

# МОНИТОРИНГ ЭКОНОМИКИ ОБРАЗОВАНИЯ

Информационно-аналитические материалы по результатам социологических обследований

Выпуск № 15 (81) • 2018

Мониторинг экономики образования реализуется Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» при поддержке Минобрнауки России в рамках Федеральной целевой программы развития образования на 2016–2020 гг.

## КОМПЕНСАЦИЯ ЧАСТИ РОДИТЕЛЬСКОЙ ПЛАТЫ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

### Ключевые изменения в законодательстве: 2016–2017

До недавнего времени все родители имели право на компенсацию части родительской платы за услуги дошкольных образовательных организаций. За первого ребенка ее размер составлял 20% от суммы родительской платы, за второго ребенка – 50%, за третьего и последующих детей – 70%. Однако в 2016 г. появились изменения в законодательстве. Теперь каждый субъект Российской Федерации имеет право сам определять критерии нуждаемости на своей территории и на этом основании назначать компенсацию родительской платы. Цель данных изменений – увеличить адресность помощи нуждающимся семьям. Необходимо отметить, что это изменение не означает отмены компенсации родительской платы на первого, второго и третьего ребенка.

До сих пор размер компенсации родительской платы не зависел от фактического размера оплаты услуг дошкольной образовательной организации. Каждый регион сам решал, исходя из какой суммы будет назначаться компенсация. Как правило, она назначалась исходя из среднего размера оплаты за услуги дошкольной образовательной организации по региону. В среднем по Российской Федерации он составил 1885 руб. Каждый год сумма несколько увеличивается (рис. 1).

Родительская плата за присмотр и уход в дошкольной образовательной организации – не единственная и даже не главная часть расходов родителей на до-

**Рис. 1.** Средний размер оплаты за осуществление присмотра и ухода в дошкольных образовательных организациях (рублей в месяц)



школьное образование детей. В действительности родители тратят гораздо больше. Каждый год в рамках Мониторинга экономики образования (МЭО) родителей просят ответить на вопрос о расходах на содержание ребенка в детском саду, кроме обязательной платы за присмотр и уход. Многие из них регулярно тратят те или иные суммы на закупку мебели и игрушек в детский сад, подарки воспитателям, охрану и т.д., причем в целом подобные расходы растут (рис. 2). Традиционно наиболее значительны взносы на покупку игрушек и книг, подарки воспитателям, ремонт помещений, а также взносы без указания цели.

