



МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

М ОНИТОРИНГ ЭКОНОМИКИ ОБРАЗОВАНИЯ

**Политика дошкольных образовательных
учреждений по результатам
опроса их руководителей, 2010**

Информационный бюллетень

2011 • 3 [50]



МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

МОНИТОРИНГ ЭКОНОМИКИ ОБРАЗОВАНИЯ

**Политика дошкольных образовательных
учреждений по результатам
опроса их руководителей, 2010**

Информационный бюллетень

2011 • **3** [50]

МОСКВА

Редакционная коллегия:

Л.М. Гохберг, Н.В. Ковалева, Я.И. Кузьминов (главный редактор),
Л.Д. Гудков, Т.М. Давыденко

Авторы:

И.В. Абанкина, М.Б. Савельева, С.В. Сигалов

Политика дошкольных образовательных учреждений по результатам опроса их руководителей, 2010.
Информационный бюллетень. М.: НИУ ВШЭ, 2011. — 64 стр.

В бюллетене рассматривается политика, кадровое и ресурсное обеспечение дошкольных образовательных учреждений по результатам опроса их руководителей, который проводился в 2010 г. впервые. Полученные данные дополняют масштабные мониторинговые исследования в области экономики образования, реализуемые НИУ ВШЭ начиная с 2003 г.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
1. Методология, выборка исследования и техника проведения опроса	6
2. Модели финансирования	12
3. Общие сведения	19
3.1. Общие сведения об учреждениях	19
3.2. Общие сведения о руководителях.....	20
4. Ресурсы	23
5. Образовательные стратегии	27
5.1. Прием	27
5.2. Обучение.....	29
5.3. Показатели качества	29
6. Финансовая политика.....	33
7. Кадровая политика.....	44
7.1. Оплата труда педагогов.....	44
7.2. Динамика численности персонала	48
7.3. Повышение квалификации	53
8. Управление дошкольным образовательным учреждением.....	56
Заключение	59

ВВЕДЕНИЕ

В современных условиях развитие системы дошкольного образования в Российской Федерации направлено на гармоничное, адекватное возрастным особенностям развитие детей дошкольного возраста. При этом акцент делается на создание равных стартовых возможностей для дальнейшего обучения и воспитания как можно большего числа детей дошкольного возраста. Это означает, что система дошкольного образования призвана обеспечить для любого ребенка дошкольного возраста, в каком бы регионе России он ни проживал, к какой бы социальной группе ни принадлежал, тот уровень развития, который позволил бы ему быть успешным, сохранить и укрепить здоровье. Исходя из этих задач, система дошкольного образования должна быть достаточно гибкой, многомодельной, отвечающей социальным запросам родителей, принадлежащих разным социальным группам и слоям населения. Кроме того, система дошкольного образования рассматривается сегодня как один из факторов улучшения демографической ситуации в Российской Федерации. С этой точки зрения, увеличение рождаемости невозможно без предоставления гражданам России твердых социальных гарантий устройства ребенка в дошкольное образовательное учреждение.

За последние годы наметились положительные тенденции: увеличилась численность воспитанников в учреждениях дошкольного образования и показатели охвата детей дошкольным образованием с 58,1% в 2005 г. до 59,8% в 2011 г. Однако этот показатель остается ниже показателя 1991 г., который составлял 63,0%. Несомненно, что охват дошкольным образованием на 1 января 2011 г. различается по возрастным группам. В возрасте от одного года до трех лет он составляет всего 32,5%, тогда как в возрасте от трех до пяти лет возрастает до 71,8%, достигая 78,2% на предшкольной ступени (старше пяти лет). В отдельных регионах, таких, как республики Саха (Якутия), Чувашия и другие, приняты законы об обязательном предшкольном образовании, поэтому охваты достигают в возрасте старше пяти лет 98–99%. Такого же показателя достигла Москва на старшей ступени дошкольного образования. Однако на более ранних ступенях охваты остаются недостаточными, о чем свидетельствуют высокие показатели очередности в учреждения дошкольного образования, длительное время ожидания в очереди. В списках детей, нуждающихся на сегодняшний день в устройстве в образовательные учреждения, реализующие основную общеобразовательную программу дошкольного образования, числятся более 1,5 млн человек.

