

## **ПРОГРАММА**

### **ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ В 2016 ГОДУ КАЧЕСТВЕННОГО ОБСЛЕДОВАНИЯ (СЕРИИ ИНТЕРВЬЮ), НАПРАВЛЕННОГО НА ИЗУЧЕНИЕ ОСОБЕННОСТЕЙ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММ ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

#### **Программа проведения углубленных интервью**

В рамках Мониторинга экономики образования одним из направлений является изучение особенностей реализации программ дошкольного образования и обеспечения присмотра и ухода в условиях введения новых принципов компенсации родительской платы по критерию нуждаемости, перехода на нормативное подушевое финансирование реализации федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования (далее – ФГОС). Комплекс мер по развитию дошкольного образования направлен на решение важнейших социальных задач по обеспечению доступности качественного образования независимо от места проживания и доходов родителей, что позволит создать благоприятные условия для выравнивания стартовых возможностей детей из разных социальных слоев и групп населения. Задачи дошкольного воспитания и обучения связаны с обеспечением ранней социализации детей, освоением навыков и умений, соответствующих возрасту, развитием творческих способностей, освоением отношений со взрослыми и ровесниками. Сегодня посещение детского сада становится не просто модой, а скорее социальной нормой вне зависимости от места проживания и доходов родителей. Семьи сегодня признают значимость дошкольного образования как первого уровня образования и разделяют ответственность за воспитание и обучение детей с дошкольными образовательными организациями. Это отражает формирование в России «просвещенного родительства», ответственного за воспитание и образование детей с самого раннего возраста, а также рост доверия к дошкольным учреждениям, их профессионализму и качеству.

Федеральным законом №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон) предусмотрено разделение на дошкольное образование и услуги по присмотру и уходу. Дошкольное образование является общедоступным и бесплатным, тогда как оплата услуг по присмотру и уходу перекладывается на семьи.

В отличие от программ начального, основного и общего образования норматив на обеспечение государственных гарантий прав на дошкольное образование обязательно должен включать оплату труда значительного количества прочих педагогических работников, обеспечивающих развитие детей. В этой связи использование подхода,

связанного с определением нагрузки на одного воспитателя<sup>1</sup>, приводит к значительному занижению норматива относительно реальной потребности образовательных организаций в педагогическом персонале, реализующем программы дошкольного образования. В целом можно говорить о следующих особенностях методик расчета нормативов на дошкольное образование:

В 11 из 50 субъектов Российской Федерации, в которых утверждены необходимые методики расчета, при определении нормативов обеспечения государственных гарантий реализации прав детей на получение дошкольного образования, прочие педагогические работники (за исключением воспитателей) не учитываются: Забайкальский и Приморский края, Астраханская, Волгоградская, Калининградская, Курская, Московская, Самарская и Тамбовская области, Республика Дагестан, Чувашская Республика – Чувашия. В Республике Алтай прочий педагогический персонал принимается в расчет лишь частично.

Для учета прочего педагогического персонала в 11 субъектах Российской Федерации используется коэффициент соотношения численности прочего педагогического персонала к общей численности всего персонала, что искажает точность расчета при определении нормативов для программ, реализуемых в группах с определенными режимами пребывания, а также адаптированных образовательных программ: Еврейская автономная область, Ивановская, Калужская, Костромская, Липецкая, Пензенская, Саратовская, Томская и Тульская области, Республики Башкортостан и Мордовия.

В 23 субъектах Российской Федерации при расчете нормативов на обеспечение дошкольного образования расходы на оплату труда и начисления прочего педагогического персонала учитываются отдельно: Алтайский, Красноярский, Ставропольский и Хабаровский края, Амурская, Архангельская, Брянская, Владимирская, Иркутская, Кемеровская, Ленинградская, Магаданская, Мурманская, Нижегородская, Омская, Псковская, Рязанская, Сахалинская, Смоленская, Тверская и Ульяновская области, Республики Адыгея и Тыва.

Вследствие использования неадаптированного к уровню дошкольного образования подхода к определению норматива не в полной мере учтены потребности в воспитателях (что приводит к пропорциональному занижению норматива и в части оплаты прочих категорий персонала). В результате происходит игнорирование факта одновременной работы с группой двух воспитателей на протяжении отдельных промежутков времени в 28 субъектах Российской Федерации: Еврейская автономная область, Забайкальский,

---

<sup>1</sup> по аналогии с подходом, используемым при расчете нормативов для школ, основанном на базисном учебном плане

Красноярский, Приморский и Ставропольский края, Астраханская, Владимирская, Волгоградская, Ивановская, Иркутская, Костромская, Курская, Ленинградская, Липецкая, Московская, Нижегородская, Омская, Пензенская, Самарская, Саратовская и Томская области, Республики Алтай, Башкортостан, Дагестан, Мордовия и Татарстан, Карачаево-Черкесская республика, Чувашская Республика – Чувашия.

