

**Уважаемые коллеги!**

«Концептуальные основы организации образовательного процесса с детьми старшего дошкольного возраста (5-7 лет) для построения непрерывного содержания дошкольного и начального общего образования». Материалы подготовлены сотрудниками Института общего образования и Центра «Дошкольное детство» имени А. В. Запорожца.

С нашей точки зрения, создание Концептуальных основ можно рассматривать как один из первых шагов к решению задачи выравнивания стартовых возможностей детей из разных социальных групп и слоев населения при поступлении в школу.

Приглашаем к обсуждению.

Заместитель директора Департамента государственной политики в образовании  
И.М. Реморенко

2007 год

**Концептуальные основы организации образовательного процесса  
с детьми старшего дошкольного возраста (5—7 лет)  
для построения непрерывного содержания  
дошкольного и начального общего образования**

<http://mon.gov.ru/work/obr/dok/dos/1402/>

### *Анализ ситуации*

В России по признанию мирового педагогического сообщества в прошлом, XX веке, сложилась уникальная система дошкольного образования, которая обеспечивала всестороннее полноценное воспитание и развитие детей от рождения до 7 лет.

Социально-экономические преобразования, произошедшие в Российском обществе, привели к серьезным изменениям в системе образования в целом и в дошкольном его звене, в частности.

Эти изменения коснулись как организационного, так и содержательного аспектов дошкольного образования. Система дошкольного образования стала представлять собой многофункциональную сеть дошкольных образовательных учреждений (ДОУ), ориентированную на потребности общества и предоставляющую разнообразный спектр образовательных услуг с учетом возрастных и индивидуальных особенностей развития ребенка. Появились детские сады присмотра и оздоровления; компенсирующего вида; центры развития ребенка; образовательные учреждения “Начальная школа-детский сад”, группы кратковременного пребывания детей в детском саду и других учреждениях.

Изменения содержательной стороны дошкольного образования выражены в наметившейся тенденции отказа от учебно-дисциплинарной модели воспитания: педагогическая общественность стала ориентироваться на реализацию принципов гуманистической педагогики, личностно-ориентированного стиля общения с детьми.

Кроме того, в последнее десятилетие минувшего века дошкольные образовательные учреждения получили возможность работать по различным программам, которые пришли на смену прежде единственной в России универсальной типовой Программе воспитания и обучения детей в детском саду.

Позитивным содержательным изменениям в сфере дошкольного образования способствовало, в первую очередь, появление новой Концепции дошкольного воспитания (одобрена коллегией Госкомитета по народному образованию 16.06.1989 г. № 7/1).

Данная Концепция впервые провозгласила идею самоценности дошкольного периода детства, который исключительно важен для развития ребенка сам по себе, а не лишь как “этап подготовки к будущей жизни” — к

школе. “Только отношение к детству, как к самоценному времени жизни делает детей в будущем полноценными школьниками, рождает такие долго действующие качества личности, которые дают возможность шагнуть за пределы детства”.

С появлением Концепции собственно понятие “подготовка детей к школе”, предполагающее только “обучение грамоте”, считается в кругу профессионального сообщества не просто некорректным, но даже недопустимым.

Идеи Концепции дошкольного воспитания нашли свое отражение в появившейся 14 лет спустя Концепции содержания непрерывного образования (дошкольное и начальное звено) (одобрена и утверждена Федеральным координационным советом по общему образованию Минобрнауки РФ 17.06.2003 г.).

В разработке последней концепции принимали участие специалисты двух уровней образования: дошкольного и начального общего. При всех существующих разногласиях, диаметрально противоположных взглядах и суждениях по вопросу построения преемственности между образовательными программами дошкольного и начального общего образования, разработчики концепции сумели договориться и определить цели и задачи, приоритетные для данных видов образования.

В Концепции подчеркивается недопустимость искусственной акселерации развития ребенка, излишнего увлечения школьными технологиями, а также игнорирования или недооценки игровой деятельности в дошкольный период детства. Отмечается, что подготовка ребенка к школе не должна рассматриваться, как раннее изучение программы 1-го класса школы, призванной формировать у дошкольника “узкопредметные знания и умения”. По мнению разработчиков Концепции “наличие знаний само по себе не определяет успешность обучения. Гораздо важнее воспитание у дошкольника качеств, «необходимых для овладения учебной деятельностью».

Отмечая бесспорную позитивную роль Концепции содержания непрерывного образования в построении преемственности между образовательными программами дошкольного и начального общего образования, следует, к сожалению, признать, что пока не удастся снять остроту проблемы выравнивания стартовых возможностей детей при их поступлении в первый класс. Причина, прежде всего, заключается в том, что образовательные программы дошкольного образования реализуются лишь 58 % детей; поэтому на пороге школы одни — умеют читать и даже писать, другие — не обучены основам грамоты, так как данное направление практически не предусматривается большинством общеобразовательных программ дошкольного образования, рекомендованных Министерством образования России.

