

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД
Уполномоченного по правам человека в Республике Мордовия
«О соблюдении прав детей на надлежащие условия содержания в
дошкольных образовательных учреждениях и обеспечение общедоступности
дошкольного образования в Республике Мордовия»

Почти каждый пятый гражданин России - ребенок. Сегодня в стране насчитывается 35 миллионов детей, в силу своего возраста зависимых от мира взрослых. И нет долга священнее, чем долг перед ними. Нет обязанности важнее, чем обеспечить реализацию их прав, благополучие, сделать их жизнь свободной от страха и нужды, дать им возможность расти в мире, счастье и самореализоваться в жизни.

Образование обходится дорого, но невежество – дорожке /NN/

Специальный доклад подготовлен в соответствии с частью 3 статьи 20 Закона Республики Мордовия от 23 декабря 2005 г. № 96-3 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Мордовия».

Он составлен на основании:

- анализа законодательства;
- официальных документов, предоставленных республиканской прокуратурой, территориальным управлением Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, министерством образования и другими государственными республиканскими органами, а также муниципальными образованиями;
- публикаций в средствах массовой информации;
- результатов посещений Уполномоченным муниципальных дошкольных образовательных учреждений.

ВВЕДЕНИЕ

Ребенок – это человек, только маленький, и права его должны быть соблюдены в первую очередь. Поэтому не справедливо, что государство радуется только его появлению, обеспечивая его родителей пособиями и другими материальными благами, а затем забывает его и вспоминает уже как школьника.

Прошедший **2008** год в Российской Федерации был **Годом семьи**. Забота о семье – одно из важнейших направлений социально ориентированного государства. В связи с этим приоритетные национальные проекты нацелены на удовлетворение фундаментальных потребностей человека и семьи, в числе которых – образование.

Первичной составной частью системы образования является дошкольное. Оно должно соответствовать уровню прогресса, который достигнут в мире и стране. Дети – наше будущее. И каким оно будет, во многом зависит от физического, нравственного, интеллектуального развития личности ребенка в раннем возрасте. *«В человеке, плохо воспитанном, отвага становится грубостью, ученость – педантизмом, остроумие шутовством, простота – неотесанностью, добродушие – ластью»*, - сказал Джон Локк.

В современной модели образования воспитание и развитие ребенка в дошкольном образовательном учреждении (далее ДООУ или МДООУ) играют важную роль.

Наука в целом рассматривает ДООУ как фактор положительный, желательный для полноценного воспитания. Детский сад – очень важный этап и в жизни самого ребенка. Искусство общения с другими членами сообщества во многом определяет судьбу человека, начиная со знакомства с лицами противоположного пола с последующим созданием семьи и заканчивая производственными отношениями (трудоустройство, карьера, контакты с начальством и т.п.).

С деятельностью этих учреждений связана жизнь значительного числа наших граждан. Они являются наиболее массовыми и, действительно, базовыми для всей сферы образования.

Самый первый в мире детский сад был открыт в 1837 г. немецким педагогом Фридрихом Вильгельмом Августом Фрëбелем в городе Бад-Бланкенбурге. В России первые такие учреждения появились в Москве в 70-х годах XIX века. Они были платными. И только с 1900 года министерство народного просвещения начало субсидировать «занятия с детьми дошкольного возраста».

В СССР детские дошкольные учреждения стали появляться к началу 40-х годов прошлого века. В послевоенное время их количество из года в год увеличивалось. Расширение сети детских садов было одной из составных частей культурной революции, важнейшим условием, обеспечивающим женщинам возможность участвовать в общественной жизни и в строительстве социализма.

Можно много дискутировать на тему достижения советской системы по отношению к детям, но об одном достижении можно сказать уверенно: к 1990 году Россия располагала развитой сетью дошкольных учреждений. Их количества хватало на всех желающих.

В 1990-е мы потеряли налаженную систему дошкольного образования. На пике спада рождаемости детские сады закрывались, перепрофилировались и – как лакомые кусочки, стоящие на дорогой земле, – раздавались на любые нужды. Сейчас настало время «собирать камни».

В последнее время вопросы дошкольного образования пристально обсуждаются на всех уровнях. Совершенствуется и соответствующее законодательство. Система дошкольного образования рассматривается как один из факторов укрепления и сохранения здоровья детей, а также улучшения демографической ситуации.

Проводимая в стране и республике демографическая политика и меры, принимаемые по поддержке семей с детьми, привели к росту рождаемости. Только за 3 месяца 2009 г. в республике родилось 2104 детей, что на 111 малышей больше, чем за тот же период прошлого года. Из их числа 34,7% детей стали вторыми в семье, 5,8% – третьими, 2,1% – четвертыми и более.

Энтузиазм, с которым тысячи молодых супружеских пар, разделив озабоченность главы государства, взялись за исправление демографической ситуации, радуется и вселяет надежды на великое будущее России. Одно печалит:

со стороны государства нет твердых социальных гарантий возможности устройства ребенка в детский сад, причем в реальные сроки. Родителей беспокоит вопрос: как бы не остались уже родившиеся и рождающиеся крохи при грядущем демографическом взрыве обделенными местами в дошкольных учреждениях.

В Республике Мордовия разработан комплекс мер по увеличению числа дошкольных образовательных учреждений, особенно в ее столице – г.о. Саранск. Все больше и больше финансовых средств выделяется на реконструкцию и капитальный ремонт помещений детских садов. К примеру, на текущий 2009 год на эти цели только из республиканского бюджета планируется выделение 63 млн. рублей. Принимаются меры по повышению престижа профессии работников данной сферы. На республиканском уровне проводятся различные конкурсы с выплатой денежных поощрений, оказывается грантовая поддержка. В 2008 г. гранты получили детские сады №№ 41, 46, 72 и 112 г.о. Саранск, а также 6 воспитателей и 4 педагога учреждений дошкольного образования.

Вместе с тем, на сегодня в республике дошкольное образование доступно не всем желающим его получить. То есть не соблюдается один из принципов образования – доступность образовательных услуг дошкольного образования. Органы управления системой дошкольного образования со своими основными задачами в части создания условий для получения детьми дошкольного образования, обеспечения развития сети ДОО и их содержания, охраны жизни и здоровья детей, справляются не в полной мере.

Из-за сегодняшнего недостаточного внимания к решению вопросов в обозначенной сфере, эта проблема со временем может нанести обществу непоправимый урон. Учитывая изречение древнего мудреца Сенеки о том, что «Никто не становится хорошим человеком случайно», считаю необходимым, напомнив об этом предостережении, обозначить некоторые проблемы в настоящем докладе.

1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВ ДЕТЕЙ НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВОМ ОБЩЕДОСТУПНОСТИ ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Определение прав ребенка вытекает из основных идей Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 году. Признавая равные права детей на все свободы, провозглашенные в декларации, международное сообщество признает необходимость дополнительной помощи и поддержки детям.

Важный шаг – принятие в 1959 г. Декларации прав ребенка, в которой провозглашены социальные и правовые принципы, касающиеся защиты и благополучия детей. В ней отмечается, что «Ребенок, ввиду его физической и умственной незрелости, нуждается в специальной охране и заботе».

В 1989 г. принята Конвенция о правах ребенка. Это основополагающий международный документ, регулирующий права детей в современном мире. Согласно ему, основным принципом защиты прав детей является признание приоритета их интересов. В соответствии с указанным принципом, ребенок

имеет право на образование, которое должно быть направлено на развитие его личности, талантов, умственных и физических способностей в полном объеме.

Российская Федерация – правовое социальное государство, гарантирующее равенство прав и свобод человека и гражданина. Статьей 43 Конституции РФ предусматривается его обязанность обеспечить право каждого на образование, в том числе и дошкольное, общедоступность и бесплатность которого в государственных и муниципальных образовательных учреждениях гарантируется принципом юридического равенства.

Основной закон страны не только провозглашает право каждого человека на образование, но и закрепляет гарантии этого права. Конституционные нормы полностью прослеживаются в нормах Закона РФ от 10.07.1992 г. № 3266-1 «Об образовании» и Федерального закона от 24.07.1998 г. № 124 «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации».

Статьей пятой упомянутого Закона «Об образовании» определяются государственные гарантии прав детей, обеспечивающихся путем создания системы образования и соответствующих социально-экономических условий для его получения (ч. 2) и соблюдения равенства прав независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, *места жительства*, возраста, состояния здоровья и т.д. (ч. 1).

Пунктом 1 ст. 18 этого же Закона закреплена обязанность родителей заложить основы физического, нравственного и интеллектуального развития личности ребенка в раннем возрасте. При этом пунктом 3 этой же статьи, для воспитания детей дошкольного возраста предусматривается наличие детских дошкольных учреждений.

Из диспозиции статьи 51 следует, что обязанность по медицинскому обслуживанию воспитанников ДОО возлагается на органы здравоохранения. Образовательные учреждения обязаны предоставить помещение с соответствующими условиями для работы медицинских работников и в соответствии с требованиями СанПиН 2.4.2.1178-02 укомплектоваться квалифицированными медицинскими кадрами.

До принятия поправки (22.08.2004 г.) к Закону «Об основных гарантиях прав ребенка...», обязанность по организации питания воспитанников образовательных учреждений могла быть возложена органами местного самоуправления на организации общественного питания. Названной поправкой эта норма исключена, как противоречащая принципу свободы предпринимательской деятельности. С учетом этого и в соответствии с новым Типовым положением о дошкольном образовательном учреждении, организация питания в ДОО возлагается на само учреждение.

Конституция РФ относит вопросы образования и воспитания к предметам совместного ведения (п. «е» ч. 1 ст. 72), что означает, что наряду с Федерацией правом нормативного регулирования отношений в сфере образования наделены и субъекты.

Исходя из принципов социального государства, при распределении и использовании денежных средств страны и муниципальных образований, *органы государственной власти и местного самоуправления должны*

*руководствоваться принципом наиболее полного финансирования **взятых на себя публично-правовых обязательств***, вытекающих из необходимости реализации общегосударственных гарантий прав и свобод каждого гражданина, в т.ч. и ребенка.

Государственные гарантии общедоступности дошкольного образования обеспечиваются соответствующим финансово-правовым регулированием с учетом федеральных, региональных и муниципальных социальных стандартов (п. 3 ч. 6 ст. 19, ч. 2 ст. 53 Федерального закона от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Статья 26.3 Федерального закона от 6.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» наделяет органы государственной власти субъекта РФ правом обеспечить граждан указанным видом образования в общеобразовательных учреждениях за счет субвенций местным бюджетам.

Право на общедоступное и бесплатное дошкольное образование предполагает закрепление минимальных федеральных стандартов обеспечения этого права, которые субъекты и муниципальные образования должны учитывать, осуществляя собственное нормативное регулирование.

