения (оснащённость образовательного процесса, содержание помещений, налоги, питание, хозтовары, игрушки и т.д.), фонд развития (оборудование и капитальные расходы). Таким образом рассчитываются финансовые затраты на услугу дошкольного образования в соответствии с паспортом услуг на одного воспитанника в год. В результате появляется *норматив*, который создаёт условия для перехода системы дошкольного образования на *нормативно-подушевой принцип финансирования*.

Следующая важная задача — разработка и внедрение технологии размещения муниципального заказа на конкурсной основе, или «закупка услуги». Предполагается, что в частном секторе будет размещаться муниципальный заказ на дошкольное образование только для детей от 3 до 7 лет, поскольку данная услуга наиболее востребована родителями детей именно этого возраста: во-первых, по достижении ребёнком трёх лет мать должна приступить к полноценной трудовой деятельности; во-вторых, ребёнку старшего дошкольного возраста необходимо обеспечить преемственность программ дошкольного и начального школьного обучения.

Муниципальный паспорт услуги дошкольного образования и норматив её стоимости обеспечили возможность проведения открытого конкурса на закупку услуги в соответствии с Федеральным Законом от 21.07.2005 № 94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

К участию в конкурсе допускаются любые юридические лица, независимо от формы собственности, места нахождения, а также любое физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель. Конкурс проводится, в первую очередь, для выявления лучших исполнителей муниципального заказа. Критерии оценки заявок участников конкурса — цена муниципального контракта и предложения о качественных и количественных характеристиках услуги.

Следующий компонент технологии размещения муниципального заказа — *система контроля качества предоставляемой услуги*. Эта система предполагает оценивание: результата (уровень развития личности дошкольника), процесса (реализация образовательных программ; удовлетворённость потребителя качеством услуги); условия содержания ребёнка. Для осуществления такого контроля необходимо периодически проводить *внешний аудит*, экспертизу, согласование муниципального паспорта и норматива полной стоимости услуги дошкольного образования и другие мероприятия по мониторингу качества оказания услуги. Значит, необходим специальный административный ресурс, выполняющий контролирующие функции. А это, в свою очередь, требует изменений в структуре управления образованием.

Подход к решению проблемы доступности услуги дошкольного образования, который мы предлагаем, реализуется в рамках муниципального проекта «Сокращение очередности в дошкольные образовательные учреждения г. Перми» на период 2007–2010 годы. Для этого в городе в настоящее время сложилась благоприятная социокультурная и экономическая ситуация: возрос интерес населения к негосударственным и, так называемым, «надомным» детским садам, а также услугам гувернёров. Однако такие услуги носят нелегитимный характер, поэтому сложно оценить их объём и качество. Вероятно, их стоимость составляет от 40 до 60 рублей за час, а при 6-часовом ежедневном пребывании детей — 5–7 тыс. рублей в месяц.

Паспортизация услуги и определение норматива её полной стоимости — первый шаг в создании условий для привлечения немуниципальных поставщиков на рынок услуг дошкольного образования. Сегодня уже проведена стандартизация этой услуги. Для разработки паспорта услуги были созданы рабочие группы из представителей административного звена, педагогической общественности, учёных пермских вузов.

Эта деятельность сопровождалась поэтапным проведением внешней экспертизы и внешнего аудита. Обсуждались и проверялись содержательная, экономическая, юридическая составляющие паспорта, проводилось его согласование в структурных подразделениях администрации города.

Особое значение придавалась оценке, которую дали этому документу руководители дошкольных учреждений, представители частного сектора и Общегородского родительского совета.

Новый подход к организации предоставления услуг дошкольного образования в целом имел положительный отклик среди органов общественно-государственного соуправления.

Заключительным этапом стандартизации услуги дошкольного образования стало утверждение муниципального паспорта и норматива её полной стоимости на уровне городской исполнительной власти. Норматив стоимости услуги дошкольного образования составляет:

с 1,5 до 3 лет — 58 367 руб. в год;
с 3 до 7 лет — 49 067 руб. в год.

Следующий шаг в реализации технологии размещения муниципального заказа связан с подготовкой конкурсной документации. В ней чётко зафиксированы все конкурсные процедуры и требования к поставщикам услуги. Количество

Анализ развития негосударственного сектора услуг дошкольного образования в Перми свидетельствует, во-первых, о платёжеспособности населения, а во-вторых, о готовности населения к получению такого рода услуг. Таким образом, в городе есть предпосылки для привлечения на рынок образовательных услуг индивидуальных предпринимателей.

лотов, которое выставляется на конкурс, зависит от спроса на услугу. В первый раз (в текущем году) был выставлен 191 лот (1 лот — 1 ребёнок). Контракт составляется на 4 года.