Показатели очередности свидетельствуют о том, что во многом внутренние резервы системы дошкольного образования оказываются исчерпанными. Встает речь о необходимости привлечения к оказанию услуг дошкольного образования негосударственного сектора, создания комплекса мероприятий по стимулированию развития как государственных и муниципальных систем дошкольного образования, так и негосударственного сектора и частных организаций.

В рамках реализации указанных задач необходимо, во-первых, создать условия для разделения оплаты услуг по образованию и содержанию детей, что позволит, помимо традиционных форм детских учреждений, развивать другие формы содержания детей, включая домашние и семейные, и, во-вторых, внедрить в практику системы дошкольного образования нормативно-подушевой механизм оплаты услуг. Внедрение такого механизма предоставит родителям возможность выбора между муниципальными и частными учреждениями и организациями, оказывающими услуги дошкольного образования.

НИУ ВШЭ ежегодно, начиная с 2003 г., проводит масштабные мониторинговые исследования в области экономики профессионального образования. Эти исследования дали возможность создать обширную базу статистических данных, позволяющую сформировать

объективное представление о состоянии и основных трендах развития системы образования, выявить результаты внедрения инновационных механизмов развития учреждений, определить стратегии развития учреждений образования.

До настоящего времени в мониторинговые исследования, проведенные ВШЭ в период с 2003 по 2009 гг., не были включены опросы руководителей дошкольных образовательных учреждений. Однако сейчас распространение мониторинга на дошкольное образование стало остро актуальным. Преобразования, которые осуществляются в дошкольном образовании, во-первых, затрагивают интересы подавляющего большинства населения, а во-вторых, находятся в фокусе государственной политики в области образования.

Отсутствие актуальной, комплексной и систематизированной статистической информации об экономике образования, в частности о финансировании системы дошкольного образования, о развитии рынков дошкольных образовательных услуг, о поведении и стратегиях этих рынков, является фактором, сдерживающим процессы модернизации российского образования.

Неполнота, а иногда и отсутствие необходимой статистической информации не позволяют должным образом анализировать, оценивать и прогнозировать изменения, происходящие в системе дошкольного образования, учитывать их при принятии управленческих решений на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Этот пробел заполняет мониторинг экономики образования, формируя регулярно обновляемую информационную базу и обеспечивая анализ наиболее важных с точки зрения сегодняшних и перспективных потребностей органов управления образования и гражданского общества тематических направлений развития сферы образования.

В связи с этим с 2010 г. в рамках очередного этапа мониторинга добавилось базовое обследование — обследование руководителей дошкольных образовательных учреждений.

Целью обследований руководителей дошкольных образовательных учреждений является получение информации о деятельности образовательных учреждений указанного уровня, определение степени согласованности стратегий руководителей с целями государства и реалиями развития общества и информирование всех заинтересованных сторон о результатах этих обследований, что даст возможность учесть результаты и своевременно внести необходимые коррективы.

Объект исследования — дошкольные образовательные учреждения.

Руководители дошкольных образовательных учреждений выступают и как эксперты в своей области, и как лица, принимающие ответственные решения. Поэтому предметом исследования является оценка представления руководителей о рынке образовательных услуг, их видения современного состояния и перспектив развития своих учреждений.

1. МЕТОДОЛОГИЯ, ВЫБОРКА ИССЛЕДОВАНИЯ И ТЕХНИКА ПРОВЕДЕНИЯ ОПРОСА

Целевой группой в мониторинге экономики образования являются руководители дошкольных образовательных учреждений или их заместители. В данном социологическом исследовании применяется метод опроса. Система показателей построена по модульному принципу, в соответствии с которым формируются тематические блоки, содержащие основные показатели (динамика которых отслеживается ежегодно) и дополнительные показатели (более подробно иллюстрирующие изучаемые явления), которые вводятся только один раз или периодически.

Основные тематические направления социологического опроса руководителей дошкольных образовательных учреждений охватывают следующие блоки.

1. Блок «Общие сведения» содержит вопросы о виде учреждения, форме его собственности и его аккредитации, а также о количестве групп и детей в группе в данном дошкольном образовательном учреждении.

Также представленный блок содержит общие сведения о руководителе образовательного учреждения, опрос которого проводится, включающие вопросы о его поле, возрасте, образовании, стаже работы на административной должности, сведения о повышении квалификации.