Методика формирования бюджета ДОУ разработана в соответствии с требованиями законов Российской Федерации от 10.07.1992 г. № 3266-1 «Об образовании», от 6.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», Бюджетного кодекса РФ, нормативов по определению численности персонала, занятого обслуживанием дошкольных учреждений, утвержденных постановлением Минтруда России 21.04.1993 г. № 88, постановления Главного государственного санитарного врача РФ от 26.03.2003 г. № 24 «О введении в действие санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПин 2.4.1.1249-03» и других нормативных документов, на основе единого подхода к определению нормативов содержания, обучения и воспитания детей в таких учреждениях.

Согласно положениям вышеупомянутого закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», устанавливающего минимальные государственные социальные стандарты основных показателей качества жизни детей, органы государственной власти субъектов РФ в соответствии со своим законодательством могут устанавливать их дополнительные наименования. Однако практика свидетельствует о том, что зачастую региональные органы власти, в т.ч. и Республики Мордовия, каких-либо дополнительных социальных стандартов основных показателей качества жизни детей в области дошкольного образования, не предусматривают, а если предусматривают, то за родительскую плату.

Забота о детях, их воспитание – право и обязанность родителей. Они не могут уклоняться от бремени несения расходов на содержание детей в детских

дошкольных образовательных учреждениях. Однако и *государство*, со своей стороны, *обязано поддерживать семьи, имеющие детей, так как материнство, детство и семья находятся под его защитой* (ч. 1 ст. 38 Конституции РФ). Такая поддержка осуществляется в рамках федеральных программ в области социального развития страны.

С целью координации действий по развитию системы дошкольного образования, в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации от 10.12.2005 г. № МФ-П44-6344, а также во исполнение решения заседания Президиума Совета при Президенте России по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике (протокол от 4.08.2006 г., № 9), разработан Комплекс мер по развитию дошкольного образования в Российской Федерации на 2007-2010 годы. Названный Комплекс мер предусматривает реализацию мероприятий по развитию дошкольного образования на всех уровнях – федеральном, региональном и муниципальном – по двум основным направлениям, одно из которых - обеспечение доступности дошкольного образования.

В рамках реализации указанного Комплекса мер, с целью наиболее полного удовлетворения запросов населения в услугах дошкольного образования, постановлением Правительства РФ от 12.09.2008 г. № 666 утверждено Типовое положение о дошкольном образовательном учреждении (прежнее от 01.07.1995 г. № 677 утратило силу).

В новом Положении учтены все требования Закона «Об образовании». Определены права дошкольных учреждений на землю: она является их собственностью, как и все имущество – здание, инвентарь и прочее. Это значит, что продать здание детского сада или землю под ним теперь проблемно. Точно также сложно сдать территорию детского сада в аренду. Государственным детским садам официально разрешено зарабатывать, оказывая дополнительные образовательные услуги.

Нормативы, с какого возраста можно принимать детей в дошкольные учреждения, и по количественному составу группы, остались прежними. В дошкольное учреждение можно отдать ребенка с 2 месяцев. Но если ранее ясли принадлежали системе здравоохранения, и все положения о них были прописаны в ведомственных документах Минздрава, то теперь они во всех аспектах - составная часть ДООУ.

Основополагающим документом, обеспечивающим развитие системы дошкольного образования в республике, является Закон РМ от 30.11.1998 г. № 48-3 «Об образовании», которым гарантируется общедоступность и бесплатность дошкольного образования.

2. СОСТОЯНИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕТЕЙ ДОШКОЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ. УСЛОВИЯ СОДЕРЖАНИЯ ДЕТЕЙ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ДОШКОЛЬНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ

Анализ динамики развития сети дошкольных образовательных учреждений в Республике Мордовия показал, что за последние 10 лет система образования претерпела значительные изменения в положительную сторону:

- проведена структурная перестройка сети ДООУ: введена дифференциация дошкольных образовательных учреждений по видам и категориям, позволяющая обеспечить право выбора родителями форм и направленности дошкольного образования в соответствии с особенностями ребенка;
- создаются новые модели и гибкие формы дошкольного образования: организована коррекционно-педагогическая помощь детям, не посещающим дошкольные образовательные учреждения, растет сеть групп кратковременного пребывания на базе общеобразовательных учреждений и учреждений дополнительного образования;
- увеличивается количество образовательных учреждений для детей дошкольного и младшего школьного возраста, обеспечивающих оптимальные организационные условия преемственности между дошкольным и начальным образованием.

Вместе с тем, *при декларировании государственных гарантий в федеральном и региональном законодательстве, проблемы с реализацией прав граждан на дошкольное образование имеются как в целом в России, так и в Республике Мордовия.* В первую очередь - это **недостаток мест в дошкольных образовательных учреждениях, ограничение выбора дошкольного образования, ненадлежащее состояние и содержание помещений ДООУ.**

2.1. Вопросы доступности дошкольного образования

Нехватка мест в ДООУ – проблема, возникшая не сегодня. Такая ситуация в Мордовии и, особенно, в г. Саранске наблюдается почти на протяжении последних двух десятилетий.

Из-за уменьшения дошкольников в период с 1997 г. по 2002 г. в республике закрылось более 100 детских садов. Если в 1997 году их было 365, то через 5 лет осталось 253.

Закрытие ДООУ в то время считалось вполне логичным решением, так как демографический прогноз не обещал положительной динамики на многие годы вперед.

Но жизнь распорядилась иначе. Детские дошкольные учреждения оказались востребованными. Все большее число женщин, чем это было вчера, решаются рожать. Важную роль при принятии этого решения сыграли беспрецедентные меры, принятые на федеральном и республиканском уровне. В первую очередь, это выплата «материнского капитала» и помощь многодетным семьям.

В первый класс в 2008 г. зачислено 6667 учеников, что на 177 больше, чем в 2007 году. Увеличение общей численности первоклассников - прямое свидетельство того, что демографическая ситуация меняется.

Количество желающих отдать ребенка в детский сад год от года стало возрастать и, естественно, что мест в детских садах не хватает.

Руководство республики немедленно отреагировало на возникшую проблему. Принятые меры, а также проведенная муниципализация учреждений дошкольного образования, позволили сохранить в целом их сеть и частично снять проблему недостатка в них мест.

Сохранение сети ДООУ в большинстве районов, развитие групп кратковременного пребывания позволили в 2007-2008 учебном году охватить дошкольным образованием 96,5% детей, поступивших в первый класс.

Сегодня регион располагает развитой сетью дошкольных образовательных учреждений различных типов и видов. В республике работают 228 учреждений дошкольного образования (в т.ч. в г.о. Саранск – 65), в которых воспитывается 23,2 тыс. детей в возрасте от 1 года до 7 лет (в т.ч. в г.о. Саранск – 12194), что составляет 63% от общей численности детей указанного возраста (по РФ – 57,7%). На 7% возрос охват детей дошкольным образованием по сравнению с 2002 годом. В возрастной группе от 2 до 7 лет он составил 77%, в т.ч. в городах – 85,3%, в сельской местности – 57,5%.

С учетом личностных особенностей ребенка и мнения родителей развивается их видовое разнообразие. На 1.01.2009 г. функционируют 130 детских садов, 86 ДООУ комбинированного и 3 компенсирующего видов, 2 – с приоритетным осуществлением одного или нескольких направлений развития ребенка, 1 - пристра и оздоровления, и 6 центров развития ребенка.

По общим показателям развития дошкольного образования уже в 2006 году Мордовия вышла на первое место в России (на втором Новгородская область), и на 34-е место - по охвату детей дошкольным образованием.

На 1.01.2008 г. самая высокая доля охвата детей дошкольным образованием по республике - в Чамзинском районе (76,2%). Кроме него выше республиканского показателя (63%) еще 4 района – Атяшевский (69,7%), Кадошкинский (69,6%), Рузаевский (67,5%) и Ардатовский (63,9%), а также г. Саранск (68,4%). Самая низкая – в Кочкуровском районе (40,4%).

Среди городского детского населения наиболее высокий удельный вес охвата детей дошкольным образованием в г. Ардатове (82,6%) и р.п. Чамзинка (81,2%), а наиболее низкий - в р.п. Торбеево – 50,6% и Зубовой Поляне – 57,1%.

В сельской местности выше всех процент охвата – в Атяшевском районе (67,3). В 15-ти районах, а это более половины, он - менее 50%, а в Ромодановском - лишь 24,2% (см. таблицу № 1).

Таблица № 1.

Охват детей дошкольным образованием

Наименование районов	Количество детей от 1 до 7 лет (чел.)	Количество детей, охваченных дошкольн. Образованием	Охват дошкольн. образ. (%)		
			Всего	в том числе	
				город	село
Ардатовский	1134	725	63,9	82,6	40,9
Атяшевский	762	531	69,7	72,8	67,3
Атюрьевский	510	263	51,6	-	51,6
Б.Березниковский	579	322	55,6	-	55,6
Б.Игнатовский	334	181	54,2	-	54,2
Дубенский	532	259	48,7	-	48,7

Ельниковский	512	277	54,1	-	54,1
З.Полянский	2366	1266	53,5	57,1	48,0
Инсарский	690	425	61,6	69,5	40,4
Ичалковский	929	448	48,2	-	48,2
Кадошкинский	414	288	69,6	80,6	46,3
Ковылкинский	2042	1186	58,1	69,2	42,6
Кочкуровский	374	151	40,4	-	40,4
Краснослободский	1097	608	55,4	73,6	38,6
Лямбирский	1446	841	58,2	-	58,2
Ромодановский	1141	519	45,5	67,2	24,2
Рузаевский	3411	2302	67,5	72,4	47,7
Ст.Шайговский	542	324	59,8	-	59,8
Темниковский	744	442	59,4	75,6	38,7
Теньгушевский	484	258	53,3	-	53,3
Торбеевский	1154	490	42,5	50,6	30,2
Чамзинский	1417	1080	76,2	81,2	47,8
г.о. Саранск	19483	13317	68,4	68,8	36,2
ИТОГО	42097	26503	63,0	69,3	47,8

Из приведенных данных видно, что *имеющееся количество учреждений не в состоянии удовлетворить спрос населения на услуги дошкольного образования. Мест в ДОО не хватает как в городах, так и в селах.*

К примеру, в Кочкуровском районе, где сейчас стремительно развивается аграрное производство, местная молодежь уже не рвется в город. Напротив, здесь работают некоторые коренные горожане и еще многие желают переселиться. Кроме горожан, в многопрофильном хозяйстве агрофирмы «Норов» трудятся жители сел Семилей, Красномайска, Воеводского, Старых и Новых Турдак, также имеющие детей дошкольного возраста.

Возникшая проблема «куда девать малышей, пока родители трудятся» решается здесь с помощью единственного детского сада, расположенного в райцентре (с. Кочкурово), который переполнен. Назревшую необходимость в открытии новых дошкольных заведений руководство района планирует решить с помощью общеобразовательной школы в с. Семилей, на базе которой будет функционировать детский сад. Его оборудуют в отдельном крыле и уже приступили к выполнению работ. Но это не решит проблемы, так как помещение рассчитано только на 50 детей. Поэтому вопрос о расширении сети дошкольных учреждений в районе с повестки дня не снят.

