

ПРОЕКТ

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
КОМИТЕТ ПО ОБРАЗОВАНИЮ**

**РЕКОМЕНДАЦИИ
круглого стола по теме «Правовое регулирование
взаимодействия муниципальной системы образования с
организациями культуры, спорта, здравоохранения, опеки и
попечительства по вопросам образования и социализации
детей».**

27-27 марта 2013 г.

г. Ульяновск

Заслушав и обсудив доклад Комитета Государственной Думы по образованию, выступления по теме круглого стола, участники круглого стола – депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации, представители федеральных министерств и ведомств, представители органов государственной власти субъектов Российской Федерации, ученые, педагоги, представители родительской общественности общественных организаций отмечают следующее.

Участники считают главными задачами круглого стола:

- Анализ традиционных форм сотрудничества муниципальных общеобразовательных организаций с организациями культуры, спорта, здравоохранения, опеки и попечительства по вопросам образования, социализации и обеспечения здоровья детей, накопленных проблем и опыта решения.
- Изучение опыта и правоприменительной практики сетевой формы реализации образовательных программ в рамках Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».
- Обсуждение вариантов решения проблемы нормативного правового регулирования сетевой формы реализации основных образовательных программ общего образования на федеральном уровне.

Необходимость и возможности нормативного правового регулирования на региональном и муниципальном уровнях.

В современной практике управления системой образования существуют разные формы организации межведомственного взаимодействия. На современном этапе развития образования наблюдается многообразие вариантов взаимодействия образовательных организаций и организаций социальной сферы («школа - клуб», «учебно-воспитательный комплекс», «социокультурный комплекс», «школа - детский сад - клуб», «агрошкола» и др.). Тенденция к усилению функционального взаимодействия образовательных и иных учреждений на современном этапе развития образования и общества обусловлена рядом внешних (социально-экономических, демографических, территориальных и дорожно-транспортных) и внутренних (материально-технических, кадровых, социально-педагогических) предпосылок.

Межведомственное взаимодействие организаций - сложное многоаспектное явление. Есть экспериментальные данные¹, которые говорят о том, что реализация практики взаимодействия повышает активность школьников во внеурочной деятельности, уровень их общего развития; удовлетворенность работой школы и организациями социальной сферы.

Совместная деятельность образовательных организаций даёт возможность формировать и развивать единую образовательную среду, обеспечивать преемственность в содержании. Разработать программы и потом совместно их реализовать - это ещё один стимул для формирования командной работы педагогов в условиях сотрудничества образовательных учреждений. Опыт, накопленный системой образования до принятия федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее Закон) говорит о взаимодействии объективно

¹ <http://www.dissercat.com/content/vzaimodeistvie-shkoly-s-uchrezhdeniyami-kultury-kak-uslovie-sovershenstvovaniya-obrazovaniya#ixzz2uy2TaBRI>

необходимо для полноценной реализации задач общего образования в современных условиях и что взаимоотношения взаимовыгодны для обеих сторон. С одной стороны, государственные организации видят в школе наиболее приспособленную структуру, объединяющую многочисленную организованную часть населения, через которую возможно эффективное решение их ведомственных задач. С другой стороны, школа получает возможность привлекать для решения своих задач материальные, организационные и другие ресурсы ведомственных организаций.

Имеющийся опыт взаимодействия можно свести к следующему: повышение профессиональной компетенции работников образования в учреждениях повышения их квалификации; организацию непрерывного основного и дополнительного образования через взаимодействие школы с учреждениями дополнительного образования детей и подростков, в том числе специализирующимися на физкультурно-оздоровительной, туристско-краеведческой работе, художественно-эстетическом, героико-патриотическом воспитании; защиту прав обучающихся с помощью инспекции по охране прав детства в органах управления образованием.