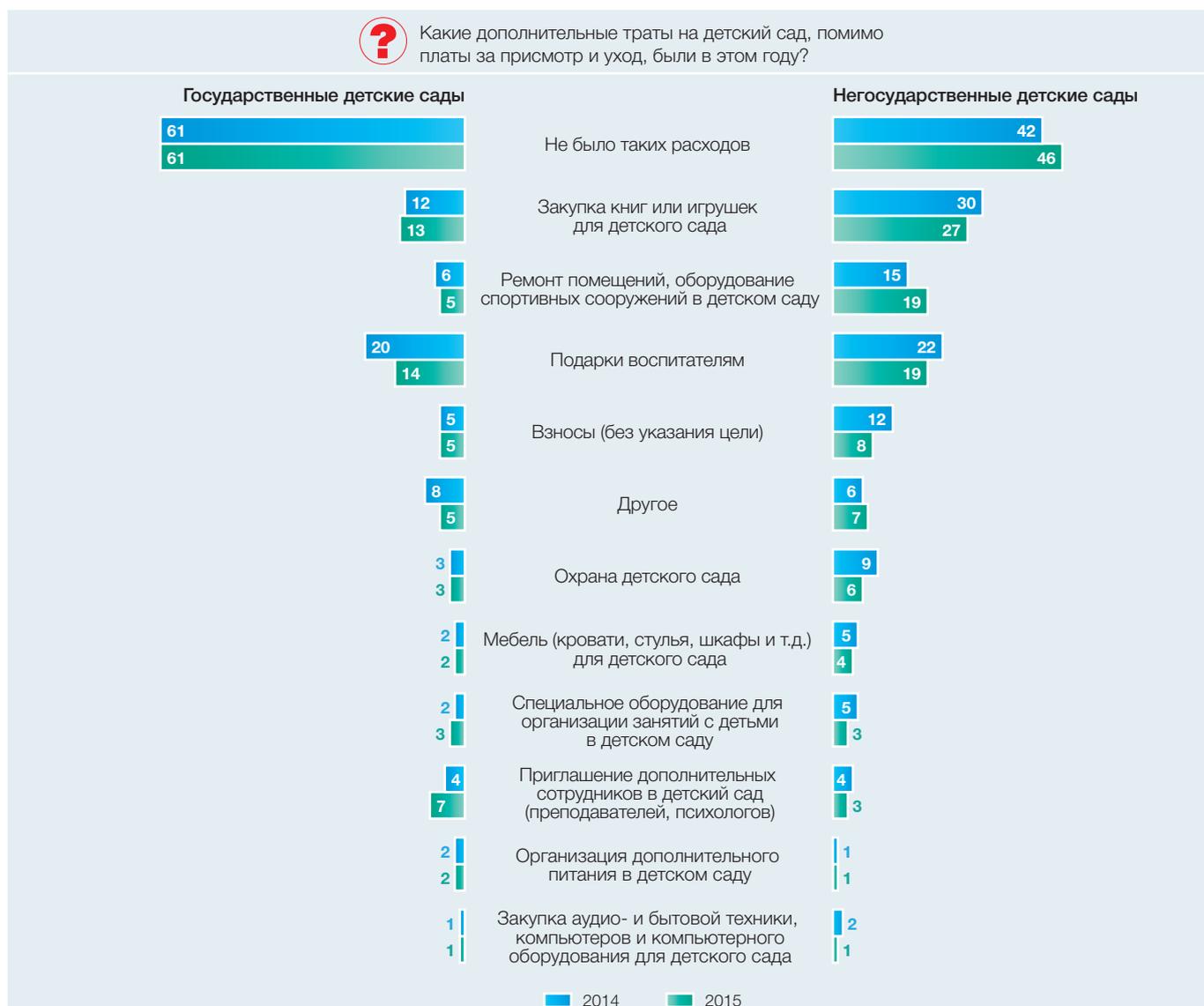
В негосударственных дошкольных образовательных организациях подобные дополнительные расходы встречаются существенно реже, поскольку расходы на закупку оборудования, игрушек и ремонт являются частью «официальной» родительской платы. Дополнительные расходы здесь в основном связаны с подарками воспитателям.

В представленном информационно-аналитическом материале рассмотрено, на каких основаниях предполагается устанавливать компенсацию части родительской платы в соответствии с критериями нуждаемости; воспользовались ли регионы своим правом установить критерий нуждаемости, какой критерий установили и почему не воспользовались данным правом (если не воспользовались).

### Качественное обследование в рамках МЭО-2016

В рамках МЭО-2016 проводилось качественное обследование с использованием метода глубинного интервью. Качественное обследование помогает глубже понять мотивы участников, выявить их цели и ценности, а также новые проблемы для исследования. Исследование проводилось в Московской и Воронежской областях с участием заведующих городскими и сельскими детскими садами, представителей сельских и городских муниципальных органов управления образованием.

Рис 2. Дополнительные траты на детский сад (в процентах от численности ответивших)



Ключевые темы интервью – установка критериев нуждаемости для компенсации части родительской платы и собственно компенсация части родительской платы в данных регионах и муниципалитетах. В рамках МЭО-2016 было выявлено, насколько родители нуждаются в компенсации родительской платы и кто в настоящее время нуждается больше всех. Участников глубинного интервью просили указать, на какие цели организации направляют родительскую плату и какие трудности возникают с компенсацией родительской платы.

### Компенсация части родительской платы в Воронежской области

По единодушному мнению представителей органов управления образованием и заведующих детскими садами Воронежской области, экономическое положение семей в регионе не изменилось к худшему, хотя и не улучшилось. Таким образом, дополнительной нужды в компенсации родительской платы не возникло.