К участникам конкурса предъявляются такие требования:

- оказание услуги должно осуществляться в соответствии с перечнем нормативных и программно-методических документов;
- лица, оказывающие услугу, должны иметь необходимый уровень образования, отвечать другим параметрам (финансовым и нормативно-правовым);
- наличие базы для оказания услуги дошкольного образования (должны быть помещения для игр и занятий, пищеблок, спальня, раздевалка и т.д., а также необходимое оборудование, обеспечивающее развивающую среду);
- дополнительные требования по организации услуги в соответствии с лотами (присмотр и уход, организация дошкольного образования).

Конкурсная комиссия оценивает и сопоставляет заявки участников в соответствии с критериями:

- 1) цена муниципального контракта;
- 2) функциональные характеристики услуги.

Цена муниципального контракта включает в себя все налоги, выплаченные или подлежащие выплате, и все расходы, которые могут возникнуть при исполнении условий муниципального контракта. Начальная цена контракта по лоту максимальная. Она не учитывает плату родителей за дополнительные образовательные услуги, выходящие за рамки паспорта услуги.

Функциональные и качественные характеристики услуги оцениваются специальной экспертной комиссией, которая знакомится с деятельностью участника конкурса и проводит осмотр материальной

базы на предмет соответствия конкурсной документации. По результатам осмотра каждый эксперт выставляет оценки по 10-балльной шкале. Суммарный балл рассчитывается по специальной формуле, в которой учитывается значимость (в виде коэффициентов) отдельных составляющих услуг:

1. Соответствие места оказания услуги всем необходимым требованиям безопасности: СанПин, СНИП, правилам пожарной безопасности.
2. Соответствие необходимому уровню оснащённости материалами и оборудованием.
3. Соответствие персонала, оказывающего услугу, установленным требованиям.
4. Соответствие образовательной программы (программ) «Временным (примерным) требованиям к содержанию и методам воспитания и обучения, реализуемым в дошкольном образовательном учреждении» и др.

Немуниципальные поставщики приняли участие в конкурсе и проявили заинтересованность благодаря, во-первых, долгосрочным гарантиям, которые администрация города предоставила частному бизнесу; во-вторых, возможности привлечения внебюджетных средств в результате расширения спектра услуг, выходящих за рамки паспорта услуги. На следующий год предполагается увеличить число лотов. Однако сегодня важно не столько их количество, сколько принципиальная возможность размещения заказа у таких поставщиков, создание стимулов для развития рынка услуг и повышение их качества в системе образования города.

Таким образом, проблема доступности дошкольного образования решается в г. Перми посредством привлечения на рынок услуг немunicipальных поставщиков — негосударственных дошкольных учреждений и индивидуальных предпринимателей. Практическая значимость применяемых подходов достаточно велика: к 2010 году планируется обеспечить услугой дошкольного образования всех детей г. Перми в возрасте от 3 до 7 лет ■

ЮРИДИЧЕСКИЕ КОНСУЛЬТАЦИИ

? Дайте, пожалуйста, разъяснения о правомерности применения Письма Министерства образования РФ от 14 июля 2003г. № 27/2967-6 «Инструктивное письмо о психолого-медико-педагогической комиссии». Мы должны опираться на него или на последнее Типовое положение о МПК 1976 г.? Инна Ивановна

Статус этих документов равнозначен, они были изданы в виде письма, поэтому имеют только рекомендательный характер. На основе их могут разрабатываться нормативные правовые акты, не противоречащие положениям Конституции РФ и нормативным правовыми актами, издаваемым органами государственной власти. Отметим, что Письмо Минобразования РФ от 14.07.2003 № 27/2967-6 «Об инструктивном письме о психолого-медико-педагогической комиссии» представляет собой инструкцию о работе структурного подразделения, главной задачей которого является оказание помощи родителям в выборе учебного заведения. Документ создан в условиях, когда действует современное законодательство об образовании.

Другой документ — Письмо Минпроса СССР от 02.09.1974 № 76-М «Об утверждении Типового положения о дошкольных учреждениях для умственно отсталых детей (для детей с нарушением интеллекта)» содержит ссылку на то, что отбор умственно отсталых детей в дошкольные учреждения должен проводиться медико-педагогическими комиссиями, состав и организация которых определены Положением о республиканской и областной медико-педагогических комиссиях, утверждённым Министерством просвещения СССР от 12 февраля 1969 года.

В нём указаны существенные условия, которые не позволяют его применять в современных условиях: совсем иной состав комиссий и отсылка к документам середины прошлого века.

В настоящее время следует пользоваться современными редакциями действующих типовых положений об образовательных учреждениях (Постановление Правительства РФ от 31.07.1998 № 867 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи»; Постановление Правительства РФ от 12.03.1997 № 288 «Об утверждении типового положения о специальном (коррекционном) образовательном учреждении для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии»; Постановление Правительства РФ от 01.07.1995 № 677 «Об утверждении Типового положения о дошкольном образовательном учреждении»).