Как показывает опыт, в российском образовании постоянно осуществляется поиск путей решения проблемы преемственности дошкольного и начального общего образования. Однако далеко не всегда попытки решения данной проблемы заканчивались позитивными результатами.

Примером ошибочности проведения широкомасштабных действий по изменению в форме и содержании образовательного процесса с детьми дошкольного возраста без предварительного глубокого анализа возможных последствий явилась проведенная в 1980-х годах минувшего столетия большая экспериментальная работа по обучению шестилеток, охватившая почти 50000 детей 6-летнего возраста. Дети обучались по различным учебным планам и программам, как в детском саду, так и в школе.

Результаты научных исследований, проведенных в ходе эксперимента психологами, физиологами, гигиенистами, педиатрами ярко свидетельствовали о морфофункциональной и психологической незрелости 6-леток по сравнению с детьми 7-летнего возраста; неготовности начальной школы к организации обучения 6-леток; специалистами отмечались преимущества условий детского сада для работы с детьми этого возраста.

В январе 2000 года на всероссийском совещании работников образования педагогическая общественность вновь обратилась к широкому обсуждению вопроса о снижении возрастного ценза ребенка при поступлении в школу. Участники секции “Дошкольное образование” резко выступили против предлагаемого нововведения, выдвигая аргументы, основными среди которых были:

- незрелая мотивация “шестилеток” к обучению;
- ухудшение здоровья детей;
- преимущество программ дошкольного образования для сохранения здоровья и эмоционального благополучия детей.

Данные аргументы подтверждались исследованиями НИИ гигиены и охраны здоровья детей и подростков НЦЗД РАМН (1999 г.), доказавшими, что процент детей 6-летнего возраста, не готовых к систематическому обучению, увеличился почти в 5 раз (по сравнению с 1980-ми годами).

Диагностика функциональной готовности к систематическому обучению показала, что только 18,5 % шестилеток являются “зрелыми”, более 49 % — “среднезрелыми”, а 32,2 % — незрелыми.

Мнение специалистов было учтено и в Федеральный Закон “Об образовании” были внесены изменения, касающиеся сроков поступления детей в школу: “не ранее 6 лет 6 месяцев и не позднее 8 лет”.

Итак, “сроки поступления детей в школу” российским образованием были установлены с учетом возможностей и интересов ребенка.

Вместе с тем до сих пор остается нерешенной проблема разноподготовленности детей на пороге школы. Это существенно затрудняет адаптацию детей к новым условиям школьной жизни, осложняет организацию учебного процесса и вынуждает родителей искать способы “натаскивания” ребенка к школе, что отрицательно сказывается на развитии и здоровье детей (появляется тревога, снижается (завышается) уровень самооценки, исчезает познавательный интерес, желание учиться в школе).

Кроме этого, следует учесть, что предполагаемые изменения должны коснуться не только форм и содержания общеобразовательной деятельности на уровне старшего дошкольного возраста, но и младшего школьного возраста.

Вопрос преемственности программ дошкольного и начального школьного образования надо решать с двух сторон. При этом следует учесть, с одной стороны, значительно возросший информационный фон, в котором формируется интеллект детей с раннего дошкольного возраста, и, в то же время, новые информационные технологии, потребность в значительно большем владении навыками в работе с информационными потоками, которые ставит перед детьми XXI век, в котором им предстоит жить и трудиться.

Таким образом, задача стоит не просто рационализировать процесс образования детей старшего дошкольного возраста, а за счет формирования преемственности программ дошкольного и начального школьного образования в содержании и формах, присущих каждой из этих возрастных групп, максимально полного охвата детей различными формами дошкольного образования повысить в целом эффективность образования, оптимизировать интеллектуальную нагрузку на детей младшего школьного возраста.

Именно поэтому в 2004 г. Минобразованием и науки РФ было предложено обсудить пути выравнивания “стартовых” возможностей завтрашних первоклассников.

### ***Пути решения проблемы***

#### *Где обучать*

Как показал весь предыдущий экспериментальный опыт 1980-х годов, лучшими условиями для дошкольников являются возможность обучаться и воспитываться в ДОУ (на вопрос «где лучше обучать детей?» 81 %

*анкетированных ответили: “В детском саду”, аргументируя это тем, что там детям спокойнее, есть возможность для осуществления индивидуального подхода, укрепления здоровья и нервной системы).*

Однако, в современных условиях из-за острого дефицита мест, решить эту проблему на базе только детских садов нельзя. Для этих целей придется использовать другие типы образовательных учреждений, при условии создания в них соответствующей учебно-материальной базы, предметно-развивающей среды, игровой зоны и др.