2. Блок «Ресурсы» включает следующие разделы:
 - оценки отношения уровня обеспеченности различными видами ресурсов к необходимому уровню, наличие объектов инфраструктуры (заданы варианты ответов);
 - наличие доступа к компьютерам и Интернету и собственного сайта дошкольного образовательного учреждения.
3. Блок «Образовательные стратегии» содержит вопросы об информации, которая свидетельствует о стратегиях дошкольных образовательных учреждений на этапах приема детей и их обучения. Здесь же задаются вопросы, свидетельствующие о качестве образовательных услуг, предоставляемых населению.

На этапе приема задаются вопросы о динамике приема за последние три года, выясняются основания для приема детей в данное дошкольное образовательное учреждение, количество принятых детей из семей мигрантов, объясняется порядок предоставления родителям и всем заинтересованным лицам информации о дошкольном образовательном учреждении.

На этапе обучения выясняются название и автор образовательных программ, которыми пользуются педагоги.

Для определения качества образовательных услуг, предоставляемых дошкольным образовательным учреждением, выясняется отношение к «лучшим практикам», а также выясняется мнение руководителя о показателях качества обучения и содержания детей в этом учреждении.

4. Следующий блок вопросов о «Финансовой политике» отражает оценку и методы решения финансовых проблем:
 - наличие индивидуальной бухгалтерии;
 - динамику финансовых показателей за последние три года;
 - переход на финансирование по нормативам в расчете на одного воспитанника;
 - наличие задолженности по оплате коммунальных услуг, по оплате труда;

- фактическую структуру источников доходов и статей расходов учебных заведений, в том числе расходов внебюджетных средств и расходов на оплату труда;
- оценку устойчивости финансового положения;
- прогнозы изменений в структуре источников финансирования.

В области оценки рынка рассматриваются оценки платежеспособного спроса населения и конкуренция на рынке образовательных услуг.

Ценовая политика содержит сравнение уровня платы за дополнительные услуги с аналогичными дошкольными образовательными учреждениями и условия, при которых родители согласны платить больше за обучение и содержание своих детей.

5. Блок «Кадровая политика» включает оценку и методы решения кадровых проблем.

Структура кадров и их качественные характеристики:

- численность педагогов, административно-управленческого персонала, учебно-вспомогательного персонала, обслуживающего персонала;
- прогноз изменений в кадровой политике;
- факторы, мешающие развитию дошкольного образовательного учреждения;
- возрастная структура педагогов, динамика текучести кадров молодых учителей;
- характеристика хорошего педагога;
- критерии приема педагогов на работу;
- учет методической деятельности педагогов при решении кадровых вопросов.

Оплата труда педагогов:

- изменения фонда оплаты труда (ФОТ), среднего размера оплаты труда педагогов, доля педагогов, получающих стимулирующие надбавки в результате введения новой системы оплаты труда (НСОТ);
- принципы оплаты труда педагогов;
- структура расходов на оплату труда по категориям персонала;
- виды доплат педагогам; доля педагогов, получающая доплаты;
- размеры доплат, премий, подработка внутри дошкольного образовательного учреждения;
- средний размер заработной платы педагогов, «идеальная зарплата» для педагога, молодого педагога, уровень зарплаты «воспитателя своей мечты».

Повышение квалификации учителей:

- доля педагогов, повышавших свою квалификацию за последние пять лет;
- формы повышения квалификации педагогов;
- инициатива и финансирование переподготовки кадров;
- система оценивания педагогов родителями.

Для опроса руководителей дошкольных образовательных учреждений подготовлен блок «Управление дошкольным образовательным учреждением», включающий в себя вопросы, касающиеся наличия Попечительского совета, Управляющего совета. Если в дошкольном образовательном учреждении создан и функционирует Управляющий совет, то руководители ответят на вопрос о его составе, решениях, которые принимаются Управляющим советом (из предлагаемых вариантов) и наличии наиболее значимых эффектов его деятельности. Для определения открытости образовательного учреждения подготовлен вопрос о предоставлении публичного доклада (отчета). Также здесь определяются группы влияния на политику дошкольного образовательного учреждения.

Начало полевых работ: 9.11.2010 г. Окончание полевых работ: 1.02.2011 г.