Очередь (50 детей, а на 15.05.2009 г. – 58) в Ромодановском районе образовалась из-за того, что родители хотят отдать ребенка в детский сад п. Ромоданово, который является центральным. При том, что в двух других наблюдается недокомплект, для всех состоящих в очереди именно центральный приближен к месту жительства. После выпуска в школу 34 дошколят и принятия такого же количества очередников, очередь сохранится.

Хотя в среднем по республике наполняемость групп для детей в возрасте до 3-х лет составляет 18 человек, а в возрасте от 3 до 7 лет – 22 ребенка, большинство детских садов переполнены.

Например, детей в дошкольных учреждениях Инсарского и Краснослободского районов сверх нормы содержится от 24,5% до 44%.

Так, вместимость каждого детского сада г. Краснослободска - «Улыбка», «Сказка» и «Солнышко» - 110 человек. Фактически же в них воспитывается 137, 152 и 151 человек соответственно. Наибольший перелимит в яслях, младшей и средней группах. Вместо положенных по норме 15 малышей, в яслях «Улыбки» – 24, в «Солнышке» - 30, а в «Сказке» – 34. В средней группе «Солнышка» детей больше положенного в 2 раза (40, норматив 20).

В ДОУ «Золотой ключик» Инсарского района вместо положенных по нормативу 130 человек - 177, в ДОУ «Светлячок» соответственно 156 - 178.

В некоторых детских садах г.о. Саранск переуплотненность составляет от 32,7 до 58,5% (ДОУ №№ 1, 18, 42, 70, 101, 120). Так, в ДОУ № 1 предельная численность 120 человек, фактическое же число детей – 140. Новые детские сады за последние годы в столице не строятся.

В ДОУ «Атяшевский детский сад комбинированного вида № 1» предельно допустимая численность воспитанников (120 чел.) превышена на 6 человек.

Несмотря на недостаток количества детских дошкольных учреждений, продолжается процесс их сокращения. В период с 2003 по 2008 г. их количество сократилось на 13 (с 241 до 228). При этом при ликвидации некоторых ДОУ (Ельниковский и Краснослободский районы) органами прокуратуры выявлены нарушения законодательства.

Например, при принятии решения о ликвидации ДОУ «Новодевиченский детский сад «Колобок» Ельниковского района, не получено согласие жителей населенных пунктов, обслуживаемых данным учреждением, и не соблюдены требования ст. 13 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» в части обязательного проведения предварительной экспертизы.

В 2003 г. в 7 дошкольных образовательных учреждениях Краснослободского района воспитывалось 571 человек или 64,4% детей дошкольного возраста. Два учреждения ликвидированы на основании постановлений Главы местной администрации: «Родничок» (здание передано Краснослободскому дому творчества) и «Березка» (по желанию жителей сел Мордовские Парки и Краснополье). С 2005 г. функционирует 5 дошкольных учреждений и 14 дошкольных групп при школах. На 1.01.2008 г. в них воспитывалось уже 653 ребенка, но это всего 55,4% от количества детей дошкольного возраста, в то время, как на учете для определения в ДОУ стояло 62 ребенка (на начало текущего года – 72).

Учитывая изложенное, родителям приходится вставать в очередь на получение места в дошкольном учреждении буквально сразу же после рождения ребенка. И это еще не является гарантией его получения. Вопрос, как своевременно отдать «чадо» в садик и не потерять работу, остается актуальным для многих родителей.

По данным Министерства образования РМ, на 01.01.2007 г. в очереди для определения в ДОУ стояло 212 детей в Атяшевском, Инсарском, Краснослободском, Лямбирском и Ромодановском районах. На 1.01.2008 г.

состоящих в очереди было 247 человек. На 1 января текущего года – 802 ребенка дошкольного возраста (см. таблицу № 2).

Таблица № 2

Данные о детях, стоящих на учете для определения в ДОУ

Наименование района	На 01.01. 2007 г.	На 01.01. 2008 г.	На 01.01. 2009 г.
Ардатовский			35
Атюрьевский			
Атяшевский	18		85
Б.Березниковский			
Б.Игнатовский			
Дубенский			
Ельниковский		15	18
З.Полянский		58	84
Инсарский	54	80	97
Ичалковский			
Кадошкинский			
Ковылкинский		15	206
Кочкуровский		9	50
Краснослободский	40	62	72
Лямбирский	70		53
Ромодановский	30		50
Рузаевский			30
Ст.Шайговский			
Темниковский			2
Теньгушевский			
Торбеевский		8	20
Чамзинский			
Г.о. Саранск			
Всего по республике	212	247	802

По мнению Уполномоченного, приведенные в таблице № 2 сведения (а если еще их сопоставить с данными таблицы № 1) не являются достоверными и не отражают реального положения дел с нуждаемостью детей в учреждениях данной направленности.

К примеру, в Кочкуровском районе в прошлом году вместо 9 детей на учете значилось 90, в Инсарском – вместо 80 – 158. В г. Рузаевке – 150. В Ковылкинском районе на 1.01.2009 г. в услугах ДОУ нуждаются 343 ребенка, а не 206, как указано в таблице. Существует очередь из дошкольников в Дубенском районе, хотя в таблице напротив района прочерки. Сомнительно отсутствие очередности в 11 районах и в г.о. Саранск.

Кроме того, в республике ограничен выбор вида дошкольного образования, особенно в сельской местности. Это является нарушением норм ст. 26 Всеобщей декларации прав человека, согласно которой родители имеют право выбора вида образования для своих малолетних детей.

2.2. Вопросы содержания детей в ДОУ

Ежегодно в содержании детских садов контролирующими органами выявляется масса недостатков. В этом убедился и Уполномоченный при посещении дошкольных образовательных учреждений в Атюрьевском, Б.Игнатовском, Дубенском, Инсарском, Ичалковском, Ковылкинском, Краснослободском и Ромодановском районах.

Практически все учреждения требуют капитального ремонта, начиная с коридоров и заканчивая пищеблоками. Для приготовления пищи используются жарочные шкафы и плиты, работающие со дня основания учреждения и срок эксплуатации которых истек, в результате чего не соблюдается температурный режим. Требуют замены и оборудование игровых комнат и спален. Не в полном объеме обновляются игрушки, спортивный инвентарь, посуда. Не везде есть в наличии моющие и дезинфицирующие средства. В большинстве ДОУ износилась пожарная сигнализация, в некоторых она в критическом состоянии, из-за чего часть детских садов можно закрывать хоть завтра.

Особый вопрос – санузлы, которые в некоторых детских садах не отвечают санитарно-гигиеническим требованиям. В целом же повсеместно они устроены так, что «без слез говорить» нельзя. Отхожее место представляет собой возвышение с вмурованными или установленными поверх унитазами. При этом рядом нет поручней, за что может держаться ребенок, не говоря уже о перегородках и дверцах.

К примеру, в детском саду с. Атюрьева за более чем 30-летнее существование капитальный ремонт не проводился. В наиболее изношенном состоянии находятся кровля шатровой крыши, которая протекает, полы общей площадью 200 кв.м. и 50 оконных блоков. Выделяемых средств хватает только на косметический ремонт. Так, в 2006 г. для детского сада было выделено 5,1 тыс. руб., в 2007 г. – 6,6 тыс. рублей. При этом только на замену указанного количества оконных блоков нужно 1250 тыс. рублей.

На капитальный ремонт 5 зданий детских садов Краснослободского района в 2008 г. было выделено 22,3 тыс. руб., на текущий ремонт – 32,1 тыс. руб., что также не адекватно фактически необходимой сумме.

Полного ремонта требует здание детского сада Б.Игнатовского района. Однако бюджет района также не позволяет его произвести. Министерство образования РМ отказало в финансировании ремонтных работ из-за отсутствия в республиканском бюджете на 2008 г. финансовых средств на указанные цели, предложив провести ремонт за счет средств муниципального района с последующим оформлением документов для получения субсидий по схеме 50*50. Но и 50% суммы в местном бюджете нет.

Из переписки заведующего данным учреждением с руководством района за 2007- 2008 гг. следует, что в детском саду не хватает элементарных предметов: тарелок, вилок, бокалов, кастрюль, тонометра с детской манжеткой, не говоря уже об электромясорубке, холодильнике и стульях.

В МДОУ «Ромодановский детский сад комбинированного вида» требуют замены все окна и двери, а также мебель. Необходим ремонт почти всех групповых комнат (за исключением 2-х), пищеблока, складских помещений. В пищеблоке не хватает технологического электрооборудования (мясорубки, водонагревателя, сковороды, картофелечистки), а также моек, ванны.

В МДОУ № 17, Красносельцовском и Трускляйском детских садах Рузаевского района протекает крыша, поэтому в помещениях стоят ведра и тазы для сбора воды.

В МДОУ «Дубенский детский сад комбинированного вида «Солнышко» нет канализации. Требуется замены система отопления в детском саду с. Поводимово.

В начавшемся году по решению Торбеевского райсуда приостановлена эксплуатация здания детского сада «Теремок» в с. Жукове. Здание функционировало с конца 19 века, но капитальный ремонт не проводился. Вследствие чего наружная стена и навес над верандой частично просели, а на стенах появились многочисленные трещины, деформировались полы второго этажа. В ветхом состоянии находилась электропроводка, а пожарная сигнализация отсутствовала. Технического паспорта на здание не имелось. Однако закрыто учреждение не муниципалитетом, а по инициативе контролирующих органов - прокуратурой, инициировавшей проверку, и инспекцией Госстройнадзора.

К сожалению, недостатки, выявляемые контролирующими органами, устраняются медленно, что ставит под угрозу жизнь и здоровье детей, работников учреждения и других граждан.

3. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СЕТИ ДОШКОЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Постановлением Правительства Республики Мордовия от 27.02.2007 Г. № 76 утверждена Программа развития образования региона на 2007 – 2010 годы. Основной ее целью является обеспечение условий для удовлетворения потребностей граждан, общества и рынка труда в качественном образовании на фоне растущих темпов инновационного развития.

Программой предусматривается создание системы образования детей старшего дошкольного возраста с целью обеспечения равных стартовых возможностей для последующего обучения в начальной школе. Ожидаемый конечный результат в области дошкольного образования – обеспечение им до 80% детей в возрасте от 1 до 6,5 лет и полный охват таким образованием детей дошкольного возраста.

Республиканское министерство образования пытается облегчить напряженную ситуацию с ДООУ за счет использования внутренних резервов системы образования. Им оказывается целевая финансовая помощь по различным программам. К примеру, в рамках программ «Здоровый ребенок», «Здоровое поколение» в прошедшем году получены физкультурный спортивный инвентарь, медицинское оборудование для физиотерапевтических кабинетов.

Кроме нормативного финансирования, дошкольные учреждения получают из республиканского бюджета и адресную помощь.