### *Кто обучает?*

Предполагаемые изменения в системе дошкольного образования должны осуществляться только при условии *полной готовности* педагогических кадров к работе с детьми шестого и седьмого годов жизни с учетом их возрастных возможностей и потребностей. Это условие в равной степени касается и воспитателей детских садов и учителей, и гувернеров (если образование будет осуществляться в семье) и т. п.

### *Как обучать?*

По мнению специалистов, для работы с детьми старшего дошкольного возраста необходимо разработать единую государственную общеобразовательную программу воспитания и обучения, обеспечивающую базис развития детей, предоставляющую вместе с тем возможность использования разнообразных вариативных педагогических технологий. Данная программа должна реализовываться во всех образовательных учреждениях, где будут обучаться и воспитываться дети, за год, а лучше за два до поступления в 1-й класс школы. Наряду с обучением ребенка грамоте в программе должны предусматриваться специфические для дошкольника виды деятельности (игра, конструирование, рисование, лепка и др.) По сути дела программа будет задавать единые требования к содержанию, к методам

воспитания и обучения детей и условиям организации педагогического процесса.

### **Методологические, психологические и методические основы**

Образование ребенка-дошкольника должно быть направлено на **обогащение** (амплификацию), а не искусственное ускорение (акселерацию) развития. Обогащение психического развития ребенка предполагает максимальную реализацию его возможностей (А.В. Запорожец). В отличие от искусственного ускорения развития, оно дает возможность сохранить и укрепить физическое и психическое здоровье ребенка, обеспечивает нормальное гармоничное его развитие, сохраняет радость детства.

Обучающее влияние на ребенка не может осуществляться без реальной **деятельности самого ребенка**. Содержание и способы этой деятельности определяют процесс его психического развития (Л.С. Выготский, А.Н. Леонтьев и др.). Деятельность ребенка строит его психику. Это относится, прежде всего, к деятельности, **ведущей** в каждом психологическом возрасте (общение, орудийно-предметная, игра).

Деятельность ребенка осуществляется в условиях определенной **предметной среды**. Предметный мир детства – это не только игровая среда, но шире – среда развития всех специфически детских видов деятельности. Ни один из них не может полноценно развиваться на чисто вербальном уровне, вне предметной среды. Деятельность осуществима только при условии, что у ребенка есть соответствующие объекты и средства, сформированы необходимые способы действия.

Дети 5-6 лет, согласно возрастной периодизации, относятся к дошкольникам. Это – дети старшего дошкольного возраста, который в последнее время прямо связывается только с подготовкой к школе, причем чаще всего в узком ее понимании: либо как натаскивание на чтение (иногда и



письмо) и математику, либо как интенсивное развитие отдельных психических функций (памяти, внимания, логического мышления) средствами “тетрадных упражнений”. Ни то, ни другое не имеет никакого отношения к подлинному развитию ребенка, которое, собственно, и обеспечивает его дальнейшую успешность в школе.

Готовность ребенка к школьному обучению должна рассматриваться, прежде всего, как **общая** его готовность, включающая в себя физическую, личностную, интеллектуальную.

**Физическая готовность** – это состояние здоровья, определенный уровень морфо-функциональной зрелости организма ребенка, необходимый уровень развития двигательных навыков и качеств, в особенности тонких моторных координаций, физическая и умственная работоспособность.

**Личностная готовность** – это определенный уровень произвольности поведения, сформированность общения, самооценки и мотивации учения (познавательной и социальной); активность, инициативность, самостоятельность, ответственность, умение слушать другого и согласовывать с ним свои действия, руководствоваться установленными правилами, умение работать в группе.

**Интеллектуальная готовность** – это развитие образного мышления, воображения и творчества, а также основ словесно-логического мышления, овладение средствами познавательной деятельности (сравнение, анализ, классификация, обобщение, схематизация, моделирование); возникновение децентрации (учета позиции другого человека при анализе ситуации); овладение родным языком и основными формами речи (диалог, монолог); овладение элементами учебной деятельности внутри других специфически детских видов деятельности (конструирования, рисования, лепки, различных игр) - выделение задачи из общего контекста деятельности, осознание и обобщение способов решения, планирование и контроль; наличие у детей представлений о мире людей, вещей, природе.

Все эти характеристики готовности к школьному обучению у ребенка формируются в течение нескольких лет жизни в детском саду и семье, в процессе воспитания и обучения, основанных на деятельностной парадигме.

Важнейшим условием успешного учения в начальной школе является наличие у ребенка соответствующих **мотивов** учения. Предпосылками возникновения этих мотивов служат, с одной стороны, формирующееся к концу дошкольного детства желание детей поступить в школу, с другой – развитие любознательности и умственной активности.

Формирование этих качеств непосредственно связано с выделением **познавательных задач**, которые первоначально не выступают для ребенка как самостоятельные, вплетаясь в практическую деятельность. На занятиях в детском саду происходит постепенный переход от выполнения заданий, облеченных в форму **игры** или одного из продуктивных видов деятельности, к выполнению заданий собственно познавательного характера.