Взаимодействие образовательного учреждения в системе здравоохранения предполагает организацию медицинского сопровождения образовательного процесса при взаимодействии с детскими территориальными поликлиниками, учреждениями по охране репродуктивного здоровья (женскими консультациями, медико-диагностическими центрами по вопросам брака и семьи и др.); оценку здоровья юношей допризывного возраста медицинскими комиссиями при военкоматах; обеспечение санитарно-гигиенического благополучия под контролем органов госсанэпиднадзора.

Управление социальной защиты содействует организации социальной помощи детям через работу служб социальной защиты органов местного самоуправления, через организацию социальной помощи детям, оставшимся без попечения родителей, организацию профильной работы с малоимущими

семьями. Связь образовательного учреждения с органами социальной защиты осуществляют социальные педагоги.

Важный стимул активизации системного взаимодействия организаций системы образования с организациями культуры, спорта, здравоохранения, опеки и попечительства по вопросам образования и социализации детей явились программы реструктуризации сельских школ. Среди разработанных и реализованных моделей есть две, которые непосредственно вовлекали учреждения социальной сферы в деятельность образовательных организаций. Это модель социокультурного комплекса и модель комплексных образовательных структур.

Социокультурный комплекс - модель, интегрирующая культурно-образовательные ресурсы и воспитательно-развивающий потенциал социума, объединяющая образовательное учреждение с объектами социальной сферы. Социокультурные образовательные центры представляют собой интеграцию общеобразовательных школ и учреждений дополнительного образования, они реализуют программы дошкольного, общего и дополнительного образования, обладают разветвленной сетью внеклассных занятий в системе дополнительного образования (музыкальное, художественное, спортивное и др. направления). Данные учреждения тесно взаимодействуют с другими учреждениями социальной сферы на основе договора услуг.

Комплексные образовательные структуры (с участием не только образовательных, но и учреждений культуры, спорта и иных учреждений социальной сферы). В соответствии с действовавшим законодательством были возможны два пути правового оформления сетевых взаимодействий: первый путь – создание единого учреждения многофункционального назначения; второй путь – установление правоотношений между участниками сетевого взаимодействия посредством частно-правовых инструментов, т.е. в договорном порядке; промежуточный вариант – создание ассоциации с использованием учредительного договора на стадии

ее организации, но которая впоследствии регистрируется как юридическое лицо.

Целесообразность этих двух моделей, в основном, носила экономический характер. Предполагалось, что соединение под одной крышей нескольких социальных учреждений, таких как школа (начальная, малокомплектная), детский сад, библиотека, клуб, медпункт и пр., позволяет экономить средства на содержании зданий. Таким образом, возникает и дополнительный эффект - возможность сохранять в селе важнейшие социальные инфраструктурные компоненты.

Однако реализация этих моделей натолкнулась на ограничения, создаваемые разной ведомственной принадлежностью объединяемых институтов. Если вопросы пространственного объединения решаются на уровне органов местного самоуправления, то проблемы оплаты труда, начисления стажа и прочие детали комплексирования функций работников, представляют сложность и нуждаются в специальной отработке.

Важным ограничением стало отсутствие нормативной основы, регулирующей деятельность таких структур, а также финансирование учреждений культуры, социальной защиты населения и образования из бюджетов разных уровней. Был разработан проект положения об учреждении интегрированный социокультурный комплекс, подготовлены документы, вносящие изменения в действующее законодательство, однако пока эти нормативные акты не были приняты.

Все те стратегии партнерства, которые сегодня апробируются или отрабатываются в регионах, условно можно разделить на три группы.

Первое. Это вертикаль, когда вместе с тем образовательные центры или социокультурные комплексы создаются, как единое юридическое лицо.

Это с финансовой и правовой точки зрения, позитивная модель. Она позволяет не нарушать бюджетное законодательство, не ставить под угрозу

нецелевого использования средств, когда и все учащиеся, и все работники являются работниками одного интегрированного учреждения.

Вторая стратегия партнерства, которая тоже получила очень активное развитие, наоборот горизонталь, ассоциация (союз) разных юридических лиц со статусом юридического лица. Ассоциация может быть, как самостоятельное юридическое лицо, или строиться на договорной основе. Эта модель позволяет обеспечивать кооперацию учреждений, как образования разных уровней, так и культуры и спорта.