Опрос проводился среди руководителей учреждений общего и дошкольного образования (первых лиц или их заместителей).

Для обследований учреждений дошкольного образования была спроектирована выборка общим объемом 400 учреждений.

Выборка образовательных учреждений была стратифицирована по следующим параметрам:

- 1) административно-географический;
- 2) тип населенного пункта;
- 3) вид образовательного учреждения.

В качестве «**административно-географического признака**» использовалась принадлежность к одному из восьми федеральных округов и к Москве как самостоятельному географическому объекту (табл. 1):

1. Г. Москва;
2. Северо-Западный ФО;
3. Центральный ФО (без г. Москва);
4. Приволжский ФО;
5. Южный ФО;
6. Северо-Кавказский ФО;
7. Уральский ФО;
8. Сибирский ФО;
9. Дальневосточный ФО.

По признаку «**тип населенного пункта**» было выделено пять категорий:

- 1) г. Москва;
- 2) другие города с населением более 1 млн чел.;
- 3) города с населением от 100 тыс. до 1 млн чел.;
- 4) города с населением менее 100 тыс. чел.;
- 5) села и поселки городского типа (далее – пгт).

Таблица 1. Распределение по «географическому признаку»

Федеральный округ	Количество опрошенных учреждений	Процент от общего количества ОУ
Г. Москва	100	25,00
Северо-Западный	31	7,75
Центральный без г. Москва	64	16,00
Приволжский	70	17,50
Южный	31	7,75
Северо-Кавказский	16	4,00
Уральский	28	7,00
Сибирский	45	11,25
Дальневосточный	15	3,75
Итого	400	100

Таблица 2. Распределение по признаку «тип населенного пункта»

Тип населенного пункта	Количество опрошенных учреждений	Процент от общего количества ОУ
Г. Москва	100	25,00
Другие города с населением более 1 млн чел.	41	10,25
Города с населением от 100 тыс. до 1 млн чел.	95	23,75
Города и пгт с населением менее 100 тыс. чел.	79	19,75
Села	85	21,25
Итого	400	100

Опрос проводился среди руководителей дошкольных образовательных учреждений следующих **видов**:

- 1) обычный детский сад;
- 2) детский сад для детей раннего возраста;
- 3) детский сад для детей дошкольного (старшего дошкольного) возраста;
- 4) детский сад присмотра и оздоровления;
- 5) детский сад компенсирующего вида;
- 6) детский сад комбинированного вида;
- 7) детский сад общеразвивающего вида с приоритетным осуществлением деятельности по одному из направлений развития детей;

- 8) центр развития ребенка;
- 9) начальная школа-детский сад/прогимназия.

В каждой из образованных по указанным параметрам страт учреждения дошкольного образования отбирались случайным образом.

Для исследования отбирались в основном государственные/муниципальные учреждения нормальной комплектности (за исключением тех случаев, когда для проводившегося одновременно с опросом руководителей учреждений дошкольного образования опроса преподавателей (воспитателей) и родителей детей, посещающих школы и детские сады, требовалось отобрать негосударственные/частные учреждения или малокомплектные школы).

Всего для опроса было отобрано 400 учреждений дошкольного образования в 45 регионах России.

В случае отказа руководителей образовательных учреждений принять участие в опросе это учреждение заменялось на другое из той же страты. Замена образовательного учреждения осуществлялась в соответствии с административно-географическим признаком, типом населенного пункта, формой собственности и размером учреждения дошкольного образования.

Для проведения исследования разработан опросник. Для обеспечения правильности исполнения процедуры исследования разработана специальная «Инструкция для интервьюеров».

Данный опрос осуществлялся методом личного интервью с использованием двух анкет и проводился по традиционным требованиям к технологии проведения подобных интервью. Так, в начале интервью респонденту передавалась анкета для респондента, и респондент обращался к ней в течение всего интервью, называя интервьюеру нужные варианты ответов на соответствующие вопросы. Интервьюер, в свою очередь, зачитывал в соответствии с инструкциями вопросы и предложенные, где необходимо, варианты ответов и далее отмечал/записывал ответы респондента в свою анкету (анкету для интервьюера). Данная процедура используется, чтобы устранить ошибки восприятия и упростить понимание вопросов для респондента при работе с достаточно сложным макетом анкеты (когда предлагаются множество таблиц и «длинные» списки вариантов ответов).