В качестве критерия нуждаемости в Воронежской области был определен прожиточный минимум. Чтобы семья получала компенсацию родительской платы за услуги по присмотру и уходу, ее среднемесячный доход должен составлять менее одного прожиточного минимума на члена семьи. Представители органов управления образованием отмечают несовершенство данного механизма и признают, что предложили его исключительно из-за простоты. То же самое отмечают и заведующие детскими садами – родительскую плату необходимо компенсировать исходя не только из экономических, но и из социальных критериев, однако заниматься назначением критериев нуждаемости для органов управления образованием затруднительно.

На какие цели в Воронежской области идет родительская плата? Представители муниципальных органов управления образованием сообщили о том, что детские сады как правило предлагают родителям два варианта: компенсировать коммунальные расходы детской дошкольной организации или

оплату продуктов питания для детей. Большинство выбирают второй вариант, который позволяет также контролировать питание своих детей. По мнению представителей органов управления образованием, нынешняя ситуация с родительской платой в целом устраивает родителей.

Какие трудности возникают у органов управления образованием с компенсацией родительской платы? Прежде всего, это расчет размера родительской платы и, соответственно, размера компенсации в выходные, праздничные дни и каникулы. Каждый год эти суммы приходится пересчитывать, отмечают представители органов управления образованием (как региональных, так и муниципальных). Отсюда чаще всего и возникают конфликты с родителями, которые не получают привычной суммы компенсации.

Подобная организационная трудность существовала всегда. Однако с появлением новых критериев нуждаемости возникла и новая проблема. Представители региональных и муниципальных органов управления образованием в Воронежской области говорят, что в регионе всегда существовала довольно большая доля семей со среднедушевым доходом, лишь немногим превышающим прожиточный минимум по региону. В связи с установлением критерия нуждаемости в виде дохода семьи на уровне прожиточного минимума эти семьи утратили возможность получать компенсацию родительской платы. При этом их экономическое положение в действительности ничуть не отличается от ситуации в семьях, получающих компенсацию родительской платы. В результате возникло множество конфликтов и недовольство со стороны тех бедных семей, которые утратили право на помощь.

Таким образом, в Воронежской области можно выделить две трудности с компенсацией родительской платы: организационную и более серьезную – экономическую, связанную с несовершенством имеющихся критериев нуждаемости.

### Компенсация части родительской платы в Московской области

Ситуация с компенсацией родительской платы в Московской области гораздо более интересна. В отличие от Воронежской области, здесь критерий нуждаемости назначен не был – все осталось по-прежнему. Связано это с тем, что в Московской области, по мнению представителей региональных органов управления образованием, экономическое положение граждан ухудшилось. В 2015 и 2016 гг. практически все граждане обращались за компенсацией родительской платы.

Однако с самой компенсацией родительской платы «по старинке», то есть для всех, есть одна существенная сложность. Размер родительской платы, исходя из которой рассчитывается компенсация, в Московской области составляет 1915 руб. Это средний размер родительской платы по региону. Проблема в том,

что разброс размера родительской платы, как отмечают представители органов управления образованием, очень велик. С чем связаны эти различия?

В Московской области, как и в Воронежской, родителям предлагают компенсировать либо оплату коммунальных платежей, либо закупку продуктов, и большинство предпочитают второй вариант. Но размер оплаты продуктов питания в разных дошкольных образовательных организациях существенно варьирует, причем зависит не от качества и разнообразия продуктов, а от схемы их закупки. Один из участников интервью приводил в качестве примера сельский детский сад в Люберецком районе, где размер родительской платы – 4000 руб. в месяц. Связано это исключительно с закупкой продуктов у единственного поставщика, который назначает очень высокие цены. Компенсацию в данном детском саду все равно выплачивают исходя из суммы в 1915 руб. в месяц. В этой связи также возникают различные конфликтные ситуации.

Таким образом, размер родительской платы сильно варьирует не только по регионам, но и по дошкольным образовательным организациям. В действительности размер родительской платы далеко не всегда связан с качеством услуги по присмотру и уходу или с доходами граждан, чьи дети посещают данную организацию. При этом размер компенсации родительской платы назначается исходя из некой средней по региону суммы, вне зависимости от критериев нуждаемости и реального размера родительской платы в конкретном детском саду. Данная особенность осознается представителями органов управления образованием как существенный недостаток системы в целом, однако никаких предложений по улучшению ситуации от них не поступает.