Не менее важное условие успешности учения заключается в достаточной **произвольности**, управляемости поведения, обеспечивающей реализацию мотивов учения. Произвольность поведения складывается, прежде всего, в игре, которая способствует переводу требований взрослого в потребности самого ребенка. Ребенок в игре учится подчиняться определенным правилам. Наряду с этим, он учится выстраивать свои отношения с партнерами, осваивает принятые в культуре нормы поведения, что способствует его социализации.

Начальная школа предъявляет ребенку огромное количество формальных требований. И если у него не сформированы механизмы произвольного поведения, выполнение этих требований оказывается настолько трудным, что может полностью блокировать учебный процесс, вызвать у ребенка отвращение к школьному обучению.

Школа предлагает ребенку систему обобщенных знаний, усвоить которые можно только при условии, что само **мышление детей** достигнет соответствующей степени обобщенности.

В старшем дошкольном возрасте мышление дошкольника, приобретая некоторые черты обобщенности, остается **образным** и опирается на реальные **действия с предметами** и их заместителями. Высшие формы образного мышления, формирующиеся в старшем дошкольном возрасте, являются итогом умственного развития дошкольника, который подводит его к порогу логики (Н.Н.Поддьяков, Л.А.Венгер).

Все сдвиги, происходящие в старшем дошкольном возрасте, **психологические новообразования** являются результатом пути развития, который ребенок проходит в предыдущие годы. Наиболее важные из достижений этого периода – появление новых мотивов поведения, формирование иерархии мотивов – складываются **в игре**, ведущем виде деятельности ребенка – дошкольника.

В недрах игры рождается учебный мотив. В игре ребенок познает новые области действительности. Игровой и познавательный мотивы взаимодействуют, постоянно сменяя друг друга: новое знание инициирует игру, а развитие игры требует новых знаний. Потребность в знаниях является важнейшей составляющей учебной мотивации.

В игре формируется также необходимый для успешного обучения в школе внутренний план действия, то есть способность действовать в уме. Опыт практического преобразования ситуаций, который ребенок приобретает в игре, приводит в дальнейшем к их теоретическим преобразованиям, что служит основой развития **теоретического мышления** (А.В.Запорожец). Целью же учебной деятельности, как известно, является усвоение системы теоретических понятий как формы общественного опыта.

Возможности детей старшего дошкольного возраста позволяют проводить **специализированное обучение** началам грамоты и математики в рамках общего режима детского сада. Однако это обучение существенно отличается от школьного как по основной цели, так и по методам его проведения. Целью здесь является не само по себе усвоение соответствующих знаний и навыков, а развитие у детей психологических

предпосылок перехода в школу, и методы обучения опираются на характерные для дошкольников виды деятельности и формы мышления.

Все эти фундаментальные методологические и психологические положения создают основу для разработки программно-методического обеспечения образовательного процесса, направленного на выравнивание стартовых возможностей детей, приходящих в школу.

Прежде всего, должны быть разработаны *Единые требования*, отражающие *базисное содержание* воспитания и обучения детей 5-6 лет. Они станут основой образовательного процесса для детей старшего дошкольного возраста, независимо от типов и видов учреждений, которые они посещают.

Базисное содержание должно быть выстроено по принципу необходимости и достаточности для полноценного общего развития детей и должно включать следующие образовательные направления: физическое развитие и укрепление здоровья, социально-нравственное, эстетическое, познавательное развитие и развитие речи. Образовательные направления будут раскрывать различные области действительности: предметный и природный мир, социальные отношения, мир художественной культуры (музыка, изобразительное и прикладное искусство, художественная литература и др.).

Причем, должно быть представлено содержание, как отражающее различные области действительности, так и виды детской деятельности: игру, рисование, драматизацию, конструирование и др. Особое место должна занимать игра детей, в первую очередь, самостоятельная.

В Требованиях должно четко определяться соотношение объемов образовательной работы по каждому из выделенных направлений в зависимости от значения того или иного содержания для общего развития ребенка. Исходя из этого, например, при двух занятиях грамотой и двух занятиях математикой в неделю обязательными являются организация игр и двигательной активности, рисования, пения, конструирования, чтения книг,

слушания музыки, театрализованной деятельности и др. Иначе говоря, занятия грамотой и математикой не должны быть преобладающими, а их результатом должны являться не только сформированные навыки чтения, счета, но и общее развитие детей (развитие фонематического слуха, начал логического мышления и др.).