Сбор информации осуществлялся методами, наиболее удобными для респондентов. На практике использовалось как самозаполнение, так и личное или телефонное интервью, а также пересылка опросного листа и заполненной анкеты по электронной почте или по факсу.

Организация проведения опроса предполагала достижение договоренности с руководителями учебных заведений, предоставление им анкет, сбор заполненных анкет, ввод и логический контроль данных. Достижение договоренности с руководством учреждений предполагало общее информирование о целях исследования, предоставление гарантий анонимности участия и возможности получить материалы, созданные на основе собранных данных.

Проверка качества проведенных работ осуществлялась выборочным телефонным контролем, посещением, по электронной почте. Случаев подлога или фальсификации данных не обнаружено.

При обработке первичной информации и формировании баз данных ввод данных осуществлялся программными средствами. Для минимизации возможных ошибок ввода был осуществлен двойной ввод данных. Данные сгруппированы по типам учебных заведений. По результатам опроса сформирована информационная база данных в формате SPSS.

По результатам исследования подготовлено линейное распределение ответов по типам учебных заведений, а также табличное распределение ответов по регионам и форме собственности учебных заведений (*табл. 3–5*).

В ходе проведения исследования интервьюеры Левада-Центра вступили в контакт с руководителями 407 учреждений дошкольного образования. Превышение числа опрошенных образовательных учреждений над запланированной выборкой объясняется тем, что в случае отказа руководителя первоначально отобранного учреждения от участия в опросе или затягивания им решения по этому поводу начинали вести переговоры с руководителями других образовательных учреждений, что в ряде случаев заканчивалось проведением двух интервью вместо одного.

Таблица 3. Соотношение между количеством опрошенных учреждений и нерезультативными контактами (в абсолютных величинах)

Тип учебного заведения	Общее количество контактов	Опрошено	Отказ от участия в опросе	Количество контактов без интервью*
Дошкольное образование	496	407	71	18

* Интервью не проведены по причине:

- представители учреждения тянули время, не давая ответа;
- согласились на опрос, но анкету так и не заполнили.

Из общего числа контактов 18 не закончились достижением договоренности о проведении исследования в результате отказа от проведения исследования или «затягивания» сроков проведения интервью.

Основные причины этих отказов состоят в том, что руководители образовательных учреждений всех уровней образования мало заинтересованы в раскрытии информации о финансовых аспектах и о специфике работы в своих учреждениях.

Таблица 4. Метод сбора данных (в абсолютных величинах)

Использованный метод	Количество ДОУ
Интервью	171
в том числе личное интервью	140
в том числе телефонное интервью	31
Самозаполнение	236
в том числе при личном контакте	172
в том числе через секретаря	25
в том числе по электронной почте, по факсу	39
Всего	407

Таблица 5. Реализация выборки по стратам (в абсолютных величинах)

Федеральный округ	Количество ДОУ	
	По плану	По факту
Москва	100	102
Северо-Западный	31	32
Центральный (без учета Москвы)	64	65
Приволжский	70	72
Южный	31	30
Северо-Кавказский	16	16
Уральский	28	28
Сибирский	45	46
Дальневосточный	15	16
Тип населенного пункта		
Москва	100	102
Города > 1 млн	41	45
Города 100 тыс. – 1 млн	95	96
Города < 100 тыс.	79	79
Села и пгт	85	85
Всего	400	407

При анализе результатов исследования необходимо принимать во внимание, что респонденты отвечали на вопросы, следуя собственному пониманию содержания вопроса (не всегда совпадающему с тем содержанием, которое вкладывалось в этот вопрос исследователем), что характерно для любого рода социологических исследований, особенно реали-

зуемых с использованием техники самозаполнения. В связи с этим следует обратить внимание на следующие моменты.

Отдельно можно отметить, что, как и всегда, респонденты крайне неохотно отвечали на все вопросы, касающиеся расходов и доходов.

Все несоответствия и спорные моменты были сверены с реальными ответами и только после этого подвергались логической коррекции.

Данные по всем вопросам анкеты по возможности проверены и вычищены от случайных ошибок ввода, логических несоответствий и пропусков.