- И, наконец, третья модель – организация без прав юридического лица, основанная на договоре о совместной деятельности и состоящая из разных юридических.

Ситуация во многом изменилась с принятием Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Часть 1 статьи 13 фиксирует возможность реализации образовательных программ организацией, осуществляющей образовательную деятельность, как самостоятельно, так и посредством сетевых форм их реализации. Сетевая форма реализации образовательных программ посвящена статья 15 Закона. Часть 1 этой статьи говорит о том, что сетевая форма реализации образовательных программ (далее - сетевая форма) обеспечивает возможность освоения обучающимся образовательной программы с использованием ресурсов нескольких организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в том числе иностранных, а также при необходимости с использованием ресурсов иных организаций. В реализации образовательных программ с использованием сетевой формы наряду с организациями, осуществляющими образовательную деятельность, также могут участвовать научные организации, медицинские организации, организации культуры, физкультурно-спортивные и иные организации, обладающие ресурсами, необходимыми для осуществления обучения, проведения учебной и производственной практики и осуществления иных

видов учебной деятельности, предусмотренных соответствующей образовательной программой.

Использование сетевой формы реализации образовательных программ осуществляется на основании договора между организациями, осуществляющими образовательную деятельность. Также участниками договора могут быть научные организации, медицинские организации, организации культуры, физкультурно-спортивные и иные организации, обладающие ресурсами, необходимыми для осуществления обучения, проведения учебной и производственной практики и осуществления иных видов учебной деятельности, предусмотренных соответствующей образовательной программой. При этом, партнерами при реализации сетевых образовательных программ могут быть как другие образовательные организации Российской Федерации, так и зарубежные вузы, а также научные организации, медицинские организации, организации культуры, физкультурно-спортивные и иные организации, обладающие ресурсами, необходимыми для осуществления обучения. Для организации реализации образовательных программ с использованием сетевой формы несколькими организациями, осуществляющими образовательную деятельность, такие организации также совместно разрабатывают и утверждают образовательные программы.

Согласно статье 15 формальными признаками сетевой образовательной программы являются:

1. Участие нескольких организаций в процессе реализации образовательной программы
2. Наличие формального договора о сетевой форме реализации образовательной программы, включающего:
 - вид, уровень и (или) направленность образовательной программы;

- правила приема, порядок организации академической мобильности и статус обучающихся в организациях, реализующих образовательную программу в сетевой форме;
- условия и порядок осуществления образовательной деятельности по образовательной программе, в том числе ресурсное обеспечение и распределение обязанностей между организациями;
- выдаваемые документ или документы об образовании;
- срок действия договора.

Взаимодействующими организациями могут быть российские и иностранные организации, осуществляющих образовательную деятельность (отметим, что статья 105 «Формы и направления международного сотрудничества в сфере образования» как отдельное направление выделяет участие в сетевой форме реализации образовательных программ), а также научные организации, медицинские организации, организации культуры, физкультурно-спортивные и иные организации, обладающие ресурсами, необходимыми для осуществления обучения, проведения учебной и производственной практики и осуществления иных видов учебной деятельности, предусмотренных соответствующей образовательной программой.

В том случае если для организации реализации образовательных программ с использованием сетевой формы задействованы организации, осуществляющие образовательную деятельность, такие организации также совместно разрабатывают и утверждают образовательные программы.

Таким образом, в рамках организации сетевой формы реализации образовательных программ возможны два случая:

- когда используются ресурсы нескольких организаций, осуществляющих образовательную деятельность;
- когда участники сетевой формы реализации создают и утверждают совместную образовательную программу.