Базисное содержание должно быть адаптивным, учитывающим следующие моменты:

1) посещал ли ребенок детский сад на протяжении всего дошкольного детства или только начиная с 5 лет. Для так называемых “домашних” 5-6-летних детей программа должна быть усилена социальной направленностью (нормы поведения, способы общения, чувство комфорта в среде сверстников, свобода общения со взрослыми и детьми, самостоятельность), а также обеспечивать детям приобщение к общему темпу и ритму работы;

2) сколько часов ребенок пребывает в учреждении. Например, группы кратковременного пребывания должны функционировать не менее 3-х часов 3-4 раза в неделю;

3) если работа с детьми проводится в школе, необходимы условия для организации игры, двигательной активности, различных видов детской деятельности, а не только учебы.

Требования, выраженные в базисном содержании, должны предусматривать вариативность их реализации (учет климатических условий, национальных и культурных традиций разных регионов РФ).

Кроме этого, должны быть разработаны методические рекомендации, акцентирующие внимание педагогов на следующих принципах работы с детьми:

- уход от жестко регламентированного обучения школьного типа;
- обеспечение двигательной активности детей в различных формах;
- использование многообразных форм организации обучения, включающих разные специфически детские виды деятельности;

- обеспечение взаимосвязи занятий с повседневной жизнью детей, их самостоятельной деятельностью (игровой, художественной, конструктивной и др.);

- использование цикличности и проектной организации содержания обучения;

- создание развивающей предметной среды, функционально моделирующей содержание детской деятельности и инициирующей ее;

- широкое использование методов, активизирующих мышление, воображение и поисковую деятельность детей. Введение в обучение элементов проблемности, задач открытого типа, имеющих разные варианты решений;

- широкое использование игровых приемов, игрушек; создание эмоционально значимых для детей ситуаций;

- обеспечение ребенку возможности ориентироваться на партнера-сверстника, взаимодействовать с ним и учиться у него (а не только у взрослого);

- выделение в качестве ведущей в образовательном процессе диалогической формы общения взрослого с детьми, детей между собой, что обеспечивает развитие активности, инициативности ребенка, формирует уважение и доверие к взрослому;

- формирование детского сообщества, обеспечивающего каждому ребенку чувство комфортности и успешности.

Образование детей 5-6 лет, основанное на базисном содержании и с учетом методических рекомендаций, может осуществляться в следующих типах и видах образовательных учреждений:

- дошкольных образовательных учреждениях различного вида и группах кратковременного пребывания в них;

- образовательных учреждениях “Начальная школа – детский сад”;

- группах дошкольного образования при общеобразовательных школах;

- группах дошкольного образования в системе учреждений дополнительного образования детей.

Подготовка и переподготовка педагогов для работы с детьми 5-6 лет должна проходить по специально разработанным аннотированным программам, отражающим единые требования к содержанию дошкольного образования, специфику дошкольного возраста, а также современные развивающие технологии обучения и воспитания детей.

**Правовые и финансово-экономические основы построения  
функционирования ДОО в условиях реализации новых подходов  
в организации образовательного процесса  
для детей старшего дошкольного возраста**

Постановка задачи выравнивания стартовых условий для дальнейшего развития ребенка на уровне старшего дошкольного возраста фактически сводится к реализации следующих законодательных норм:

Ст.17 п.3 Закона «Об образовании» – преемственность образовательных программ.

Ст.18 п.3 Закона «Об образовании» – доступность дошкольного образования.

Т.е., вопрос сводится к решению преемственности образовательных программ дошкольного и начального школьного образования и созданию условий для максимально полного охвата детей старшего дошкольного возраста этими программами.

Создание условий включает в себя как изменение правовых норм, так и модернизацию финансово-экономических отношений.

В области правового регулирования.

Очевидна связь между доступностью дошкольного образования и государственной ответственностью за это, установленной Конституцией, тем более в условиях реализации принципа преемственности.

Установление принципа государственной ответственности, вернее его восстановление (Ст.18 п.2 ФЗО), является необходимым условием реализации данной проблемы.

Механизмом реализации государственной ответственности в области дошкольного образования должно выступить включение дошкольного образования ДООУ в перечень видов образования, реализация образовательных программ которых финансируется за счет средств субъекта федерации через субвенции муниципальным образованиям (Ст.29 п.6.1. ФЗО).

Механизмом реализации доступности ДООУ должно быть также нормативно-правовое закрепление права родителей воспользоваться формами организации предоставления услуг в области дошкольного образования, не требующими оплаты за сопутствующие социальные услуги.

Должна быть введена на государственном уровне норма, ограничивающая максимальный объем взимаемой с малоимущих родителей платы за предоставление социальных услуг, обязанность муниципалитетов, как учредителей, финансировать развитие материальной базы и расходы по ее эксплуатации из своих средств.

#### В области модернизации финансово-хозяйственных отношений.

Одна из задач, требующих решения в этой области, - построение финансово-экономических отношений, позволяющих реализовать принцип доступности дошкольного образования через диверсификацию моделей организации дошкольного образования.