Вследствие полного либо частичного игнорирования круглогодичного режима работы дошкольных образовательных организаций, приводящего к необходимости замещения педагогических работников, находящихся в срочном отпуске, другим персоналом, не в полной мере учтены потребности в воспитателях в 39 субъектах Российской Федерации: Еврейская автономная область, Алтайский, Забайкальский, Красноярский, Приморский, Ставропольский и Хабаровский край, Амурская, Архангельская, Астраханская, Брянская, Волгоградская, Ивановская, Иркутская, Калининградская, Калужская, Кемеровская, Курская, Ленинградская, Липецкая, Магаданская, Московская, Мурманская, Пензенская, Псковская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Тамбовская, Тверская и Томская область, Адыгея, Алтай, Дагестан, Мордовия, Татарстан и Республика Тыва, Карачаево-Черкесская Республики, Чувашская Республика.

Поскольку на федеральном уровне не предусмотрена регламентация разделения между услугами по реализации основных общеобразовательных программ дошкольного образования и услугами по присмотру и уходу за детьми, осваивающими указанные программы, во многих субъектах при создании региональных моделей нормативного подушевого финансирования дошкольного образования самостоятельно принимались решения о перечне непедагогических работников, учитываемых при определении нормативов для муниципальных дошкольных образовательных организаций. При этом в соответствии с требованиями ФГОС дошкольного образования в нормативе должны учитываться все категории работников, обеспечивающих реализацию программ дошкольного образования, в том числе управленческий, учебно-вспомогательный и обслуживающий персонал. Ниже представлен анализ региональных нормативных правовых актов<sup>2</sup> для определения нормативов финансового обеспечения муниципальных дошкольных образовательных организаций.

#### Учет расходов на оплату труда управленческого персонала:

---

<sup>2</sup> Нормативные правовые акты, на основании которых можно оценить выполнение рассматриваемого требования, приняты всего в 53 субъектах Российской Федерации.

- расходы на оплату труда управленческого персонала учитываются в 40 субъектах Российской Федерации:

- отдельно они определяются в 13 регионах: Ханты-Мансийский автономный округ, Ставропольский край, Брянская, Иркутская, Кемеровская, Магаданская, Нижегородская, Новгородская, Сахалинская и Тверская области, Республика Адыгея, Алтай и Тыва.
- с использованием коэффициента<sup>3</sup> соотношения к педагогическому персоналу - в 25 регионах: Еврейская автономная область, Забайкальский и Приморский края, Амурская, Архангельская, Астраханская, Волгоградская, Калужская, Костромская, Курская, Липецкая, Московская, Омская, Пензенская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Смоленская, Томская, Тульская и Ульяновская области, Республики Дагестан, Коми и Мордовия, Чувашская Республика – Чувашия.
- частично (не полностью) учтены расходы на оплату труда управленческого персонала в Карачаево-Черкесской республике и Псковской области.

- расходы на оплату труда управленческого персонала вовсе не учитываются в 13 субъектах Российской Федерации: Алтайский, Красноярский и Хабаровский края, Владимирская, Ивановская, Калининградская, Ленинградская, Мурманская, Ростовская, Свердловская и Тамбовская области, Республики Башкортостан и Татарстан.

#### Учет расходов на оплату труда учебно-вспомогательного персонала:

- расходы на оплату труда учебно-вспомогательного персонала учитываются в 33 субъектах Российской Федерации:

- отдельно они определяются в 16 регионах: Забайкальский край, Брянская, Волгоградская, Иркутская, Курская, Магаданская, Московская, Мурманская, Нижегородская, Пензенская, Самарская и Сахалинская области, Республики Адыгея, Алтай и Тыва, Чувашская Республика - Чувашия;
- с использованием коэффициента соотношения к педагогическому персоналу в 14 регионах: Еврейская автономная область, Приморский край, Амурская, Архангельская, Астраханская, Калужская, Липецкая, Саратовская, Томская, Тульская и Ульяновская области, Республики Дагестан, Коми и Мордовия.
- частично (не полностью) учтены расходы на оплату труда учебно-вспомогательного персонала в Карачаево-Черкесской республике, Новгородской и Псковской областях.

---

<sup>3</sup> Данный подход снижает точность определяемых нормативов обеспечения в связи с отсутствием строгого соотношения между потребностями в педагогическом и непедагогическом персонале при изменении возраста воспитанников, направленности групп, режима пребывания и пр.

- расходы на оплату труда учебно-вспомогательного персонала вовсе не учитываются в 20 субъектах Российской Федерации: Ханты-Мансийский автономный округ, Алтайский, Красноярский, Ставропольский и Хабаровский край, Владимирская, Ивановская, Калининградская, Кемеровская, Костромская, Ленинградская, Омская, Ростовская, Рязанская, Свердловская, Смоленская, Тамбовская и Тверская области, Республики Башкортостан и Татарстан.