Не смотря на достаточно обширной нормативное правовое регулирование рассматриваемого сегмента реализации образовательных программ и межведомственного взаимодействия участники круглого стола отмечают ряд проблем которые требуют решения средствами нормативного регулирования:

1. Не смотря на то, что закон предусмотрел отражение особенностей реализации программ в сетевой форме при проведении лицензирования - лицензионные требования и условия, установленные в положении о лицензировании образовательной деятельности, должны учитывать особенности осуществления образовательной деятельности посредством использования сетевой формы реализации образовательных программ. В настоящее время практика лицензирования особенностей реализации образовательных программ в сетевой форме не учитывает эти особенности. (не учитывает что?). Образовательные организации вынуждены для каждой совместной программы или в случае использования ресурсов другой организации проходить дополнительное лицензирование.

2. Особенности сетевой формы организации реализации образовательной программ должны учитываться органами государственной власти субъектов РФ при определении нормативных затрат на оказание государственной или муниципальной услуги в сфере образования. Чего так же в массовой практике пока не происходит. Статус договора между образовательными организациями не определен, что дает возможность органам управления образования не учитывать эти документы при планировании финансирования.

3. На федеральном уровне так же предпринимаются шаги, идущие в разрез с требованиями закона о реализации образовательных программ в сетевой форме. Например, Минобрнауки рекомендует заключение соглашений о сотрудничестве между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими управление в сфере

образования и культуры, в части использования культурно-образовательного потенциала музеев при осуществлении образовательного процесса в системах общего и дополнительного образования с разработкой плана реализации указанных соглашений. В то время как закон не предусматривает деятельности региональных органов управления образования по регламентации реализации образовательных программ и отбора содержания образования.

4. В свою очередь региональные органы управления образованием выпускают документы по регламентации реализации образовательных программ, например: Методические рекомендации Комитета общего и профессионального образования Ленинградской области "О порядке реализации образовательных программ в сетевой форме", Методические рекомендации по взаимодействию дошкольных образовательных учреждений, подведомственных Департаменту образования города Москвы, и образовательных учреждений дополнительного образования детей, подведомственных Департаменту культуры города Москвы, в процессе реализации проекта «Классическая музыка в детском саду» и другие.

Региональные органы управления предлагают целый ряд дополнительных документов, среди них:

А) Положения

- Сетевое взаимодействие в реализации модели «школа – профессиональное образование»
- Сетевые формы организации предпрофильной подготовки, профильного и профессионального образования в реализации модели «школа – профессиональное образование».
- Управление сетевым взаимодействием в реализации модели «школа – профессиональное образование»;
- Порядок комплектования сетевых профильных классов, групп в реализации модели «школа – профессиональное образование».

- Ресурсное обеспечение сетевого взаимодействия в реализации модели «школа – профессиональное образование».

- Порядок финансирования образовательных учреждений, реализующих сопряженные образовательные программы профильного и профессионального обучения в рамках сетевого взаимодействия.

- Процедура формирования индивидуальных образовательных программ и учебных планов в рамках сетевого взаимодействия в реализации модели «школа – профессиональное образование».

- Процедура и формы промежуточной и итоговой аттестации обучающихся в рамках сетевого взаимодействия в реализации модели «школа – профессиональное образование».

- Положение о сетевой конфликтной комиссии.

Б) Договоры

- Договор о совместной деятельности образовательных учреждений при реализации сопряженных образовательных профильных и профессиональных программ в рамках сетевого взаимодействия в реализации модели непрерывного образования (школа – профессиональное образование).

- Договор ОУ с родителями (законными представителями) обучающегося, осваивающего профильные учебные курсы в стороннем образовательном учреждении.

- Договор образовательных и иных учреждений о совместной деятельности в муниципальной сети профильного обучения в рамках сетевого взаимодействия в реализации модели «школа – профессиональное образование».