Глава Мордовии Меркушкин Н.И. лично принимает участие в решении проблем, связанной с недостатком мест в детских садах. К примеру, при посещении с рабочим визитом Инсарского района, им изучалась проблема завершения реконструкции здания начальной школы № 1, которое высвобождается под детское дошкольное учреждение.

Отрадно, что и в большинстве районов республики местные органы власти на основании муниципальных программ развития образования также принимают действенные меры по обеспечению доступности дошкольного образования и приведению в надлежащий порядок зданий и помещений ДОУ.

В том же Инсарском районе на ремонтные работы в детских дошкольных учреждениях после осмотра их Уполномоченным, из районного бюджета дополнительно выделено 4 млн. рублей. На выделенные средства будут отремонтированы игровые, спальные комнаты, пищеблоки, санитарные узлы, частично заменены окна, проведено благоустройство территории и детских площадок. Пятьсот тыс. рублей будут израсходованы на приобретение мебели и инвентаря.

Администрация Ромодановского района позаботилась о том, чтобы у детей хотя бы одного детского сада райцентра была индивидуальная котельная.

За счет сэкономленных средств в результате оптимизации штатов в Кадошкинской районной администрации, в 2009 г. стал возможным ремонт крыши в детском саду «Солнечный».

В некоторых муниципальных образованиях на случай увеличения потребности в предоставлении нуждающимся мест в детских садах, возможности для принятия детей имеются. Например, дошкольное образовательное учреждение в райцентре Атюрьевского района занимает 2/3 всей площади здания, где функционируют 5 групп с общим охватом 95 детей. При увеличении числа дошкольников будут открыты дополнительные группы за счет высвобождения площадей в этом же здании, занятых детской библиотекой.

В ряде районов местные власти идут по пути «возрождения» детских садов, ранее прекративших работу по различным причинам. Так, после нескольких лет простоя возобновлен прием в дошкольное учреждение в с. Акселе Темниковского района. Пока детсад рассчитан только на 10 мест и располагается в здании местной школы. Однако в республиканские ведомства уже подана заявка на строительство нового здания.

Проблемы с детскими садами в столице, в первую очередь, возникли в местах массовой жилищной застройки. К примеру, в двух новых кварталах по улице Ульянова практически в каждой квартире проживает дошкольник, а близрасположенные детские сады не имеют возможности их принять.

Ранее детский сад и общеобразовательная школа были обязательным атрибутом при массовом строительстве. Последние годы в планы застройщика строительство детских садов не входило, а местные администрации при заключении с ними договоров к этому не понуждали.

Ситуация немного выправляется. Администрация заверяет, что освоение территорий под массовую жилищную застройку будет вестись комплексно – с открытием не только торгово-развлекательных комплексов, но и детских садов.

Планируется, что в рамках реализации ведомственной целевой программы «Развитие образования городского округа Саранск на 2008-2010 годы» к 2010 году будут построены дошкольные учреждения на 280 мест в шестом «Б» микрорайоне, на 210 мест по улице Севастопольской, на 190 мест в районе улиц Сычкова и Филатова, на 280 мест в четвертом микрорайоне.

При широкомасштабном строительстве 10-этажных домов в районе ул. Косарева и пр. 70 лет Октября г.о. Саранск запланировано строительство двух детских садов, а также один детсад на 280 мест при строительстве группы многоэтажных домов на месте Республиканской клинической больницы. Детские сады будут построены в новых жилых кварталах по ул. Волгоградской.

Дошкольное учреждение появится на месте здания детского сада № 8 по ул. Первомайской. Предусмотрено строительство пристроя на 120 мест к детскому саду № 120 по улице Сущинского (пока в этом районе откроется несколько групп в ДООУ № 97). Запланирована реконструкция зданий детских садов №№ 59 по проспекту 50 лет Октября, 111, по улицам Дмитрова, Веселовского, 47 и Маринина, 40.

В связи со строительством нескольких многоэтажных домов в районе улицы Победы предполагается увеличить площади функционирующих в этом квартале детских садов. В статус дошкольных учреждений переведены «начальная школа - детский сад» №№ 90 и 121. Дополнительные детсадовские группы открыты и в таких же реорганизованных комплексах №№ 89, 104 и 125.

В целом резервные группы, готовые разместить желающих, имеются во всех микрорайонах столицы. Другое дело, что они находятся не всегда рядом с домом нуждающихся в них.

Есть намерение увеличить количество групп кратковременного пребывания, что устраивает многих родителей. Сейчас из 12194 дошколят Саранска 486 посещают именно такие группы.

Проблемы обеспечения детей местами в дошкольных учреждениях, администрации муниципальных районов стали учитывать при жилой застройке и в районах республики.

Так, целый поселок коттеджного типа (всего 200 домов) появится в райцентре Атяшевского района до 2011 года. В них будут жить в основном молодые семьи, которые приобретают жилье по программе «Социальное развитие села до 2012 года». 10 домов будут заселены в ближайшее время. Отрадно, что наряду с жильем будет построена вся социальная инфраструктура, в том числе детский сад.

4. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПИТАНИЯ И ЗДОРОВЬЯ ДЕТЕЙ

4.1. Мы не получаем жизни короткой, но мы делаем ее такой /Сенека/

Согласно статье 6 Конвенции о правах ребенка, государства-участники, в числе которых и Российская Федерация, обеспечивают в максимально

возможной степени выживание и здоровое развитие ребенка. А статья 27 этой же Конвенции закрепляет право каждого ребенка на уровень жизни, необходимый для физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития.

Во Всемирной декларации прав человека об обеспечении выживания, защиты и развития детей, подписанной Россией 31.01.1992 г., улучшение здоровья и питания детей названо первостепенной обязанностью.

По Конституции России, каждый имеет право на охрану здоровья /статья 41/.

Несмотря на то, что охрана здоровья является важнейшей государственной задачей, *принимаемые меры по сохранению и укреплению здоровья детсадовцев недостаточны.* Они в большинстве случаев *неэффективны, поскольку не сдерживают ухудшения состояния здоровья детей во время пребывания в детском саду.*

Каждый родитель, отдавая ребенка в детский сад, сталкивается с массой проблем, основной из которых является обеспечение его здоровья и питания.

Общероссийские исследования ежегодно фиксируют факт белковой недостаточности питания детей, что восполняется увеличением потребления жиров и углеводов. Между тем, структура питания в раннем возрасте имеет решающее значение для формирования работоспособности, интеллектуального развития ребенка в дальнейшем.

Один из доводов повышения платы за детский сад - включение в рацион дополнительного количества фруктов и соков. Плата повышается, но фрукты и соки дети видят не везде.

Не в полной мере они получают мясо, рыбу, молоко, творог и другие основные продукты. В то же время никто не сказал, что плата за питание соответственно должна быть уменьшена, так как замена основных продуктов другими не адекватна и ниже по стоимости.

«В дошкольных учреждениях Октябрьского района г. Саранска дети недополучают продукты питания», - так прозвучала новость из нашей республики, опубликованная на бизнес-портале Приволжского федерального округа 11.06.2008 г. Что же на самом деле? По данным республиканского Роспотребнадзора, нормы питания дошкольников полностью не выполняются не только в Октябрьском районе г.о. Саранск, но в других муниципальных образованиях. Однако в целом ситуация с питанием в садах Мордовии не хуже российской.

Обстановку в половине районов (12 из 23-х) в этом плане можно назвать относительно благополучной. К ним относятся Ардатовский, Дубенский, Ельниковский, Инсарский, Ичалковский, Краснослободский, Ромодановский и Чамзинский районы, чуть в меньшей степени – г.о. Саранск.

Вместе с тем норма потребления детьми рыбы не соблюдается ни в одном районе. Ее средний показатель по республике – 73,9%, в отдельных районах (З.Полянский, Рузаевский, Б.Игнатовский, Лямбирский, Ичалковский, Ковылкинский) от 55 до 65%. В Б.Березниковском и того меньше - 41,7%.

Та же ситуация по потреблению творога. Ниже республиканского (60,6%) этот показатель отмечается в Ковылкинском (11%), Б.Игнатовском (12%), Темниковском (18%) и Торбеевском (26%) районах. В Атюрьевском районе творог и сметану детям не выдают совсем. В Теньгушевском творог не выдается, а сметана - 23% от положенной нормы.

Не соблюдаются нормы обеспечения молоком. Средний республиканский показатель по этому виду продукта – 86,4%. Меньше этого уровня в Ст.Шайговском (62%), Кадошкинском (71%) и Кочкуровском (77%) районах.

Если в Ардатовском, Атяшевском, З.Полянском и Чамзинском районах сухофруктов выдается сверх нормы (выше 100%), то в Темниковском и Лямбирском - только ее половинная часть (соответственно 52,4 и 56%).

Проблемы с выполнением рациона по потреблению дошкольниками яиц имеются во всех районах. А в Торбеевском и Б.Игнатовском детсадовцы снабжаются ими меньше, чем на половину (37 и 39,5% соответственно).

На фоне благополучия с обеспечением нормы по поставке свежих фруктов (в некоторых, например, в Ардатовском районе, 138%), в Б.Березниковском районе их выдается 46,9% необходимого количества.

При этом *круп, макаронных изделий и сахара детям дается больше положенного*. Так, в Б.Игнатовском районе, где не соблюдаются нормы потребления по основным продуктам, потребление круп и макаронных изделий выполняется на 164,7%, а кондитерских изделий – на 295,4%. Подобные ситуации в Темниковском районе, где потребление крупы и макаронных изделий составляет 157%, в Атюрьевском – 137%, Торбеевском – 131%, Кадошкинском – 122%.

Год от года наблюдается не только положительная динамика в обеспечении питания детей, но и отрицательная, в том числе и по основным продуктам. Это видно на примере выполнения норм в дошкольных учреждениях г.о. Саранск (см. таблицу № 3).

Таблица № 3

Выполнение норм продуктов питания в ДОО г.о. Саранск (в %)

Год	Яйцо	Сыр	Мя-со	Ры-ба	Масло раст.	Масло слив.	Моло-ко	Тво-рог	Сме-тана	Ово-щи	Фрук. свеж.	Кр. и мак
2005	71,5	49,8	96,1	54,7	96,1	94,8	93,4	40,0	55,2	74,3	1,3	116
2006	67,0	51,0	95,0	56,0	106	97,0	92,0	45,0	54,0	69,0	1,0	117
2007	83,0	78,0	98,0	85,0	98,0	98,0	93,0	77,0	80,0	79,0	79,0	118
2008	85,0	85,0	100	79,0	97,0	99,0	88,0	79,0	78,0	75,0	93,0	113

4.2. Заболел ребенок. Кто виноват?

Из года в год увеличивается количество заболеваний детей в возрасте до 14 лет. За последние пять лет рост составил 19,6%. Среди них болезни органов дыхания увеличились на 31%, органов пищеварения – на 5,4%, в том числе язвы желудка – на 33,3%.