Учет расходов на оплату труда обслуживающего персонала:

- расходы на оплату труда обслуживающего персонала учитываются в 27 субъектах Российской Федерации

- отдельно они определяются в 9 регионах: Ханты-Мансийский автономный округ, Брянская, Иркутская, Магаданская, Нижегородская и Сахалинская области, Республики Адыгея, Алтай и Тыва
- с использованием коэффициента соотношения к педагогическому персоналу в 17 регионах: Забайкальский край, Астраханская, Волгоградская, Калужская, Курская, Липецкая, Московская, Омская, Пензенская, Самарская, Томская, Тульская и Ульяновская области, Республики Дагестан, Коми и Мордовия, Чувашская Республика – Чувашия.
- частично (не полностью) учтены расходы на оплату обслуживающего персонала в Карачаево-Черкесской республике.

- расходы на оплату труда обслуживающего персонала вовсе не учитываются в 25 субъектах Российской Федерации: Еврейская автономная область, Алтайский, Красноярский, Приморский, Ставропольский и Хабаровский края, Амурская, Архангельская, Владимирская, Ивановская, Калининградская, Кемеровская, Костромская, Ленинградская, Мурманская, Псковская, Ростовская, Рязанская, Саратовская, Свердловская, Смоленская, Тамбовская и Тверская области, Республики Башкортостан и Татарстан.

Рассмотренные выше особенности учета при определении нормативов оплаты труда прочего персонала оказывает наибольшее влияние на необходимость «добавления» на местном уровне средств дошкольным образовательным организациям при формировании муниципальных заданий. Именно указанные обстоятельства и становились основанием для оспаривания в Верховном суде используемых в Приморском крае и Республике Хакасия методик определения нормативов.

Высокий уровень недофинансирования приводит к следующим рискам:

- повышение наполняемости групп, что ведет к росту заболеваемости, эмоциональным перегрузкам детей и угрозам снижения качества дошкольного образования, повышению неудовлетворенности родителей;

- переходу на группы сокращенного пребывания – 10,5 часов, 9 часов или даже 8 часов вместо 12-часовой продолжительности ради повышения оплаты труда и оптимизации штатной численности педагогов;

- интенсификации труда педагогов в переполненных группах, а также вследствие перехода на сокращенный режим работы с одним педагогом в течение всего времени пребывания детей вместо 2-х педагогов;

- заметному разрыву в оплате труда между вспомогательным персоналом и педагогами вследствие повышения оплаты труда только педагогическим работникам, что вызывает напряженность в трудовых коллективах.

В отличие от финансового обеспечения за счет бюджетных ассигнований реализации основных образовательных программ дошкольного образования, услуга по присмотру и уходу оплачивается родителями. В услугу по присмотру и уходу включено обеспечение детей питанием, соблюдение режима дня, а также финансирование других хозяйственно-бытовых нужд. Предполагается компенсация части родительской платы в размере не менее 20% на первого ребенка, 50% - на второго ребенка и 70% - на третьего и последующих детей. Обязательства по выплате компенсации возложены на субъекты РФ.

Для расчета размеров компенсации части родительской платы и планирования расходов регионального бюджета субъект РФ устанавливает средний размер родительской платы. Конкретный размер родительской платы устанавливает учредитель, т.е. муниципалитет. Учредитель имеет право снизить размер родительской платы или не взимать ее с отдельных категорий родителей. Эти нововведения отменили предыдущую норму по ограничению размеров родительской платы, которая была введена Верховным Советом РСФСР. Это ограничение составляло 20% от содержания детей, фактически же родительская плата в среднем составляла около 15% от содержания детей. Обязательства по сохранению этого ограничения были сняты еще до принятия Закона, однако муниципалитеты не спешили их отменять, продолжая софинансировать часть родительской платы. Так, в 2012 году с учетом фактически действующих ограничений родительская плата составляла примерно 800-1000 рублей, при колебаниях по регионам от 600 до 1700 рублей.

В условиях Закона, родительская плата в среднем может заметно возрасти в зависимости от режимов пребывания детей в детских садах (пяти- или шестидневной недели, полного или сокращенного дня и т.д.). Это грозит реальными социальными напряжениями. Безусловно, Закон подразумевает, что учредитель (в 90% случаев –

муниципалитет) вправе снизить родительскую плату для отдельных категорий граждан, однако бюджетная обеспеченность многих муниципалитетов находится на низком уровне, что ограничивает возможности муниципалитетов. Если же родительская плата будет снижена без достаточного объема бюджетных средств, то в сложном положении окажутся сами дошкольные образовательные организации, поскольку будут вынуждены снижать качество питания и содержания детей в рамках урезанных бюджетных ресурсов. Вместо фруктов и витаминов дети получают одни углеводы и риск избыточного веса.