Предполагаемая финансово-экономическая модель должна строиться на следующих ведущих принципах:



- разделение услуг ДООУ на образовательные, социальные и укрепление материальной базы;
- построение межбюджетных отношений на основе разделения услуг: образовательные услуги финансируются субъектом федерации на основе целевого финансирования в виде субвенций, субсидий, прямого финансирования ДООУ (как соучредитель);
- организация финансирования на нормативной основе: нормативы финансирования исчисляются в расчете на одного воспитанника по образовательным и социальным услугам в зависимости от их параметров;
- порядок расчета и взимания родительской платы строится на заявительной и дифференцированной основе с реализацией принципа единого социального окна.

В зависимости от сформировавшейся доходной базы субъекта федерации, муниципалитетов и доходов семьи эти соотношения могут носить различный характер. Во всех случаях крайне важно выделить принцип дольности финансирования по видам услуг, т.е. образовательная услуга является конституционно гарантированной и поэтому ее обеспечение является задачей субъекта федерации как государственного уровня власти, несущего ответственность за реализацию конституционных гарантий. Финансирование социальных услуг является совместной задачей муниципальных органов власти, реализующих социальные программы на своей территории и родителей, чьи дети получают эти услуги. Содержание и укрепление материальной базы является задачей собственника данного учреждения. Если это учреждение муниципального ведения, финансирование содержания и укрепления материальной базы является обязанностью муниципалитета. Расчет объема финансовой помощи со стороны субъекта федерации в зависимости от той доли, которую субъект федерации принимает решение датировать, производится на нормативной основе.

Пункт 21 статьи 16 ФЗ-122 “О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” устанавливает, что “Финансирование образовательных учреждений, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, и муниципальных образовательных учреждений осуществляется на основе федеральных нормативов и нормативов субъекта Российской Федерации. Данные нормативы определяются по каждому типу, виду и категории образовательного учреждения в расчете на одного обучающегося, воспитанника, а также на иной основе.

Для малокомплектных сельских и рассматриваемых в качестве таковых органами государственной власти и органами управления образованием образовательных учреждений норматив финансирования должен учитывать затраты, не зависящие от количества обучающихся”.

Нормативы финансирования образовательных учреждений субъекта Российской Федерации и муниципальных образовательных учреждений в части, предусмотренной пунктом 6.1 статьи 29 настоящего Закона, устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Органами местного самоуправления могут быть установлены нормативы финансирования муниципальных образовательных учреждений за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых из бюджетов субъектов Российской Федерации в соответствии с пунктом 6.1 статьи 29 настоящего Закона).

Бюджетный кодекс также устанавливает нормативную форму финансирования как основу формирования бюджетных затрат. Так в статье 7 указывается, что в компетенцию органов государственной власти Российской Федерации в области регулирования бюджетных правоотношений входит “установление минимальных государственных социальных стандартов, норм и нормативов финансовых затрат на единицу предоставляемых государственных или муниципальных услуг” и в статье 65: “формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ базируется на единых методологических основах, нормативах минимальной бюджетной обеспеченности финансовых затрат на оказание государственных услуг, устанавливаемых Правительством РФ”.

И, наконец, пункт 12 статьи 16 ФЗ-122 предусматривает разграничение в рамках действующего законодательства ответственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления за “обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях посредством выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, 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”, что позволяет в сложившейся финансово-экономической обстановке оптимизировать систему финансирования и управления образовательными учреждениями.

Таким образом, действующее законодательство устанавливает:

- нормативный подход в области финансирования общеобразовательных программ,
- долевым способом финансирования образовательных учреждений – муниципалитет финансирует затраты на содержание собственности, субъект федерации – в форме субвенции затраты на реализацию общеобразовательных программ.

Предлагаемая модель долевого нормативного многоканального финансирования дошкольного образования содержит следующие ведущие принципы:

1. Признание того, что образовательные услуги в рамках реализации основных государственных образовательных программ дошкольного образования должны финансироваться за счет возможностей консолидированного бюджета субъекта федерации.