Существуют как объективные, так и субъективные причины обозначенной проблемы. По официальным сведениям, это - низкий уровень здоровья при поступлении в детский сад, ухудшение питания детей в семье по причине падения уровня жизни населения, неблагоприятная экологическая обстановка, а также снижение качества питания в детских садах и не соблюдение теплового режима в помещениях ДОУ.

Имеют место нарушения ветеринарного законодательства при заготовке, хранении и использовании продуктов животного происхождения, а также факты неудовлетворительного санитарного состояния пищеблоков и холодильного оборудования, отсутствия контрольно-измерительных приборов в холодильных камерах (Дубенский, Ардатовский, Лямбирский и другие районы).

Не в полной мере соблюдаются санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации быта дошкольных учреждений.

В Атяшевском и Темниковском районах в Уставах ДОУ закреплено противоречащее законодательству положение о принятии детей в учреждение без медицинского заключения о возможности посещать учреждение по состоянию здоровья.

В целом медицинские кабинеты ДОУ не оснащены необходимым оборудованием, техникой, приборами, лекарствами. В наличии не прошедшие проверку измерительные медицинские приборы. К примеру, в Атюрьевском, Дубенском, Б.Березниковском, Краснослободском, Лямбирском, Атяшевском, Торбеевском районах обеспеченность медицинских кабинетов детских садов медицинскими инструментами составляет от 45 до 86% типового перечня. В Атяшевском районе в трех ДОУ отсутствуют помещения для работы медицинского персонала.

По сведениям республиканской прокуратуры, в Кадошкинском районе 2 медицинских работника из 3-х работающих, на момент проверки не имели сертификатов специалиста, хотя и были допущены к работе с детьми.

В ДОУ Ардатовского района не были отстранены от работы медсестра и нянечка, имеющие признаки респираторной вирусной инфекции. В ДОУ «Станционный детский сад» названного района уборочный инвентарь для туалета не промаркирован и вместе с дезинфицирующими и моющими средствами хранился в доступном для детей месте, чайник с питьевой водой находился в туалетной комнате рядом с уборочным инвентарем и дезинфицирующими средствами. Не было воды для мытья рук.

В Трускальском детском саду Рузаевского района у трех сотрудников в медицинских книжках не было отметок о санитарно-гигиеническом обучении и аттестации.

В детском саду Ромодановского района в связи с отсутствием в дошкольном учреждении медицинского персонала в течение длительного времени ежедневные осмотры детей проводились заведующей. Не соблюдались сроки прохождения медицинских осмотров работниками ДОУ.

В ДОУ «Батушевский детский сад» Атяшевского района в неисправном состоянии находилась канализация. В ДОУ «Птицесовхозский детский сад»,

«Атяшевский детский сад № 4», «Дюркинский детский сад» и «Атяшевский детский сад № 3» этого же района дезинфицирующие растворы и моющие средства хранились в доступных для детей местах.

Все перечисленное создает угрозу для распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) детей.

5. НЕДЕТСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ДЕТСКИХ САДОВ

5.1. Состояние обеспечения безопасности детей

Родители, оставившие ребенка в детском саду, не имеют на сегодня уверенности в его полной безопасности. А это задача взрослых – обеспечить безопасность нашего будущего. Поэтому хотелось бы обозначить возможные угрозы, которым наши дети могут подвергнуться в таких учреждениях.

В нарушение требований ст. 5 Федерального закона от 25.07.2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», п. 4 ст. 3 Федерального закона от 6.03.2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», п. 3 ч. 3 ст. 32 Закона РФ «Об образовании» здания большинства ДОО технически не укреплены. Полностью или частично отсутствует ограждение по периметру, не запираются въездные ворота, входные калитки. Территории многих учреждений в темное время суток не освещаются или имеют частичное освещение и т.д.

В отличие от школ, где экстренная телефонная связь или охрана имеются практически везде, в нарушение ст. 51 Закона РФ «Об образовании» вход в большинство детских садов столицы и почти всех детских садов сельской местности никем не охраняется (тревожную кнопку Уполномоченный обнаружил только в центральном детском саду МО Ковылкино). Тем более, что типовой городской детский сад состоит из нескольких соединенных между собой блоков, в каждый из которых ведет отдельный вход. На каждый вход охранника не поставишь. Максимум, что может позволить себе дошкольное учреждение – это ночной сторож.

Слабая защищенность и не обеспечение безопасности ДОО делает возможным беспрепятственный доступ в учреждение посторонних лиц, совершение антиобщественных действий, возможных актов терроризма, возникновение пожаров, что создает реальную угрозу жизни и здоровью воспитанников, работников учреждений и других граждан.

Требования законодательства о пожарной безопасности выполняются не во всех детских учреждениях. За различные нарушения в этой части Управлением госпожнадзора ГУ МЧС России по РМ привлечено к административной ответственности 81 должностное лицо и 6 юридических лиц. Факты несоблюдения закона обнаружены контролирующими органами в ДОО г.о. Саранск - №№ 27, 38, 40, 43, 44, 55, 65, 70, 73, 87, 119, 124 и др., а Уполномоченным - в детских садах Атюрьевского, Б.Игнатовского и Ичалковского районов.

Как правило, пожарная сигнализация устанавливается в общем коридоре возле административных кабинетов. Редкость, если она имеется в группе. Связь

между группами отсутствует, и предупредить другие группы, а также соответствующие службы о возгорании, воспитатель не может.

Отсутствие связи может привести к ЧП и в случае нахождения детей на прогулке, где с ними могут возникнуть различные непредвиденные ситуации, требующие немедленного реагирования: травмы, обострения хронических заболеваний и т.д., когда воспитатель должен каким-то образом позвать на помощь, отправить ребенка или оказать ему помощь. В то же время он не может оставить без присмотра других детей.

5.2. Финансирование

Финансирование, требующееся на содержание зданий учреждений дошкольного образования, пожалуй, самая основная и сложная проблема. Слово «недофинансирование», к сожалению, чаще всего употребляется применительно именно к содержанию названных учреждений.

Казалось бы, это дела взрослых, дети здесь ни при чем. Однако именно они стали заложниками действующих правил финансирования детских садов и на себе ощущают недостаток средств в бюджетах органов местного самоуправления на эти цели.

В соответствии с пп. 11 п. 1 ст. 15 и пп.13 п. 1 ст. 16 Федерального закона от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пп. 2 п. 1 ст. 31 Закона РФ «Об образовании» организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях отнесена к исключительной компетенции органов местного самоуправления.

Согласно положениям Федерального закона от 31.12.2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий», *органы государственной власти субъектов РФ обеспечивают выделение субвенций местным бюджетам для реализации основных общеобразовательных программ только в части финансирования расходов на оплату труда работников названных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды. **Расходы на содержание зданий и коммунальных расходов, что составляет «львиную» долю (более 90%) затрачиваемых на дошкольное образование средств, осуществляются из местных бюджетов.***

Вместе с тем, Конституционным Судом России в постановлении от 17.06.2004 г. № 12-П указано, что бюджет субъекта Российской Федерации или местный бюджет не существуют изолированно – они являются составной частью финансовой системы Российской Федерации. *Недостаточность собственных доходных источников на уровне муниципальных образований влечет за собой обязанность органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов в целях сбалансированности местных бюджетов осуществлять надлежащее бюджетное регулирование.*

Согласно Бюджетному кодексу РФ, *при недостаточности собственных источников финансирования бюджеты субъектов вправе получить финансовую поддержку из федерального бюджета* в порядке компенсации дополнительных расходов через фонд компенсаций и фонд софинансирования.

Однако, органы местного самоуправления кроме сумм, рассчитанных по нормативам, и адресной помощи, другой финансовой поддержки на содержание детских садов в последние годы не получают. Заявки на строительство новых детских садов, реконструкцию и капитальный ремонт действующих, оборудование и прочее рассматриваются не оперативно, а средства выделяются в недостаточном объеме.

Местные бюджеты формируются из собственных доходов, субвенций и дотаций республиканского бюджета. Эти дотации местный бюджет получает в зависимости от выполнения социально-экономических показателей.

Зарабатывать деньги в бюджеты всех уровней, начиная с сельского поселения и заканчивая республиканским бюджетом, в Мордовии начали еще задолго до принятия Федерального закона от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В настоящее время система работает. Изжито иждивенчество, стимулируется инициатива, трансферты бюджеты всех уровней получают не фиксированные, а плавающие, объем их увеличивается по мере того, как больше денег зарабатывается в бюджет.

Однако в некоторых районах бюджетобразующие предприятия ликвидированы или ликвидируются. Большинство местных администраций бюджеты пополняют, в основном, за счет товарооборота. В связи с чем и не одинаковый размер выделенных средств местных бюджетов на дошкольное образование (см. таблицу № 4).

Таблица № 4

Сведения о выделяемых местными бюджетами расходах на дошкольное образование

Наименование района	2006 год (отчет), тыс. руб.	2007 год (отчет), тыс. руб.	2008 год (отчет), тыс. руб.	2009 год (план), тыс. руб.	2010 год (план), тыс. руб.
Ардатовский	13816,7	16999,4	24109,4	26804,8	28948,0
Атюрьевский	1764,6	2152,4	2714,0	3584,7	3573,9
Атяшевский	7982,8	10107,5	13673,9	18095,1	19442,5
Б.Березниковский	3933,0	4714,0	7791,3	8651,2	9472,3
Б.Игнатовский	2715,6	3465,7	4534,4	4618,0	5839,5
Дубенский	4938,2	6690,5	9577,7	11173,9	11075,5
Ельниковский	3294,4	5053,3	6808,9	9634,5	10259,3
З.Полянский	18232,3	27669,8	32448,1	37551,0	40730,6
Инсарский	5513,4	5405,0	10842,3	9687,0	10142,6
Ичалковский	4931,4	6901,3	8658,7	10447,9	11179,1
Кадошкинский	4305,8	5572,2	6071,5	7857,4	8234,6
Ковылкинский	16157,9	22251,5	29715,3	36768,6	37610,6
Кочкуровский	1250,3	1722,3	2756,9	3868,4	4524,4
Краснослободский	6106,9	8058,5	11109,4	13789,5	14074,4
Лямбирский	12250,4	16059,0	22207,5	27024,3	31498,5
Ромодановский	5741,1	10103,3	11078,8	14782,9	15292,7

Рузаевский	37175,3	51402,0	77359,7	80016,9	85203,1
Ст.Шайговский	4761,0	10423,7	8095,9	8426,6	9411,6
Темниковский	3125,7	4046,0	6008,5	8465,1	9176,9
Теньгушевский	3824,9	4001,1	6891,1	7305,7	8172,9
Торбеевский	4510,5	6055,5	7546,0	8718,0	8699,1
Чамзинский	22766,1	34571,4	41868,8	45528,2	42577,4
г.о. Саранск	156290,4	205723,3	288715,8	397893,6	369776,7
ИТОГО	345388,5	469149,2	640583,8	800693,3	794916,2
Республиканский бюджет	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Консолид. бюджет	345388,5	469149,2	640583,8	800693,3	794916,2

При посещении детских садов Уполномоченный убедился, что разница в содержании детей наблюдается во всем, и, прежде всего, в обустройстве пищеблоков и находившегося в них оборудования, электротехники и инвентаря, состоянии санузлов, наличии оборудования в медицинских кабинетах, спальнях и игровых комнатах и т.д.