В настоящее время приняты изменения в Закон, которые предусматривают учет нуждаемости при установлении родительской платы. При этом на региональные бюджеты возложены полномочия не только по нормативному подушевому финансированию реализации основных образовательных программ дошкольного образования, но и компенсации части родительской платы, тогда как муниципальные бюджеты ответственны за организацию предоставления услуг по реализации программ дошкольного образования и услуг по присмотру и уходу. Это означает, что в их полномочия входят не только содержание имущественных комплексов и организация подвоза воспитанников (при необходимости), но и установление размеров родительской платы. В условиях жёстких бюджетных ограничений и высокой кредиторской задолженности во многих субъектах РФ необходим поиск баланса между бюджетными расходами и расходами семей на дошкольное образование и реализацию услуг по присмотру и уходу. Это означает согласование вопросов о критериях нуждаемости и определение меры ответственности всех участников образовательного процесса за установление справедливого размера родительской платы в условиях введения новых критериев нуждаемости.

*Некоторые результаты опроса руководителей детских садов и родителей о вопросах родительской платы и расходов на дошкольное образование, услуги по присмотру и уходу, полученные на основе данных Мониторинга экономики образования<sup>4</sup>.*

В среднем плата за осуществление присмотра и ухода за детьми по результатам опросов родителей в 2015 году выросла в государственных (муниципальных) детских садах на 10% относительно 2014 года, а в частных детских садах – на 2% (Рисунок 1).

---

<sup>4</sup> Обследование руководителей и воспитателей дошкольных образовательных организаций в 2015/16 учебном году проводилось с участием 894 руководителей и 1156 воспитателей (из них 166 человек – руководители и 318 человек – воспитатели частных детских садов), в 2014/15 учебном году – с участием 888 руководителей и 1160 воспитателей (из них 236 человек – руководители и 355 человек – воспитатели частных детских садов).

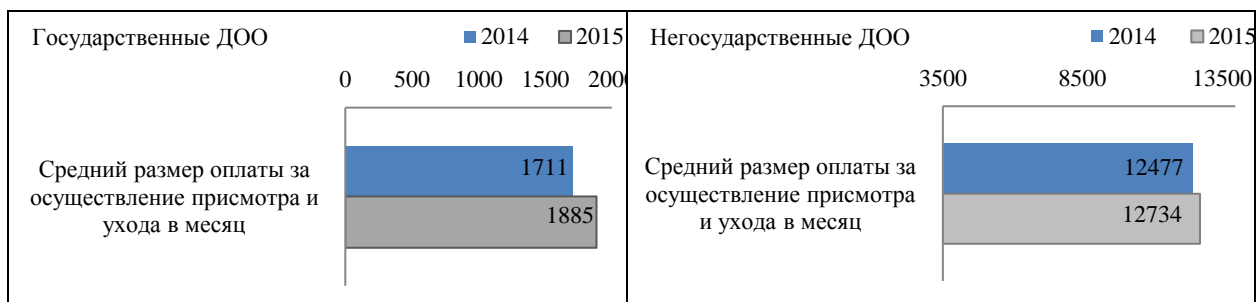


Рисунок 1– Плата за осуществление присмотра и ухода за детьми в детском саду (родительская плата) за один месяц, в среднем для государственных детских садов (от числа тех, кто платит родительскую плату), рублей

Чаще всего в государственных (муниципальных) дошкольных образовательных организациях (далее – ДОО) наблюдалась тенденция к росту размера родительской платы, как в 2014 году, так и в 2015 году (Рисунок 2). В 2014 году большинство опрошенных (43%) отметили, что родительская плата в частных детских садах росла, но в 2015 году рост родительской платы отмечают только 27% родителей. Более половины опрошенных родителей детей из частных детских садов в 2015 году отметили, что родительская плата не изменилась за это время.



Рисунок 2 – Изменения родительской платы относительно прошлого учебного года для государственных и частных детских садов

Наибольший рост родительской платы в 2015 году отмечают родители государственных (муниципальных) детских садов в городах-миллионниках (кроме Москвы) и городах до 100 тыс. жителей. В среднем 45% родителей по всем населенным пунктам отмечают рост родительской платы, но при этом 35% не отмечают изменений



родительской платы в государственном (муниципальном) детском саду в 2015 году относительно 2014 года (Таблица 1).

В Москве в 2015 году значительно выросла доля детей, которые стали посещать государственные (муниципальные) детские сады в 2015 году – 20%, по сравнению с 2014 годом – 9%. В среднем доля детей, которые стали посещать государственные (муниципальные) детские сады по всем населенным пунктам в 2015 году выросла до 14% относительно 10% в 2014 году.