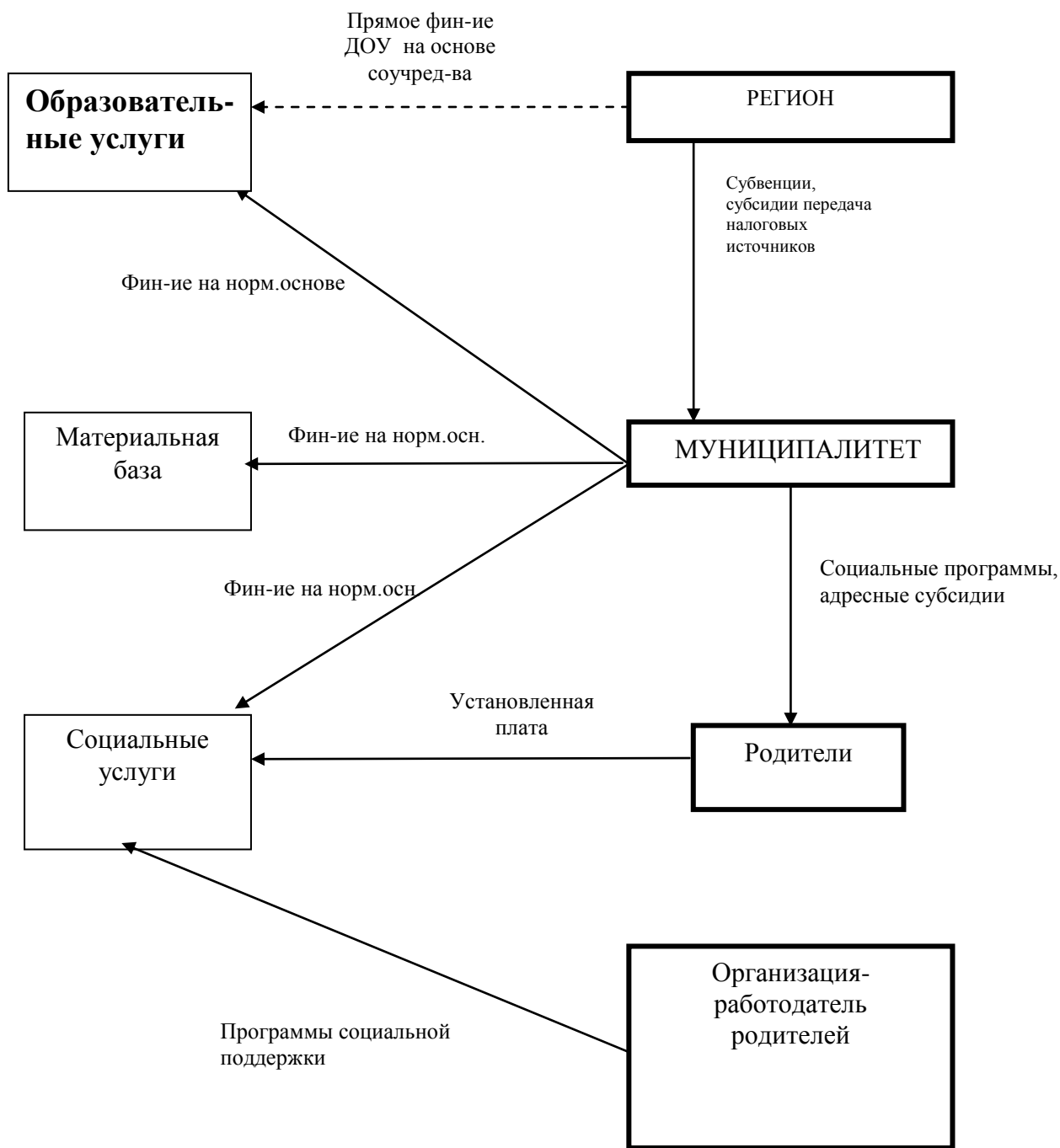
2. Затраты на содержание материальной базы финансируются муниципалитетом как собственником-учредителем..

3. Социальные услуги оплачиваются родителями в объеме, не превышающем % от общего объема затрат на реализацию социальных услуг ДООУ. Оставшийся объем затрат на реализацию социальных услуг, а также возмещение, частично или полностью, затрат на эти цели родителей, отнесенных к льготным категориям, осуществляется муниципалитетом.

4. Затраты родителей дифференцируются в зависимости от их материального достатка в соответствии с нормативно-правовой базой субъектов федерации и муниципальных образований, и оказываемая в таком случае социальная помощь родителям определяется на заявительной основе.

5. Финансирование ДООУ планируется и реализуется на нормативной основе.

## Схема финансирования дошкольных образовательных учреждений



Основным элементом, приводящим в действие данный механизм, являются нормативы финансирования.

Механизм нормативного финансирования ДОУ основывается на следующих принципах:

- финансирование ДОУ осуществляется на основе нормативов субъекта федерации и местных нормативов, определяемых в расчете на одного воспитанника по каждому типу, виду и категории ДОУ;

- органы государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах собственных средств устанавливают нормативы финансирования субъекта федерации;

- органы местного самоуправления в пределах собственных средств устанавливают местные нормативы финансирования путем применения повышающих местных коэффициентов к региональным нормативам, а также устанавливая объем затрат на дотацию родительской платы за социальные услуги и финансирование содержания и развития материальной базы ДОУ.

Анализ направлений расходов ДОУ свидетельствует о том, что необходимо установить комплекс нормативов, включающий:

1. Норматив финансирования субъекта федерации (далее по тексту – НФД) на реализацию образовательных услуг, предоставляемых ДОУ.

2. Местный норматив на содержание и развитие материально-технической базы ДОУ.

3. Местный норматив на реализацию социальных услуг, предоставляемых ДОУ.