5. Противозаконной регламентацией занимаются и муниципальные органы управления, выпуская документы: Приказ Комитета образования N 374 от 28.12.2013 "Организация сетевой формы реализации образовательных программ", Приказ Комитета образования N 8 от 10.01.2014 "О координационном совете системы образования Гатчинского муниципального

района", Приказ Комитета образования N 33 от 10.02.2014 "Об утверждении ресурсных сетевых образовательных учреждений (Базовых школ)", Информационная карта сетевой формы реализации образовательных программ, Регламент сетевого взаимодействия, Проект договора о сетевой форме реализации образовательной программыб. В практике нормативного регулирования на уровне образовательных учреждений встречается расширительное толкование предмета реализации образовательных программ в сетевой форме, так одним документом определено, что сетевыми формами реализации образовательных программ являются: «зачет организацией, осуществляющей образовательную деятельность, реализующей основную образовательную программу, результатов освоения обучающимися в рамках индивидуального учебного плана программ учебных курсов, предметов, дисциплин, модулей, практик, дополнительных образовательных программ в других организациях, осуществляющих образовательную деятельность, участвующих в сетевом взаимодействии».

Еще одной особенностью локального регулирования является расширение содержания договора о совместной реализации образовательных программ в сетевой форме. Кроме того что указано в содержании договора в законе, на практике добавляется в форме приложений, такие как положение по организации текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации; положение по организации самостоятельной работы; положение по организации итоговой аттестации; соглашение о финансовом взаимодействии организаций при осуществлении сетевых форм реализации образовательных программ и другие.

7. Еще одна серьезная проблема, выявившаяся в процессе обсуждения – это учет образовательных результатов в рамках реализации сетевых проектов и других схем взаимодействия. Дети, посещающие учреждения культуры и спорта, де факто, не имеют возможности снизить нагрузку в школе, получить оценку достижений приобретенных в рамках дополнительного образования. Выходом из ситуации могла бы стать

практика индивидуальных образовательных программ, однако и этот инструмент в образовательных организациях общего образования практически не используется.

8. Фактически не отработан механизм финансового взаимозачета между учреждениями, которые реализуют программы в рамках сетевого взаимодействия, механизма оплаты их сетевой деятельности в рамках системы подушевого и отраслевого финансирования нет.

9. В качестве отдельной проблемы, выявленной в результате анализа выступлений следует отметить недостаточное владение руководителями и специалистами региональных органов управления образования, муниципальных образований и образовательных организаций содержанием и нормами Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Кроме названных проблем участник слушаний выделили еще целый **ряд существенных вопросов** имеющих косвенное отношение к рассматриваемому вопросу, среди них:

1. Параметры внеурочной работы, которые закреплены в федеральных государственных образовательных стандартах сегодня не могут быть выдержаны без привлечения школами сторонних ресурсов, что обостряет необходимость решение вопросов сетевой формы реализации образовательных программ.

2. В рамках взаимодействия появляются новые педагогические практики, для их легализации необходимо выделить новые педагогические позиции: сетевой педагог, педагог-навигатор, но и ряд других.

3. В нормативном закреплении нуждается порядок предоставления спортивных государственных и муниципальных объектов для проведения школьных уроков физкультуры и внешкольной спортивной работы на безвозмездной основе.

4. Было высказано мнение о том, что государство должно в полном объёме забрать на свой уровень управление и финансирование всей социальной сферы - системой образования, здравоохранения и культуры, исходя из того, что «функция государства - воспитывать, образовывать, окультуривать, оздоравливать».

5. Необязательность прививок. Сегодня родители, отказываясь от прививок, ссылаются на федеральное законодательство, что они представляют интересы ребёнка и имеют право отказываться от любых прививок. Вместе с тем дети приходят в организованные коллективы, директор не может отказать в приёме ребёнка, который вообще ни от чего не привит и представляет собой опасность в эпидемическом состоянии.

6. Порядок организации групповых поездок детей, до недавнего времени только на железнодорожном транспорте, требует сопровождения детей медицинскими работниками. Это проблема - найти медицинского работника, особенно если дальняя поездка. С 1 января становится обязательным требование медицинского сопровождения для автобусных поездок. Эта проблема практически не решается.

6. В России необходима концепция развития дополнительного образования. В настоящее время дополнительное образование разорвано на ведомственные сегменты, существующие обособленно и изолированно. Наличие такого документа как концепция развития дополнительного образования не только даст возможность спроектировать реализацию указов Президента, но дать импульс направлению развития системы дополнительного образования на региональном уровне.