Таблица 1 – Изменения родительской платы относительно прошлого учебного года (сентябрь – июнь), для государственных детских садов, в зависимости от типа населенного пункта

В % от числа опрошенных	Москва	Другой город > 1 млн. человек	Город от 100 тыс. до 1 млн. человек	Город до 100 тыс. человек	ПГТ и села
2015 год					
Выросла / в прошлом году не платили, а теперь платим	38	49	45	47	45
Не изменилась	32	27	38	39	41
Снизилась / в прошлом году платили, а теперь не платим	1	5	1	1	1
Не платили и не платим	9	5	3	1	3
В прошлом году не посещали детский сад	20	13	14	12	11
Всего опрошенных, человек	168	146	407	267	439
2014 год					
Выросла / в прошлом году не платили, а теперь платим	59	28	55	36	52
Не изменилась	19	42	28	50	38

В % от числа опрошенных	Москва	Другой город > 1 млн. человек	Город от 100 тыс. до 1 млн. человек	Город до 100 тыс. человек	ПГТ и села
Снизилась / в прошлом году платили, а теперь не платим	1	0	1	0	1
Не платили и не платим	12	18	4	4	1
В прошлом году не посещали детский сад	9	13	12	9	8
Всего опрошенных, человек	147	153	453	285	344

Практически третья часть опрошенных родителей из государственных (муниципальных) детских садов получают компенсацию части родительской платы (Рисунок 3). При этом в 2015 году такая компенсация была для 41% опрошенных компенсация не являлась важной частью семейного бюджета; 33% опрошенных придерживались противоположного мнения. Доля родителей, не получающих компенсацию родительской платы в государственных (муниципальных) ДОО, снизилась в 2015 году до 26% относительно 2014 года (35%). Большинство родителей, чьи дети посещают частные детские сады, не получают компенсации родительской платы. Причем в 2015 году четверть опрошенных получали данную компенсацию, и только для 13% опрошенных компенсация являлась важной частью семейного бюджета.

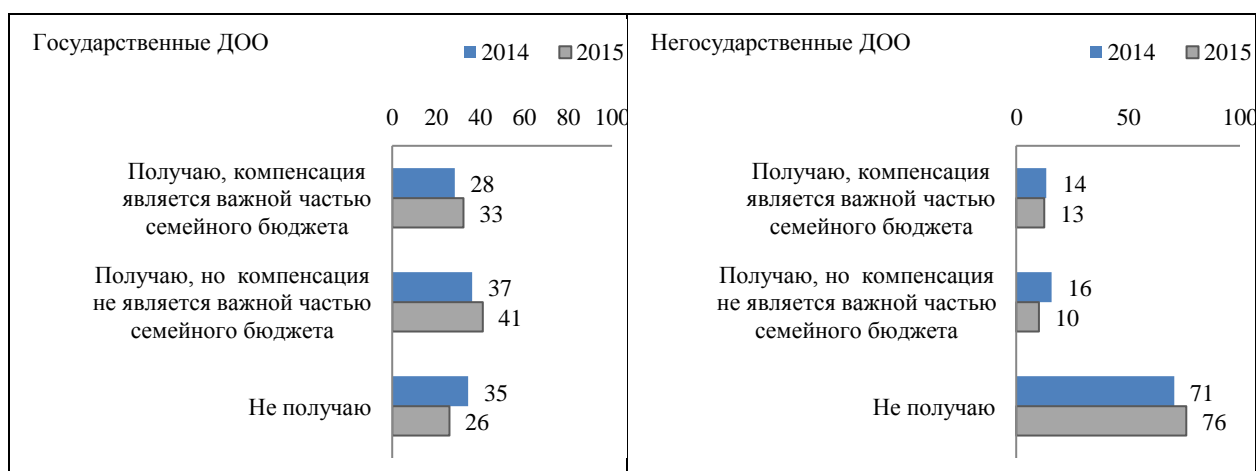


Рисунок 3 – Получение компенсации части родительской платы за детский сад, для государственных и частных детских садов

В 2015 году по всем населенным пунктам (за исключением городов до 1 млн. жителей) выросла доля родителей получающих компенсацию части родительской платы за детский сад, которая для них является важной частью семейного бюджета. Более 40% родителей по всем населенным пунктам (за исключением городов-миллионников), получающих компенсацию, отметили, что для них она не является важной частью семейного бюджета, в Москве доля таких родителей в 2015 году составила 46% (Таблица 2).

Около половины опрошенных в государственных (муниципальных) ДОО в 2014-2015 годах не имели дополнительных расходов, связанных с посещением детского сада – 46%, в частных детских садах доля таких родителей составила 61%. В случаях, когда дополнительные расходы имеются в государственных (муниципальных) ДОО, в 2015 году они чаще всего направлялись на: закупку книг или игрушек для детского сада (27%), ремонт помещений/оборудование спортивных сооружений в детском саду (19%), подарки воспитателям (19%), взносы без указания цели (8%).