### Какими должны быть критерии нуждаемости семей в компенсации родительской платы?

Участникам глубинных интервью были заданы следующие вопросы: *Были ли выделены критерии нуждаемости? Если да, то какие? С чем был связан выбор именно этих критериев нуждаемости? Трудно ли было выбрать критерии нуждаемости?* Ответ на последний вопрос оказался однозначно положительным. Если критерии нуждаемости не выделялись, то участников спрашивали, с чем это связано.

В Московской области руководители органов управления образованием объясняют свое нежелание переходить на новую систему и устанавливать критерии нуждаемости тем, что выделить их достаточно трудно. С одной стороны, есть очевидный критерий – низкий доход. С другой стороны, существует большая доля семей с доходом чуть выше прожиточного минимума, которые также нуждаются в помощи, но получать ее не будут. Вот как рассказывает об этом один из участников исследования: *«...На мой взгляд, критерий нуждаемости один – это низкий*

Табл. 1. Какими должны быть критерии нуждаемости?

	Какие критерии нуждаемости выделены?	Какие критерии нуждаемости должны быть выделены?
Московская область, чиновники	–	Социальные критерии – многодетность, матери-одиночки и т.д.
Воронежская область, чиновники	Экономические критерии – доход ниже прожиточного минимума на члена семьи	Социальные критерии – многодетность, матери-одиночки и т.д.
Московская область, директора	–	Социальные критерии – многодетность, матери-одиночки и т.д.
Воронежская область, директора	Экономические критерии – доход ниже прожиточного минимума на члена семьи	Социальные критерии – многодетность, матери-одиночки и т.д.

доход семьи. И у нас может быть куча семей, у которых не то чтобы ниже прожиточного минимума, он, может быть, чуть-чуть выше прожиточного минимума, но они уже не попадают под эти льготы... У нас будет очень много жалоб».

Кроме того, часть респондентов отметили, что наряду с экономическими необходимо выделить социальные критерии нуждаемости. Вот как говорил об этом один из представителей региональных органов управления образованием Московской области: «Многодетные семьи. Я не скажу, что они все абсолютно нуждаются в дополнительной помощи государства. Но все-таки с учетом того, что эта семья имеет много ребятишек, я думаю, что многодетным нужна была бы такая льгота на уровне региона. Даже если бы было освобождение по оплате, было бы очень здорово».

Некоторые представители органов управления образованием высказали предложение компенсировать родительскую плату для представителей младшего педагогического персонала в детских садах. Это связано с низким уровнем их доходов и с необходимостью сделать труд нянечки более привлекательным.

Представители дошкольных образовательных организаций также считают, что критерии нуждаемости должны быть прежде всего социальными. Они тоже выделяют многодетные семьи как категорию, которая скорее всего будет нуждаться в компенсации родительской платы.

В обобщенном виде мнения респондентов представлены в табл. 1.

### Кто должен определять критерии нуждаемости семей в компенсации родительской платы?

Органы управления образованием не высказали желания взять ответственность на себя. И их представители, и заведующие детскими садами предлагали передать эту функцию органам социальной защиты.

Аргументы, которые высказываются в пользу этой точки зрения, различны. Так, например, некоторые представители органов управления образованием считают социальную защиту более компетентной в вопросах оказания социальной помощи. В Воро-

нежской области участники исследования высказываются за коллегиальное принятие решения органами управления образованием и социальной защитой: «Мы должны учить, обеспечивать уход и присмотр, а кто-то должен помогать... Соцзащита областная...».

Сходное мнение высказывает и представитель регионального органа управления образованием Московской области. По его мнению, органы соцзащиты более компетентны в определении критериев нуждаемости, а сам вопрос для органов управления образованием слишком сложен: «Очень сложный вопрос. 330 тысяч родителей – для меня все. И все-таки через компенсацию родительской платы это сложно делать. Может быть, надо как-то через соцзащиту поддерживать? Потому что мне за этим вообще не уследить. А вот органы соцзащиты – другой вопрос... Мне кажется, все-таки Министерство социальной защиты. Там специалисты, они определяют нуждаемость родителя». Кроме того, данный представитель говорит о высокой нагрузке на органы управления образованием – «330 семей».