7. При реализации взаимодействия в разных формах часто оказывается, так что работники одной ведомственной принадлежности работают в непрофильном учреждении. При этом набор социальных гарантий и мер защиты существенно различается. Например, если педагог работает в музее, то он теряет право на пенсию по выслуге лет и потерю

социальных выплат в части возмещения жилищно - коммунальных услуг и т.д.

Комитет р е ш и л:

Обеспечивать дальнейшее совершенствование и развитие законодательной базы, регулирующей правовые вопросы регулирования взаимодействия муниципальной системы образования с организациями культуры, спорта, здравоохранения, опеки и попечительства по вопросам образования и социализации детей

На заседании Комитета по образованию в период весенней сессии 2015 года пригласить представителей Минобрнауки России, Минздрава России, Роспотребнадзора России руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих управление в сфере образования, заслушать выступления о ходе выполнения рекомендаций данного круглого стола.

Депутатам Комитета инициировать в своих регионах проекты и программы по углублённому изучению руководителями и специалистами региональных органов управления образования, муниципальных образований и образовательных организаций содержания и норм.

Рекомендовать Правительству Российской Федерации:

1. Рассмотреть вопрос унификации и систематизации льгот и мер социальной поддержки, предусмотренных действующим законодательством Российской Федерации работникам учреждений образования, здравоохранения культуры, социальной защиты и спорта.

2. Поручить Минобрнауки России, Министерству культуры, Минспорту России разработать концепцию развития системы дополнительного образования.

Рекомендовать Прокуратуре Российской Федерации:

Провести плановую проверку законности нормативных актов субъектов российской Федерации и муниципальных образований, регламентирующих вопросы сетевой формы реализации образовательных программ.

Рекомендовать Министерству образования и науки Российской Федерации:

1. Проанализировать успешные практики сетевой формы реализации образовательных программ на разных уровнях образования. На основе анализа разработать предложения по устранению нормативных правовых барьеров, в том числе, предложения по изменению порядка лицензирования образовательной деятельности с целью исключения ситуаций, при которых организациям, реализующим образовательные программы в сетевой форме, требуется прохождение дополнительных мероприятий по лицензированию.

2. Разработать методические рекомендации, разъясняющие вопросы реализации сетевого взаимодействия, особенно в части учета достижений обучающихся и реализации механизмов финансирования этой деятельности.

3. Совместно с Минздравом России рассмотреть вопрос об ограничении права на получения образования в государственных и муниципальных образовательных организациях для лиц не прошедших прививок и подвергающих риску здоровье обучающихся.

Рекомендовать Министерству здравоохранения Российской Федерации:

Проанализировать имеющиеся нормативно правовые акты по обеспечению медицинским сопровождением организованных групп школьников. Разработать и рекомендовать регионам модели обеспечения такого сопровождения, включая рекомендации по возможным источникам и механизмам финансирования.

Рекомендовать Руководителям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и органам управления муниципального уровня осуществляющих управление в сфере образования:

1. Считать основной целью межведомственного взаимодействия, это, конечно, координация действий по консолидации ресурсов организаций и различных ведомств и ориентация достигаемых с их помощью результатов на преемственность в обучении и развитии детей на разных ступенях обучения.

2. Инициировать в своих регионах проекты и программы по углублённому изучению руководителями и специалистами региональных органов управления образования, муниципальных образований и образовательных организаций содержания и норм Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

3. Дать анализ реализации в регионах сетевых форм реализации образовательных программ и направить в адрес Комитета по образованию предложения по совершенствованию его законодательной регламентации.

4. Принять меры по исключению двойного учёта детей в организациях общего и дополнительного образования при реализации ими совместных программ. За счёт двойного учета возрастает количество детей, посещающих организации дополнительного образования.

Рекомендовать руководителям общеобразовательных организаций РФ:

Активно использовать предоставляемые Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» возможности для реализации сетевых форм реализации образовательных программ.