В случаях, когда дополнительные расходы имеются в частных детских садах, в 2015 году они чаще всего направлялись на: подарки воспитателям (14%), закупку книг или игрушек для детского сада (13%) и приглашение дополнительных сотрудников (7%).

В 2015 году как в государственных (муниципальных), так и в частных детских садах снизилась доля родителей, которые тратятся на подарки воспитателям. По сравнению с государственными (муниципальными) ДОО родители, чьи дети посещают частные ДОО, реже имеют дополнительные расходы на детский сад.

Таблица 2 – Получение компенсации части родительской платы за детский сад, для государственных детских садов, в зависимости от типа населенного пункта.

В % от числа опрошенных	Москва	Другой город > 1 млн. человек	Город от 100 тыс. до 1 млн. человек	Город до 100 тыс. человек	ПГТ и села
2015 год					
Получаю, компенсация является важной частью семейного бюджета	25	33	25	38	39

В % от числа опрошенных	Москва	Другой город > 1 млн. человек	Город от 100 тыс. до 1 млн. человек	Город до 100 тыс. человек	ПГТ и села
Получаю, но компенсация не является важной частью семейного бюджета	46	24	44	41	43
Не получаю	30	43	31	21	19
Всего опрошенных, человек	169	147	408	272	437
2014 год					
Получаю, компенсация является важной частью семейного бюджета	13	16	31	28	38
Получаю, но компенсация не является важной частью семейного бюджета	46	26	37	32	40
Не получаю	41	58	32	40	21
Всего опрошенных, человек	147	153	453	285	344

Для изучения этих сюжетов данные количественных опросов необходимо дополнить качественными методами анализа ситуации в сфере дошкольного образования и реализации услуг по присмотру и уходу посредством проведения углубленных интервью, по результатам которых будет получен детализированный срез мнений основных участников дошкольного образования, включая услуги присмотра и ухода. Будут проведены 10 углубленных интервью в двух субъектах РФ, включая представителей органов управления образованием субъектов РФ, городских и сельских муниципалитетов и руководителей детских садов в городе и селе.

Качественные исследования позволят выявить мотивы и глубинные причины действий различных участников рынка услуг дошкольного образования и присмотра и ухода. Они дадут возможность проанализировать восприятие мер, предпринимаемых по обновлению критериев установления родительской платы в условиях перехода на принципы нормативного подушевого финансирования реализации основных программ дошкольного образования, уточнить, какой смысл придают этим мерам различные группы

– руководители органов управления образованием, учредители образовательных организаций, семьи. Качественные исследования помогут выявить риски и ограничения при введении новых критериев установления родительской платы и условий ее компенсации. Результатом такого анализа станет углубленное понимание сути происходящих перемен, что позволит выявить возможные проблемы, которые могут сопровождать происходящие изменения, возможно, тем самым снизить риски негативных последствий и правильно организовать разъяснительную работу. Кроме того, качественный анализ необходим для выявления проблем, имеющих характер малораспространенных или локальных, неочевидных по данным массовых опросов, но не менее актуальных для исследуемых регионов.

На данном этапе, связанном с проведением углубленных интервью, ставятся следующие цель и задачи:

Цель: изучение особенностей реализации программ дошкольного образования и обеспечения присмотра и ухода в условиях введения новых принципов компенсации родительской платы по критерию нуждаемости, перехода на нормативное подушевое финансирование реализации ФГОС.

Предмет: критерии нуждаемости для компенсации родительской платы в условиях бюджетных ограничений и снижения уровня материального положения семей при введении нормативного подушевого финансирования реализации ФГОС.

Объект: руководители органов управления образованием субъектов РФ, руководители органов местного самоуправления - учредители дошкольных образовательных организаций, руководители дошкольных образовательных организаций.

Задачи:

- 1) выявить мнение респондентов относительно позитивных и негативных факторов введения новых принципов компенсации части родительской платы с учетом нуждаемости семей в условиях бюджетных ограничений;
- 2) выявить мнения респондентов по определению критериев нуждаемости семей для введения новых принципов компенсации части родительской платы;
- 3) определить проблемы, возникающие, с точки зрения респондентов, при переходе на критерии нуждаемости для компенсации родительской платы в условиях бюджетных ограничений и снижения уровня материального положения семей при введении нормативного подушевого финансирования реализации ФГОС;
- 4) обозначить связь особенностей реализации образовательных программ дошкольного образования и услуг по присмотру и уходу с внедрением механизмов

нормативного подушевого финансирования и новых принципов компенсации части родительской платы.

5) оценить необходимость в дополнительных мероприятиях, предваряющих переход к новым принципам компенсации родительской платы за присмотр и уход по критериям нуждаемости в условиях внедрения нормативного подушевого финансирования реализации ФГОС.