В качестве аргумента в поддержку этой идеи также высказывалось мнение, что органы управления образованием слишком «перегружены» и имеют меньше информации относительно нуждаемости семей. Напротив, органы социальной защиты владеют всей информацией и могут создать эффективные механизмы оказания адресной помощи. Органы соцзащиты называют объективными, тогда как органы управления образованием обвиняют в субъективности. Кроме того, представители органов управления образованием говорят о недостаточности законодательной базы для того, чтобы принципиально менять ситуацию. Так, представитель муниципального органа управления образованием в Воронежской области высказался следующим образом: «Сейчас это устанавливает соцзащита. В принципе, законодательно там перечень есть, что учитывается, и отойти от этого перечня в общем-то очень сложно. Я думаю, это правильно, потому что субъективная оценка в данном случае ни к чему хорошему не приводит» (речь идет о том, кто может отделить нуждающихся от просто небогатых).

В обобщенном виде ответы на вопрос о том, кто должен назначать критерии нуждаемости, представлены в табл. 2.

Табл. 2. Кто должен определять критерии нуждаемости в Российской Федерации?

	Социальная защита	Региональные органы управления образованием	Муниципальные органы управления образованием
Московская область, региональные органы	+	–	–
Воронежская область, региональные органы	+	–	–
Московская область, муниципальные органы	+	–	–
Воронежская область, муниципальные органы	+	+	–

Заведующие дошкольными образовательными организациями высказали совершенно иное мнение относительно того, кто должен оказывать помощь нуждающимся. В отличие от представителей органов управления образованием, они готовы взять ответственность на себя, аргументируя это тем, что администрация детского сада знает, «кто многодетный, а кто – мать-одиночка». В то же время руководители детских садов уверены, что распределением помощи необходимо заниматься на основании объективных критериев. Приведем одно из наиболее характерных высказываний: «Я считаю, что пакет документов они должны к нам приносить, а мы уже распределяем, как многодетные, мать-одиночка и прочие категории» (Завдетсадом, село, Московская область).

### Выводы

Качественное обследование позволило выявить ряд особенностей, связанных с компенсацией родительской платы в Московской и Воронежской областях. В первом регионе экономическое положение семей в целом изменилось к худшему, во втором – не изменилось. Соответственно, и ситуация с нуждаемостью в компенсации родительской платы не изменилась в Воронежской области и изменилась в Московской области.

Затруднения при расчете компенсации родительской платы в обоих субъектах Федерации носят организационный характер. В частности, возникают трудности в связи с расчетом родительской платы и ее компенсации во время праздников и каникул. Однако в Московской области есть одно значительное отли-

чие – колоссальный разброс в размере родительской платы. При этом, как и во всех субъектах Федерации, компенсация родительской платы здесь рассчитывается исходя из единого размера родительской платы, установленного на уровне 1915 руб. Данная сумма может быть очень далека от реальности.

Различия в размере родительской платы связаны с характером организации питания в каждой конкретной дошкольной образовательной организации. Но к качеству питания различия в цене могут не иметь отношения. Соответственно, вне зависимости от того, кто получает в регионе компенсацию родительской платы, размер этой помощи зачастую неадекватен и назначается исходя из сумм, никак не связанных с реальным положением дел.

Исследование показало, что в первый год работы по новому законодательству большая часть регионов предпочла «пойти по пути наименьшего сопротивления» и выделить экономический критерий нуждаемости только в силу того, что он самый простой. Представители органов управления образованием считают, что критерии нуждаемости должны быть скорее социальными и решение должно приниматься в индивидуальном порядке. Более компетентными органы управления образованием считают социальную защиту.

Механизм определения критериев нуждаемости еще требует существенной доработки. Те, кто определяет критерии нуждаемости в настоящее время, не хотят брать на себя дополнительную нагрузку и не чувствуют себя компетентными в этом вопросе.

Над выпуском работали  
И. В. Абанкина, Е. Д. Рылько