4. Норматив оплаты родителями социальных услуг, предоставляемых ДОУ.

В основу расчета НФД заложены следующие принципы:

1. Формирование величины НФД производится на основе установления нормативных соотношений между фондом оплаты труда (ФОТ) и фондом

материального обеспечения (ФМО), т.е. суммой всех остальных текущих расходов, связанных с функционированием конкретного образовательного учреждения.

2. Включение в расчетную величину НФД только прямых текущих расходов, непосредственно влияющих на стоимость обучения одного воспитанника в рамках реализации образовательных программ, являющихся минимально необходимыми.

Расходы на образование подразделяются на текущие расходы, которые полностью потребляются в течение года и долгосрочные расходы.

В расчет НФД не включаются:

текущие расходы – коммунальные расходы на отопление, освещение, водоснабжение и канализацию, оплату топлива, электроэнергии, используемые в течение года;

долгосрочные расходы - расходы на содержание зданий и сооружений, приобретение дорогостоящего оборудования, мебели, капитальный и текущий ремонт, расходы социального характера.

Указанные расходы, не включенные в расчет данного норматива, финансируются дополнительно.

Таким образом, структура НФД в общем виде может быть представлена следующим образом:

НФД = норматив по ФОТ + норматив по ФМО

Фонд оплаты труда (ФОТ) и фонд материального обеспечения (ФМО) формируются в зависимости от вида образовательной программы и объема предоставления образовательной услуги.

НФД корректируются на основе устанавливаемых поправочных коэффициентов.

Финансирование реализации образовательных программ - это та часть финансирования, которая должна выделяться субъектом федерации в виде субвенции местным бюджетам. Расчет ее осуществлялся на основе “Методических рекомендаций по предоставлению субвенций местным бюджетам на финансирование общеобразовательных учреждений в части реализации ими государственного стандарта общего образования” (совместное письмо Минфина России № 10-02-08 от 07.10.03 и Минобрнауки России № 20-51-2839/20-01 от 18.09.03). Пункты 2 и 3 указанных рекомендаций раскрывают порядок формирования субвенции:

2. Размер субвенции местному бюджету на реализацию государственного стандарта общего образования в муниципальных общеобразовательных учреждениях (далее - субвенции) рассчитывается по следующей формуле:

$$S_i = R_i * N_i,$$

где

$S_i$  - объем субвенции для  $i$ -го муниципального образования на реализацию государственного стандарта общего образования в муниципальных общеобразовательных учреждениях;

$R_i$  - норматив расходов на реализацию государственного стандарта общего образования в расчете на одного обучающегося муниципальных общеобразовательных учреждений для  $i$ -го муниципального образования;

$N_i$  - прогнозируемая на соответствующий финансовый год среднегодовая численность учащихся муниципальных общеобразовательных учреждений, финансируемых из бюджета  $i$ -го муниципального образования.

Изменения установленного “Методикой” порядка должны коснуться в первую очередь расчета нормативов  $R_i$ . Речь пойдет о переходе от норматива по финансированию ДООУ к нормативу финансирования реализации образовательной программы. И показатель контингента будет отражать не количество обучающихся в ДООУ, а количество обучающихся по данной образовательной программе.



Они должны отражать затраты на сам образовательный процесс, исключая затраты на содержание здания.

Эти затраты должны учитывать:

- стандартную (базовую) стоимость педагогической услуги (по количеству обязательных часов Базисного учебного плана) с учетом средней стоимости часа педагогической работы;
- ФОТ административно-управленческого и вспомогательного персонала в соответствии с устанавливаемым нормативным соотношением с ФОТ педагогического персонала;
- надтарифный ФОТ в соответствии с устанавливаемым нормативным соотношением его с тарифным ФОТ;
- расходы на обеспечение учебного процесса (расходы на приобретение наглядных пособий, технических средств обучения, расходных материалов, канцелярских товаров, хозяйственные расходы);
- коэффициенты удорожания педагогической услуги;
- нормы регионального законодательства (дополнительно к федеральным).

Такой подход потребует от нас и в то же время позволит реализовать дифференциацию расчетов не только по типам и категориям ДООУ, но и по образовательным программам, а значит и по типам, видам и категориям образовательных программ и контингенту воспитанников, их реализующих.

Предложенный подход позволит нам обеспечить гибкую систему финансирования в любых организационных формах дошкольного образования: в условиях пребывания детей в ДООУ в течение полного дня, группах кратковременного пребывания, в условиях организации групп дошкольного образования на базе школ, учреждений дополнительного образования и т.д. и т.п.

При таком подходе можно говорить о том, что предлагаемая финансово-экономическая модель позволит создать условия для реализации

максимально полного охвата детей старшего дошкольного возраста изучением общеобразовательных программ дошкольного образования, а в будущем – перейти и к обязательности этого изучения.