В исследовании предполагается провести глубинные интервью с:

- представителями органов управления образованием субъектов РФ, на которые возложены полномочия по формированию нормативов финансирования реализации ФГОС для формирования субвенции муниципалитетам, а также компенсации части родительской платы – по 1 интервью в 2-х регионах: всего 2 интервью;
- представителями муниципальных органов управления в городской и сельской местности, на которых возложены функции учредителей дошкольных образовательных организаций, а также право снижения и предоставления льгот по родительской плате – по 1 интервью в городском и сельском муниципалитетах в каждом из двух регионов – всего 4 интервью;
- руководителями дошкольных образовательных организации в, расположенных в городской и сельской местностях (предполагается, что детские сады посещают дети из семей с разным уровнем материального положения) - по 1 интервью в дошкольных образовательных организациях в городском и сельском муниципалитетах в каждом из двух регионов – всего 4 интервью.

Итого 10 интервью по 5 интервью в каждом регионе.

Полученные данные качественного обследования не могут безоговорочно быть распространены на всю исследуемую совокупность дошкольных образовательных организации в России, но отражают некоторые тенденции и проблемы, связанные с особенностями реализации программ дошкольного образования и обеспечения присмотра и ухода в условиях введения новых принципов компенсации родительской платы по критерию нуждаемости, перехода на нормативное подушевое финансирование реализации ФГОС.

Исследование проводится в 2 регионах, которые отличаются политикой в части установления родительской платы, распространённостью частных детских садов и поведением семей при выборе детского сада, их готовности платить за услуги присмотра и ухода. Предполагаемые регионы - Московская и Воронежская области.

Ориентировочная длительность углубленного интервью в среднем должна составить не менее 45 минут.

Углубленные интервью будут проводиться на основе гайдов, адресованных каждому типу участников, которые включают список тем и вопросов для беседы, что позволит провести сопоставительный анализ ситуации в 2 исследуемых регионах и выявить общие и локальные особенности поведения каждого типа участника дошкольного образования, включая услуги по присмотру и уходу.

Для наглядного представления задачи исследования, связанные с разными участниками дошкольного образования, включая услуги по присмотру и уходу, были систематизированы в общую таблицу, позволяющей определить, какие темы и вопросы будут предложены всем участникам или будут адресованы только отдельным участникам (см. таблицу 3). В таблице по каждой теме, вопросу с помощью «затенения» соответствующей ячейки обозначены участники, которым будет предложена данная тема, вопрос.

По итогам углубленных интервью участников образовательного процесса в дошкольном образовании и предоставлении услуг по присмотру и уходу будет проведен анализ, включающий систематизацию, группировку данных в виде таблиц, и сформирован аналитический отчет.

#### Тематические направления для проведения качественного исследования и обоснование их выбора

Выбор тематических направлений исследования связан поиском и обоснованием решений, нивелирующих риски недофинансирования дошкольного образования в условиях перехода на нормативные подушевые принципы, а также адресной поддержки финансового обеспечения услуг по присмотру и уходу. При введении ФГОС возникают угрозы недофинансирования со стороны органов управления образованием непедагогического персонала, необходимого для реализации основных общеобразовательных программ дошкольного образования, а также учебных расходов. Эти направления расходов не полностью включаются в нормативы и не доводятся до муниципалитетов, что накладывает дополнительную нагрузку на органы местного самоуправления. Часть муниципалитетов в состоянии справиться с этими проблемами, а другая часть испытывает трудности. Гипотеза заключается в том, что сельские муниципальные районы, имеющие низкую бюджетную обеспеченность, оказываются в неравном положении, для них полноценное введение ФГОС затягивается. Это влияет на доступность качественного дошкольного образования в разных муниципалитетах, не позволяет учитывать особенности развития детей для формирования вариативных программ с соответствием с примерной основной программой,

рекомендованной Минобрнауки России. С другой стороны – накоплен позитивный опыт регионов и муниципалитетов, которые использовали преимущества перехода на принципы нормативного подушевого финансирования реализации основных образовательных программ дошкольного образования и, следовательно, уже работают в полном соответствии с ФГОС.

Специальный аспект исследования связан с законодательными изменениями в принципах компенсации части родительской платы, введение так называемого критерия нуждаемости. Изучение складывающейся практики регионов и муниципалитетов при установлении критериев нуждаемости способствует выработке сбалансированных бюджетных решений, постепенному переходу на технологии ответственного финансового менеджмента. Обобщение и распространение лучших практик, которое может быть получено по результатам исследования, позволит эффективно использовать законодательные изменения в интересах семей с разным уровнем доходов. Эти причины обуславливают выбор следующих 5 направлений для проведения углубленных интервью:

1. Ресурсное обеспечение реализации программ дошкольного образования при переходе на нормативное подушевое финансирование: риски и дефициты
2. Методическое обеспечение перехода на нормативное подушевое финансирование и компенсацию части родительской платы: степень проработанности и пробелы
3. Законодательные изменения в принципах компенсации части родительской платы: введение критериев нуждаемости
4. Сбалансированность региональных и муниципальных бюджетов по реализации полномочий финансового обеспечения реализации основных образовательных программ дошкольного образования и компенсации части родительской платы за услуги по присмотру и уходу.
5. Управленческие технологии ведения разъяснительной работы при переходе на принципы нормативного подушевого финансирования и компенсации части родительской платы с учетом нуждаемости.