Выделяемые средства из местного бюджета не позволяют полностью покрыть расходы по затратам на текущее содержание детских садов, приобретение оборудования, не говоря уже о более затратных расходах, таких как, например, капитальный ремонт зданий. *Финансовое обеспечение сегодня позволяет лишь поддерживать в функциональном состоянии имеющуюся базу, и то не везде.*

К тому же, норма на 1 ребенка в сутки на сегодня составляет 46 рублей. Согласно нормативу, выделяется 16 рублей. Столько же платят родители. Разница в 14 руб. выплачивается из бюджета муниципалитета, потому как новой редакцией Закона «Об образовании» не предусмотрена обязанность государства по компенсации инфляционного роста расходов на питание и охрану здоровья воспитанников.

В результате невозможности обеспечения наполняемости бюджетов соответствие финансовых ресурсов органов местного самоуправления тем функциям, которые на них возложены в части финансирования образовательных учреждений, год от года становится все более неисполнимыми, и они вынуждены проводить политику выборочного или частичного исполнения возложенных на них обязательств.

Из-за значительной разницы суммы финансирования детских учреждений дети, проживающие, например, в Атюрьевском, Б.Игнатовском, Теньгушевском районах, где нет почти никаких производств, и в Ардатовском, З.Полянском, Рузаевском, Чамзинском районах, а тем более в г.о. Саранск находятся в разном положении. То есть, ***в отношении детей, проживающих в Республике Мордовия, место жительства стало препятствием для получения образования, что является нарушением ст. 5 Закона РФ от 10.07.1992 г. № 3266-1 «Об образовании».***

С целью привлечения внебюджетных средств в детских садах созданы Попечительские советы, фонды. Но в условиях Мордовии пополнение их средствами происходит за счет средств родителей. Поэтому стало нормой, что за счет родителей производится в группах ремонт, покупаются игрушки, книги,

туалетные принадлежности и т.д. Кроме этого, их деньги идут на ту же установку пожарной сигнализации, чтобы детский сад не лишили лицензии, ремонт крыши и мест общего пользования (коридоры, лестницы и т.д.).

5.3. Зарплата работников детских садов

Все ощутимей для бюджета семьи становится родительская плата за содержание ребенка в детском саду. И если родители не довольны тем, что им приходится МНОГО платить, то персонал детсадов тем, что им МАЛО платят.

По статистике всего один выпускник педагогического колледжа решается связать свою судьбу с государственным детским садом. А среди выпускников вузов такие желающие появляются даже не каждый год. Более того, для самих педагогов в рейтинге профессий «воспитатель» занимает последнее место. Удивляться нечему. Зарплата молодого специалиста, пришедшего работать в детский сад, не обеспечивает прожиточного минимума. С 2009 года зарплата педагогам - «дошкольникам», как и другим бюджетникам, начисляется по-новому, однако она остается существенно ниже зарплаты школьных учителей. Ее повышение не сильно изменило ситуацию в материальном обеспечении воспитателя, не говоря уже о техническом персонале – нянечки, дворника, плотника, сторожа и т. д.

Даже эксперты не выделяют отдельно проблему оплаты педагогов - «дошкольников». Для экономистов очевидно: наличие малооплачиваемых специалистов – беда всей нашей бюджетной сферы.

При этом рабочий день воспитателя в два раза длиннее учительского. Чтобы подзаработать, воспитатели часто соглашаются работать в две смены. У них меньше продолжительность отпуска, а норма часов педагогической работы за ставку зарплаты больше, даже по сравнению с воспитателями групп продленного дня общеобразовательных школ и школ-интернатов.

Сегодня переполненные группы – явление постоянное. Теоретически воспитатель мог бы требовать доплаты за каждого ребенка «сверх положенного». Но требовать придется через суд. А на это у воспитателей нет ни сил, ни времени, ни денег.

Профсоюзы, как правило, в таких ситуациях молчат. И не только профсоюзы. К сожалению, о проблемах детских садов и о том, что в них происходит, представители СМИ или широкой общественности говорят только в случае, если там, к примеру, случится ЧП.

5.4. Чьи вы – медицинские работники?

В соответствии с п. 4 ст. 51 Закона РФ от 10.07.1992 г. № 3266-1 «Об образовании» и п. 25 Типового положения о дошкольном образовательном учреждении, утвержденном постановлением Правительства РФ от 12.09.2008 г. № 666, *медицинское обслуживание воспитанников дошкольного образовательного учреждения обеспечивают органы здравоохранения.* Медицинский персонал, наряду с администрацией учреждения, несет ответственность за здоровье и физическое развитие детей, проведение лечебно-профилактических мероприятий, соблюдение санитарно-гигиенических норм,

режима и качества питания. *Дошкольное учреждение обязано предоставить помещение с соответствующими условиями для их работы.*

Таким «подчинением» нарушаются конституционные права детей на охрану здоровья, потому как:

- медицинские кабинеты оборудованы в соответствии с имеющимися в местном бюджете средствами: где «густо», а в большинстве «пусто» (конкретные примеры приведены выше);
- в отсутствии штатного медработника (отпуск, болезнь, не положен по штату и т.д.) выполнение его функциональных обязанностей органом здравоохранения не контролируется;
- не контролируемые органами здравоохранения в повседневной работе некоторые медработники допускают содержание кабинетов в ненадлежащем виде;
- медицинские работники ДООУ по роду своей работы не участвуют в еженедельных совещаниях, проводимых в районных больницах, не проходят стажировки (обучение, переобучение и т.д.), им не оказывается методическая помощь.

Нарушаются социально-экономические права и самих работников. Так, работая и получая заработную плату в образовательном учреждении, медицинские сестры при выходе на пенсию не могут пользоваться льготами, предоставляемыми педагогическим работникам. Не относятся они и к работникам медицинских учреждений, у которых своя система льгот. Ранее, кроме зарплаты, положенной по штатному расписанию, других выплат они не получали. И только с 1 января текущего года руководитель дошкольного учреждения имеет право на материальное стимулирование их труда. Проблематично выдвижение их на награду республиканского и федерального значения.

Таким образом, возникшая межведомственная коллизия по определению статуса медицинских работников муниципальных дошкольных образовательных учреждений требует законодательного решения. По сведениям Директора Департамента государственной политики в образовании Министерства образования и науки Российской Федерации, куда направлялся запрос Уполномоченного, данная проблема на сегодня не прорабатывается.

5.5. Преобразование муниципальных детских дошкольных образовательных учреждений в автономные

В республике, по примеру других регионов, начался переход на автономное управление детских дошкольных учреждений. Первыми «ласточками» стали реорганизованные в прошлом году из МДОУ детские сады №№ 41 и 73 г.о. Саранск.

Преобразование бюджетных (государственных и муниципальных) образовательных учреждений в государственные и муниципальные автономные учреждения (далее АУ) стало возможным после принятия Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ "Об автономных учреждениях". Закон РФ "Об

образовании” также предполагает многообразие организационно-правовых форм образовательных организаций, что в полной мере касается и дошкольных учреждений.

Однако руководство и трудовой коллектив ДООУ, его родительский актив должны хорошо представлять последствия такого преобразования, так как оно имеет как положительные, так и отрицательные стороны.

Изучение данного вопроса показало, что положительным в данном преобразовании является увеличивающийся объем хозяйственной самостоятельности учреждения. В отличие от бюджетных ДООУ, оно имеет право самостоятельно распоряжаться внебюджетными средствами, и эти средства не снимаются с его счетов по окончании бюджетного периода. Учреждение финансируется бюджетом не по статьям бюджетной классификации, а одной строкой в форме субвенции на основании заключенного договора с учредителем в виде госзаказа на нормативной основе. Имеет право хранить собственные средства на счетах в различных кредитных организациях, что дает больше возможностей для зарабатывания средств.

При этом, по мнению Уполномоченного, большой вопрос, насколько сказанное актуально для ДООУ, реализующего конституционные гарантии в области бесплатного доступного дошкольного образования. Риска и проблем при создании АУ все же больше.

Главное – потеря субсидиарной ответственности учредителя. Если долги бюджетного учреждения могут быть взысканы за счет казны путем привлечения к субсидиарной ответственности учредителя-собственника, то долги АУ могут оказаться никак не обеспеченными.

Новое законодательное регулирование в этом смысле нелогично: если юридическое лицо не несет полной ответственности за свою деятельность, то ее должны нести иные лица (например, учредитель для бюджетного учреждения). В итоге, контрагенты могут обеспокоиться, за счет какого имущества они будут возмещать свои убытки в случае, если АУ окажется неспособным исполнить обязательства. Данная ситуация чревата неприятными последствиями для АУ: возможны отказ от заключения договора, требование 100%-ной предоплаты или страхования ответственности, расчетов посредством покрытого (депонированного) аккредитива, залога, поручителей, банковской гарантии и т.п. Следовательно, решение вопроса об ответственности может усложнить и обусловить удорожание деятельности автономного учреждения.

Кроме того, субсидиарная ответственность в определенной мере является защитой не только кредиторов, но и самого учреждения. Представим себе ситуацию, когда учреждению предъявлен иск на значительную сумму. Спровоцировать такой иск может не только хозяйственная или дополнительная, приносящая доход деятельность (например, учреждение нарушением договора причинило значительные убытки контрагенту), но и основная деятельность (например, в учреждении во время занятий произошел несчастный случай и был причинен существенный вред здоровью воспитанников и работников). И если риски возможной ответственности за виновные действия (например, не смогли исполнить обязательства по договору) еще можно просчитать, то риски

ответственности за причинение вреда (например, пожар возник потому, что повар в столовой нарушил правила техники безопасности) просчитать намного сложнее.

Итак, если учреждение задолжало крупную по масштабам своей деятельности сумму, события будут развиваться по-разному в зависимости от того, бюджетное оно или автономное. Бюджетному учреждению предъявят иск, с него взыщут те денежные средства, которые есть в данный момент на счете, и остаток суммы взыщут с субсидиарного ответчика. После этого бюджетное учреждение продолжит свою деятельность, потеряв лишь незначительные суммы (деньги ему выделяются по смете в течение всего года, следовательно, на счетах обычно имеются несущественные суммы).