2. МОДЕЛИ ФИНАНСИРОВАНИЯ

Специфика финансирования дошкольного образования заключается в том, что применительно к данному уровню образования можно выделить расходы как собственно на образование детей, так и на содержание детей. В случае, когда речь идет о получении начального, основного и среднего общего образования, все расходы на содержание детей в образовательных учреждениях несут родители (законные представители) ребенка. В случае же с дошкольным образованием в качестве дополнительной гарантии родителям и иным законным представителям детей дошкольного возраста большую часть расходов на содержание ребенка в учреждении принимает на себя соответствующий бюджет. Родители же в форме родительской платы несут лишь незначительную долю, в размере 10 либо 20% этих расходов, с последующей компенсацией от 20 до 70 % уплаченных ими средств.

Финансирование предоставления дошкольного образования в Российской Федерации осуществляется в соответствии с рядом нормативных правовых актов, устанавливающих правила финансирования образовательной деятельности в Российской Федерации. Нормы, содержащиеся в таких нормативных правовых актах, определяют общие требования к механизмам формирования нормативов затрат на содержание и обучение детей в дошкольных образовательных учреждениях, источники финансирования (бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, оплата физических и юридических лиц), формы финансирования и порядок расходования бюджетных средств и средств, полученных из внебюджетных источников.

Модели финансирования из различных уровней бюджетной системы и внебюджетных источников для различных видов реализуемых общеобразовательных программ дошкольного образования опираются на нормативное обеспечение и налоговое стимулирование развития дошкольных образовательных программ в организациях различных форм собственности. Модель финансирования ориентирована на распространение механизма выплаты компенсации родительской платы за содержание детей в образовательных учреждениях на негосударственные организации, а также на расширение форм предоставления услуг раннего развития и дошкольного образования для детей старшего дошкольного возраста (группы кратковременного пребывания, семейные детские сады, соответствующие программы учреждений дополнительного образования); на развитие услуг раннего образования и консультирования для семей с детьми младше трех лет (*рис. 1*).

В отношении дошкольных образовательных учреждений финансовое обеспечение ложится на местный бюджет, если же речь идет о реализации программ дошкольного образования в общеобразовательных учреждениях, часть расходов возлагается на бюджет субъекта Российской Федерации. В последнем случае субъект Российской Федерации финансирует расходы на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, на учебники и учебные пособия, на технические средства обучения, на расходные материалы и хозяйственные нужды. Таким образом, финансируются расходы на образование, но не на содержание ребенка в учреждении.

Расходы на содержание детей в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях в той их части, в какой они осуществляются публичной властью, должны производиться из местных бюджетов, а при недостаточности собственных источников финансирования — за счет федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в порядке компенсации дополнительных расходов. Недостаточность собственных источников дохода на уровне муниципальных образований влечет за собой обязанность органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществлять в целях сбалансированности местных бюджетов над-

лежащее бюджетное регулирование. Конкретные формы компенсации дополнительных расходов и установление соответствующего механизма должны определяться в законодательном порядке.

Рис. 1.



Модель нормативно-долевого финансирования, включающая систему разделения оплаты услуг по содержанию и обучению детей в дошкольных образовательных учреждениях, учитывает также нормы законодательства о местном самоуправлении в Российской Федерации. Согласно статье 130 Конституции Российской Федерации, местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. При этом федеральными законами предусматриваются несколько видов муниципальных образований двух уровней. В частности, это городские или сельские поселения (низший уровень), муниципальные районы или городские округа (высший уровень, обычно называемый в практике первым уровнем). Для каждого вида (и уровня) муниципальных образований законодательством предусматриваются отдельные «наборы» полномочий (вопросов местного значения), которые во многом совпадают, особенно по уровням муниципальных образований, но, тем не менее, имеют и заметные отличия.

Пределы осуществления местного самоуправления определяются, в первую очередь, Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – закон № 131-ФЗ). При определении вопросов местного значения муниципальных районов и городских округов (статьями 15, 16 закона № 131-ФЗ) к таким вопросам законодатель отнес организацию предоставления общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района и городского округа.

Полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования также определяются статьей 31 Закона Российской Федерации «Об образовании». К таким полномочиям муниципальных районов и городских округов отнесены:

- организация предоставления общедоступного бесплатного дошкольного образования;
- обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий.