Темы и вопросы для обсуждения в процессе проведения углубленных интервью с учетом представителей органов власти субъектов РФ, представителей органов местного самоуправления и руководителей дошкольных образовательных организаций приведены в таблице 3.



Таблица 3 – Темы и вопросы для обсуждения в процессе проведения углубленных интервью

<i>Блоки и вопросы для обсуждения в процессе углубленного интервью</i>			
	<i>Представители органов управления образованием субъектов РФ</i>	<i>Представители органов управления образованием муниципалитетов (в разрезе город/село)</i>	<i>Руководители городских и сельских детских садов</i>
Тематическое направление 1: Ресурсное обеспечение реализации программ дошкольного образования при переходе на нормативное подушевое финансирование: риски и дефициты			
Каковы особенности реализации программ дошкольного образования и обеспечения присмотра и ухода в условиях перехода на нормативное подушевое финансирование реализации ФГОС? Учитывают ли нормативы финансирования эти особенности? Возникает ли дефицит ресурсов для реализации программ дошкольного образования и услуг по присмотру и уходу?			
Тематическое направление 2: Методическое обеспечение перехода на нормативное подушевое финансирование и компенсацию части родительской платы: степень проработанности и пробелы			
Установлен ли порядок и методики формирования субвенции для муниципалитетов?  Какие возникают сложности и проблемы при установлении нормативов финансового обеспечения реализации основных образовательных программ дошкольного образования и размеров родительской платы за услуги по присмотру и уходу?			

	<i>Блоки и вопросы для обсуждения в процессе углубленного интервью</i>		
	<i>Представители органов управления образованием субъектов РФ</i>	<i>Представители органов управления образованием муниципалитетов (в разрезе город/село)</i>	<i>Руководители городских и сельских детских садов</i>
Тематическое направление 3: Законодательные изменения в принципах компенсации части родительской платы: введение критериев нуждаемости			
Кто и на каких основаниях должен определять критерии нуждаемости семей для формирования модели компенсации части родительской платы в новых условиях?			
Какие возникают возможности и ограничения муниципальных органов власти как учредителей дошкольных образовательных организаций в определении политики по снижению и льготированию родительской платы?			
Тематическое направление 4: Сбалансированность региональных и муниципальных бюджетов по реализации полномочий финансового обеспечения реализации основных образовательных программ дошкольного образования и компенсации части родительской платы за услуги по присмотру и уходу			
Как соотносятся полномочия регионов и муниципалитетов при формировании нормативов финансового обеспечения реализации основных образовательных программ и компенсации части родительской платы за услуги по присмотру и уходу? Кто устанавливает льготы? Каковы источники покрытия установленных льгот?			

<i>Блоки и вопросы для обсуждения в процессе углубленного интервью</i>			
	<i>Представители органов управления образованием субъектов РФ</i>	<i>Представители органов управления образованием муниципалитетов (в разрезе город/село)</i>	<i>Руководители городских и сельских детских садов</i>
Какие методы или процедуры можно использовать для выявления уровня материального положения семей, для которых компенсация родительской платы является важной частью семейного бюджета? Как определять число таких семей при планировании бюджетов в регионах и муниципалитетах на будущий период?			
Какие риски возникают при организации присмотра и ухода в дошкольной образовательной организации в условиях новых принципов компенсации части родительской платы с использованием критериев нуждаемости?			
Тематическое направление 5: Управленческие технологии ведения разъяснительной работы при переходе на принципы нормативного подушевого финансирования и компенсации части родительской платы с учетом нуждаемости			
Нужно ли организовать специальные мероприятия по разъяснению новых принципов, кто мог бы быть партнерами при проведении таких мероприятий – родительские комитеты, депутаты, представители муниципалитетов, общественные деятели, представители СМИ?			

	<i>Блоки и вопросы для обсуждения в процессе углубленного интервью</i>		
	<i>Представители органов управления образованием субъектов РФ</i>	<i>Представители органов управления образованием муниципалитетов (в разрезе город/село)</i>	<i>Руководители городских и сельских детских садов</i>
<p>Какие мероприятия Вы считаете необходимым организовать, чтобы разъяснительная работа была эффективной? Кто мог бы помочь в организации такой работы? Родительские комитеты, муниципальные депутаты, активисты?</p>			