Для АУ развитие событий будет иным. Во-первых, на счетах вполне может оказаться значительная сумма денег, т.к. учреждение финансируется через субсидии и субвенции, поэтому вполне вероятно, что ему могут перечислить денежные средства на счет под выполнение определенного задания заранее. В этом случае указанные суммы будут списаны со счетов, и покрывать расходы на выполнение задания (платить зарплату, оплачивать коммунальные услуги и т. п.) будет просто нечем. Во-вторых, даже если существенной суммы на счетах не оказалось, субсидиарного ответчика нет. Невыплаченный долг учреждению придется погашать, используя поступающие на счета денежные средства. При этом имущество, не относящееся к закрепленному учредителем недвижимому и особо ценному имуществу, будет арестовано и продано с торгов. В такой ситуации осуществление и основной, и хозяйственной деятельности будет невозможно; может стать невозможным и исполнение обязательств учреждения в рамках разрешенной предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, что приведет к новым убыткам.

Возможна ситуация, когда при неполучении задания учреждению придется изыскивать дополнительные источники для финансирования коммунальных услуг и иных подобных выплат, чтобы, получив впоследствии задание, не столкнуться с ситуацией, когда все предоставленные под него средства будут списаны со счетов кредиторами по исполнительным листам и постановлениям службы судебных приставов-исполнителей.

Немаловажным становится и оценка состояния здания ДООУ, так как его содержание в условиях отсутствия субсидиарной ответственности со стороны учредителя будет предметом заботы руководителя ДООУ.

С утратой статуса бюджетных, средства из бюджета на предоставление дошкольного образования АУ получают на конкурсной основе, что не гарантирует от возможных «урезаний» финансирования в будущем.

Несогласованность действий различных органов государственной и муниципальной власти может привести к тому, что в течение некоторого времени финансирование будет затруднено по причине неотработанности порядка, непринятия всех нужных документов и т. п. Подобные проблемы нельзя назвать неизбежными, но они возможны, поскольку вероятность того, что вопросы финансирования АУ будут решены оперативно и в полном объеме и все детали будут учтены, все же невелика.

Проблематично предполагаемое финансирование АУ и на контрактной основе – не ясны критерии, по которым будут заключаться контракты. Муниципальные органы, распределяющие задания между дошкольными учреждениями, смогут более свободно распоряжаться финансовыми средствами, увеличивая задания одному и уменьшая другому. Следовательно, возникнет возможность для субъективного улучшения положения одних учреждений за счет других. Данное опасение может стать обоснованным, если при разработке порядка финансирования учреждений не будет четко установлено, каким образом будут определяться объемы заданий каждому учреждению, каковы объективные критерии и их значения, достаточные для уменьшения объемов существующих заданий.

Наряду с хозяйственной самостоятельностью, АУ остается некоммерческой организацией в ее классическом понимании, и потому его возможности по ведению предпринимательской и иной приносящей доход деятельности также ограничены, как и возможности бюджетного учреждения.

АУ вправе осуществлять иные виды деятельности лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, при условии, что такие виды деятельности указаны в его уставе. Кроме того, применяемые в отношении АУ нормы Гражданского кодекса РФ, Федерального закона "О некоммерческих организациях", Закона РФ "Об образовании", которые определяют, какой деятельностью может заниматься некоммерческая организация и какой вид деятельности является недопустимым.

АУ вправе выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основной деятельности, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании однородных услуг условиях, т.е. брать плату за услуги, относящиеся к его основной деятельности. При этом не ясно, каков порядок оказания услуг и взимания платы. И пока такой механизм отсутствует, оценить риски и проблемы в этой сфере не представляется возможным.

Бюджетное законодательство не ограничивает автономные учреждения только в части распоряжения внебюджетными доходами. Обязанность же целевого использования бюджетных субсидий и субвенций в соответствии с их назначением сохраняется. Сохраняется и финансовый контроль в их использовании.

Автономное учреждение в установленном порядке вправе открывать счета в кредитных организациях. В этом его большой плюс (бюджетные учреждения имеют лицевые счета в казначействе). Однако при банкротстве кредитной организации, отзыве у нее лицензии, мошенничестве с ее стороны и других подобных случаях, что, к сожалению, распространено в российской действительности, денежные средства для АУ могут быть потеряны.

Выгода от упрощенной процедуры распоряжения средствами на счетах в кредитных организациях есть только в случае, если эти средства значительны. Когда речь идет лишь о собранных родителями деньгах на охрану, ремонт или покупку какого-либо предмета, то риск открытия счета может перевесить выгоду от возможности оперативного их расходования.

Кроме того, АУ обязано обеспечить открытость и доступность своих документов и для третьих лиц. Это может затруднить деятельность АУ, особенно если доходность и конкурентоспособность определенных видов приносящей доход деятельности будет зависеть от сохранения коммерческой тайны. Также в результате возможности любых лиц получать информацию о деятельности АУ допущенные в ней нарушения потенциально получают большую огласку и могут повлечь за собой серьезные последствия.

Имеется риск умышленного доведения АУ до банкротства, в результате чего оно может быть ликвидировано с передачей всего имущества (кроме недвижимого и особо ценного) кредиторам. Особенно это касается финансовых средств, перечисленных учредителем АУ на исполнение уставной деятельности, и имущества, приобретенного на внебюджетные средства АУ. Стоит предположить, что после банкротства автономное учреждение либо прекратит свою деятельность, либо будет вести ее без заданий органов власти, а только под управлением своих руководителей, либо будет просто переориентировано на иные (не образовательные) виды коммерческой деятельности.

Таким образом, автономные образовательные организации, в отличие от образовательных учреждений, действительно более адекватны задачам повышения эффективности образовательных услуг и создания рыночной конкурентной среды. Но главное в таком преобразовании финансовая сторона - бремя государственных расходов на финансирование системы дошкольного образования будет снижаться, а «латание дыр ляжет на плечи родителей».

Учитывая изложенное, Уполномоченный считает, что в настоящий момент преобразование МДОУ в автономные не может быть осуществлено в связи с неготовностью нормативно-правовой базы, а именно подзаконных актов, которые должны быть приняты на федеральном и региональных уровнях в соответствии с вышеуказанным законом о создании автономных учреждений.

Пока же при повышении качества образования на условиях конкуренции не в полной мере учитывается специфика образовательных отношений как отношений по производству духовного и интеллектуального потенциала страны (детей). Хотя отношения подобного рода требуют использования методов юридического регулирования и весьма осмотрительного, строго взвешенного применения рыночных механизмов, так как регулярное бюджетное недофинансирование, провал в уровне кадрового и материального обеспечения образования чреват трудноисправимым снижением всех качеств активной части населения на десятилетия вперед. Очень может быть, что подобные учреждения сделают дошкольное образование платным. Создание таких учреждений может повлечь за собой негативные последствия вплоть до нарушения конституционных прав граждан, в том числе права на получение бесплатного образования.

Признавая социальную значимость образовательных услуг, государство обязано выступить в рассматриваемых случаях одним из субъектов спроса

на услуги образования и приобрести их для граждан с относительно низкими доходами на условиях полной или частичной оплаты.

Возвращаясь к проводимому на территории г.о. Саранск эксперименту, необходимо отметить, что согласно постановлению Главы Администрации города от 01.04.2008 г. № 436 «О проведении эксперимента по изменению типа бюджетных учреждений, предоставляющих муниципальные услуги, в форму автономных учреждений» эксперимент считается успешно завершенным при обеспечении только трех позиций в отдельно взятом автономном учреждении: оказания муниципальных услуг определенных объемов, их качества и выполнения соответствующих условий труда и оплаты персонала учреждения. При этом механизм действия системы по всем аспектам деятельности и существования АУ на рынке образовательных услуг не прописан.

Кстати, автономное учреждение обязано ежегодно опубликовывать отчеты о своей деятельности и об использовании закрепленного за ним имущества в порядке, установленном Правительством РФ, в определенных учредителем АУ средствах массовой информации. На момент написания настоящего доклада упомянутые выше автономные дошкольные учреждения №№ 41 и 73 свои отчеты не опубликовали.

Кроме того, не было и ежеквартальных публикаций в СМИ фактических результатов деятельности этих учреждений, что предписано Планом мероприятий по реализации эксперимента, утвержденного постановлением Главы Администрации г.о. Саранск от 04.05.2008 г. № 661.

В отсутствие результатов экспертизы социальных последствий, основываясь лишь на опыте оренбургского г. Орска, Администрация г.о. Саранск наметила преобразование в автономные сразу почти десятка ДОУ: №№ 20, 37, 46, 55, 71, 89, 90, 104 и 119.

5.6. Частная альтернатива муниципальным детским садам

Решение проблемы очередей из дошкольников некоторые руководители видят и в создании негосударственных (частных) детских садов.

Подобный проект будет осуществлен опять же в г.о. Саранск и пока в единственном числе. «Осталось урегулировать кое-какие юридические вопросы» - заявлено в декабре прошедшего года руководством мэрии.

В идеале частный детский сад с наполняемостью групп не более 10 человек, ориентированный на реализацию образовательных программ с углубленным и вариантным обучением детей, имеет в своем распоряжении бассейны, иногда – сауны, большие игровые комнаты, дорогостоящий учебно-игровой материал, спальня повышенной комфортности, качественный и предельно разнообразный рацион питания, а также другие блага, на обеспечение которых требуются значительные материальные затраты. И если родители располагают денежными средствами и предъявляют повышенные требования к организации учебно-воспитательного и оздоровительного процесса, индивидуальному подходу к ребенку, остановить свой выбор именно на саду названной формы стоит. *В таком случае можно говорить, что частная*

образовательная услуга по качеству преобладает над муниципальной и государственной.

В действительности же «держателями» частных детских садов, в основном, являются индивидуальные предприниматели, а сами помещения представляют собой квартиры в жилых домах. Как дошкольные учреждения, надомные сады не зарегистрированы и работают без лицензий. Стимул узаконить их деятельность отсутствует. Понятно, что стоит только принять устав и повесить официальную табличку, как «гуськом» потянутся контролирующие органы, выполнение предписаний которых такому образованию не осилить из-за материальных затрат, отсутствия обособленного помещения и т.п.

Какой вариант в плане создания частного детского сада получит путевку «в жизнь» в столице Мордовии, пока не известно. Об этом каких-либо разъяснений в СМИ не дается. В связи с чем, Уполномоченный считает необходимым предостеречь родителей от перевода детей в детский сад, образованный индивидуальным предпринимателем. Так как, ***осуществляя образовательную деятельность на правах индивидуального предпринимателя, надомные (частные) детские сады не несут ответственность за безопасность ребенка.***

6. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

«Образовательные проблемы неразрывно связаны с вопросами воспитания, формирования нравственных устоев молодежи, становления инициативной, конкурентоспособной личности молодого человека». Из Послания Главы Республики Мордовия Меркушкина Н.И. Государственному Собранию 25.11.2008 г.

В Республике Мордовия в последние годы для возрождения системы дошкольного образования сделано немало. Если в российский национальный проект дошкольное образование только еще войдет, то у нас «уже есть опыт включения в национальный проект дошкольного образования и активного участия муниципалитетов в этом деле» - констатировал 25.11.2008 г. в Послании Государственному Собранию Глава республики Н.И.Меркушкин.

Тем не менее, система дошкольного образования по ряду параметров – объему финансирования, оплате труда кадров, материально-технической оснащенности, во многом уступает возможностям других степеней образования. Проблемой остается и необеспеченность нуждающихся местами в дошкольных учреждениях, что порождает неравенство стартовых возможностей детей для обучения в начальной школе.

Согласно демографическим показателям, коэффициент рождаемости в республике, как в целом по России и в Приволжском Федеральном округе, будет увеличиваться до 2010 г. и составит 8,7 – 9,7 (низкий и средний вариант прогноза), что вызовет дальнейший рост потребности в услугах дошкольных образований и в ближайшие годы.

Однако, проблема нехватки мест в детских садах решается, в основном, за счет использования внутренних резервов (переукомплектования групп, увеличения количества в них детей, открытия дополнительных групп и групп кратковременного пребывания при школах). Строительство новых ДОО не ведется, а только предусматривается на ближайшие годы.

Имеющаяся Программа развития образования в республике на 2007-2010 годы среди ключевых называет проблему охвата детей дошкольным образованием, но почему-то только в сельской местности. В то время, как и города, испытывают острую нехватку мест в детских садах.

В числе программных мероприятий нет мероприятий по развитию сети дошкольных учреждений. Если перечень строек и объектов для развития сети школ, училищ, колледжей и т.д. прописан четко, то строительство новых и расширение имеющихся детских садов Программа не предусматривает.

Изменения, внесенные в Программу постановлением Правительства РМ от 10.11.2008 г. № 507, области дошкольного образования не коснулись.

Обобщенных сведений о том, где, сколько, каких, на сколько мест, нужно помещений, чтобы полностью удовлетворить потребности населения в услугах дошкольного образования, не имеется.

Задача обеспечения всех детей дошкольным образованием актуальна почти для всех районов республики. Дефицит мест в ДОО не такой «страшный», как был 3-5 лет назад. Однако, необходимо ликвидировать очередность, как нет ее при поступлении в общеобразовательную школу. *Наличие очередности в детские дошкольные учреждения свидетельствует о явных затруднениях в реализации права граждан на общедоступное бесплатное дошкольное образование, гарантированного ст. 43 Конституции РФ.*

Ограничен выбор форм и направленности дошкольного образования в соответствии с личностными особенностями ребенка.

В настоящее время надо решать не только вопросы увеличения сети ДОО и разнообразия дошкольного образования, но и принимать меры, необходимые для надлежащего содержания имеющихся учреждений дошкольного образования.

В нарушение ст. 51 Закона РФ «Об образовании» (создание условий, гарантирующих охрану и укрепление здоровья воспитанников), некоторые здания и помещения не отвечают требованиям пожарной безопасности и установленным санитарным нормам и правилам по освещенности, набору мебели, оснащенности пищеблоков и санузлов. Не созданы необходимые условия для питания и медицинского обслуживания детей, что свидетельствует о ненадлежащем исполнении учреждениями одной из основных задач – охраны жизни и укрепления здоровья детей. В связи с чем назрела необходимость усиления государственного контроля за соблюдением в сфере дошкольного образования санитарных норм и правил. Возможно, и сами СанПиНы требуют серьезной переработки.

Немаловажная задача – повышение социального статуса работников этих учреждений.

Главная причина нарушения прав детей и их родителей (законных представителей) - недостаточное финансирование.

Возложив на органы местного самоуправления обязанность по содержанию дошкольных учреждений, государство не проработало механизм обеспечения их необходимыми финансовыми средствами, рекомендуя изыскивать самим возможность их зарабатывать, а также найти их, например, в субсидиях регионального бюджета, а проще у родителей, спонсоров и т.д. То есть, полномочия есть, а денег на их реализацию не хватает. В целом же анализ отнесения вопросов финансирования дошкольных учреждений к компетенции «нищих» муниципалитетов отсутствует.

Если ремонт школ осуществляется в рамках комплексного проекта модернизации системы образования, на который выделяются деньги как российского, так и республиканского бюджетов, то такие же проблемы детских садов государством комплексно не решаются.

Дефицит финансирования ведет к ухудшению материальной базы, технического состояния зданий. Своевременно не отремонтированное или не смененное в связи с износом оборудование иной раз может привести к такому росту затрат (например, в результате аварии), что невольно вспомнишь поговорку «Скупой платит дважды». А уж ущерб, который приносится или может быть принесен детям, вообще невозможно измерить.

При наличии дефицита финансовых средств муниципалитеты не могут увеличить нормативы финансового обеспечения ДОО настолько, чтобы надлежащим образом обеспечить гражданам государственную гарантию доступности и бесплатности дошкольного образования. Поэтому закрепленная в Конституции РФ международно-правовая норма, имеющая специальный характер и устанавливающая, что «каждый имеет право на образование» должна быть подкреплена соответствующими государственными гарантиями. В связи с чем, представляется целесообразным внести в федеральное законодательство изменения, которые позволят решить проблему финансирования детских дошкольных учреждений.

В 2007 г. Мурманской областной Думой в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации был внесен законопроект, которым предлагалось передать полномочия по организации предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного образования на территории субъекта Российской Федерации от органов местного самоуправления органам государственной власти соответствующего субъекта. Законопроект не получил поддержки со стороны органов государственной власти субъектов и был отклонен.

В прошедшем году Мурманская областная Дума повторно внесла доработанный законопроект, учитывающий финансовое обеспечение передаваемых полномочий, но Правительство не поддержало и его.

Государственная политика в сфере дошкольного образования, согласно распоряжению Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1663-р «Об основных направлениях деятельности Правительства РФ на период до 2012 г.», будет реализовываться по пути реструктуризации и развития сети дошкольных учреждений на конкурсной основе и стимулирования развития частных дошкольных организаций. Предполагается внедрение нормативно-подушевого механизма оплаты услуг, что предоставит родителям возможность выбора между муниципальными и частными учреждениями, оказывающими услуги дошкольного образования.

В настоящее время, как сообщил Министр образования и науки Фурсенко А.А. на заседании Совета при Президенте России по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, прошедшем 24.12.2008 г., готовится все необходимое для того, чтобы с 2010 года начать в каждом субъекте конкурсную поддержку муниципальных программ развития дошкольного образования с поддержкой регионов, внедряющих комплексные проекты. То есть, постепенно будет создан массовый сектор автономных некоммерческих и частных организаций, работающих по системе муниципального заказа на услуги дошкольного образования.

Все это следует учесть республиканским органам власти всех уровней при формировании политики в сфере дошкольного образования и определении продуманной и тщательно взвешенной системы мер, направленной на обеспечение и соблюдение прав граждан на дошкольное образование.

«От того, насколько система образования будет соответствовать требованиям времени, будут в огромной степени зависеть и судьба молодых

людей, и развитие экономики», - отметил Глава Республики Мордовия Меркушкин Н.И.

На основании изложенного, в целях совершенствования системы дошкольного образования, обеспечения условий для реализации равных прав граждан на образование, недопущения углублений негативных тенденций в этой системе, представляется целесообразным рекомендовать:

1. Правительству Республики Мордовия:

Рассмотреть вопросы:

1.1. О внесении на рассмотрение Государственного Собрания Республики Мордовия для внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации:

1.1.1. законопроекта «О дошкольном образовании»;

1.1.2. изменений в Методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства РФ от 22.11.2004 г. № 670, в части увеличения расходов федерального бюджета на образование дотационным субъектам;

1.1.3. дополнений в Закон Российской Федерации от 10.07.1992 г. № 3266-1 «Об образовании»:

- об обязательности дошкольного образования;

- определения статуса медицинских работников детских дошкольных образовательных учреждений (представляется необходимым включить в Список должностей и учреждений, работа в которых засчитывается в стаж работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости лицам, осуществляющим педагогическую деятельность в государственных и муниципальных учреждениях для детей, утвержденный постановлением Правительства РФ от 29.10.2002 г. № 781, медицинских сестер дошкольных учреждений);

1.2. О разработке правовых актов:

1.2.1. в целях совершенствования системы медицинского обеспечения детей в дошкольных образовательных учреждениях;

1.2.2. о заинтересованности предприятий и учреждений в создании (принятии на свой баланс) и содержании ведомственного дошкольного образовательного учреждения;

1.2.3. о закреплении молодых специалистов после окончания вузов, обучающихся на бюджетной основе, для работы в дошкольных образовательных учреждениях;

- об увеличении размера оплаты труда работников системы дошкольного образования;

1.3. О дополнении республиканской целевой Программы развития образования на 2007-2010 годы конкретными мероприятиями, направленными на расширение сети дошкольных образовательных учреждений, их надлежащее содержание, выбор форм и направленности дошкольного образования в соответствии с личностными особенностями ребенка;

1.4. Об организации комплексного обследования зданий и помещений дошкольных образовательных учреждений на предмет технической

укрепленности, соответствия санитарно-гигиеническим нормам, наличия действующей пожарно-охранной сигнализации с проведением учебных тренировок. По результатам принять меры по устранению недостатков;

1.5. *О реформировании системы финансирования дошкольных образовательных учреждений*, разработав систему, которая удовлетворяла бы их потребности и обеспечивала надлежащие условия пребывания в них детей.

2. Правительству Республики Мордовия, органам местного самоуправления:

2.1. *Проработать вопрос о передаче полномочий по организации предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного образования от органов местного самоуправления органам государственной власти субъекта с последующим предложением о внесении соответствующего законопроекта в законодательный орган;*

2.2. При формировании бюджетов *пересмотреть средства, выделяемые на материальное обеспечение дошкольных образовательных учреждений, в сторону увеличения.*

3. Министерству образования Республики Мордовия:

Проанализировать работу автономных дошкольных образовательных учреждений, функционирующих на территории г.о. Саранск и разработать методические рекомендации для администраций муниципальных образований.

4. Министерству образования Республики Мордовия, администрациям муниципальных образований:

Принять меры по улучшению материальной базы дошкольных образовательных учреждений и приведение их в соответствие с утвержденными Санитарными нормами и правилами. При этом особое внимание обратить на техническую укрепленность, оснащение медицинских кабинетов, пищеблоков и санузлов, наличие водопровода и канализации.

5. Министерству здравоохранения Республики Мордовия:

Принять меры по совершенствованию медицинского обслуживания детей в дошкольных образовательных учреждениях.

6. Администрациям муниципальных образований Республики Мордовия:

При преобразовании муниципальных дошкольных образовательных учреждений в автономные и создании частных детских садов учесть ситуации, описанные в настоящем докладе.

Многие вопросы соблюдения прав детей в сфере дошкольного образования остались за рамками настоящего специального доклада. Надеюсь, что органы власти Республики Мордовия всех уровней учтут выводы и предложения, изложенные в нем, и консолидируют свои усилия по разрешению сложившейся ситуации в реализации и соблюдении прав граждан в обозначенной области.

Уполномоченный по правам человека
в Республике Мордовия

Ю. Ястребцев
15 июня 2009 г.