Органы местного самоуправления муниципального района вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления поселений о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджета муниципального

района в бюджеты поселений. Указанные соглашения должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема субвенций, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений.

Модель нормативно-долевого финансирования из различных уровней бюджетной системы и внебюджетных источников для различных видов реализуемых общеобразовательных программ дошкольного образования опирается на специальные нормы закона Российской Федерации «Об образовании», посвященные регулированию финансирования дошкольного образования. Так, вопросы родительской платы за содержание ребенка в образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования, регулируются статьей 52.1 Закона «Об образовании». Согласно нормам закона, учредители образовательных учреждений, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования, вправе устанавливать плату, взимаемую с родителей или законных представителей за содержание ребенка в указанных учреждениях, если иное не установлено федеральными законами.

Размер родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования, не может превышать 20% затрат на содержание ребенка в соответствующем образовательном учреждении, а с родителей (законных представителей), имеющих трех и более несовершеннолетних детей, — 10% указанных затрат. За содержание детей с ограниченными возможностями здоровья, посещающих государственные и муниципальные образовательные учреждения, реализующие основную общеобразовательную программу дошкольного образования, а также детей с туберкулезной интоксикацией, находящихся в указанных образовательных учреждениях, родительская плата не взимается.

Таким образом, разграничивая в федеральном законодательстве «государственные гарантии» дошкольного образования путем выделения субвенций, с одной стороны, и плату за содержание ребенка в дошкольных образовательных учреждениях, с другой, законодатель вводит дифференциацию этих понятий. При этом плата за содержание ребенка в дошкольном образовательном учреждении по смыслу закона не является финансированием предоставления дошкольного образования по общеобразовательной программе учреждения. Отсюда вытекают и разные механизмы определения размеров финансирования. Родительская плата взимается за содержание ребенка, но не за обучение его по основной общеобразовательной программе в дошкольном образовательном учреждении, и размеры ее определяются учредителем.

При этом учредитель любого государственного или муниципального учреждения ограничен в установлении размера родительской платы: при расчете размера платы должны учитываться реальные затраты на содержание ребенка, и родительская плата не может превышать установленного процента от этих затрат. Перечень затрат, учитываемых при установлении родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования, устанавливается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. Статья 52.2 Закона Российской Федерации «Об образовании» определяет компенсацию части родительской платы за содержание ребенка в образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования.

В целях материальной поддержки воспитания детей, посещающих государственные и муниципальные образовательные учреждения, реализующие основную общеобразовательную программу дошкольного образования, родителям (законным представителям) выплачивается компенсация части родительской платы на первого ребенка в размере 20% размера внесенной ими родительской платы, фактически взимаемой за содержание ребенка в соответствующем образовательном учреждении, на второго ребенка — в размере 50% и на третьего ребенка и последующих детей — в размере 70% размера указанной родительской платы. Право на получение компенсации имеет один из родителей (законных представите-

лей), внесших родительскую плату за содержание ребенка в соответствующем образовательном учреждении.

Порядок обращения за компенсацией, а также порядок ее выплаты устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Финансирование расходов, связанных с предоставлением компенсации, является расходным обязательством субъектов Российской Федерации.

Российская Федерация обеспечивает софинансирование указанных расходов путем предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий, рассчитываемых исходя из среднего сложившегося в субъекте Российской Федерации размера родительской платы, фактически взимаемой за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования. Предоставление субсидий осуществляется в порядке и на условиях, которые определяются Правительством Российской Федерации, в пределах объемов средств, выделяемых на эти цели в федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Одно из ключевых изменений, реализуемых в рамках модели финансирования из различных уровней бюджетной системы (федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, муниципального бюджета) и внебюджетных источников для различных видов реализуемых общеобразовательных программ дошкольного образования, – модернизация подходов к существующей системе текущего финансирования учреждений дошкольного образования. Ближайший шаг – переход от сметного к нормативно- долевого финансированию, включающему систему разделения оплаты услуг по содержанию и обучению детей в дошкольных образовательных учреждениях. Механизм нормативно- долевого финансирования различных видов реализуемых основных общеобразовательных программ дошкольного образования обуславливает прозрачную конкуренцию образовательных учреждений.

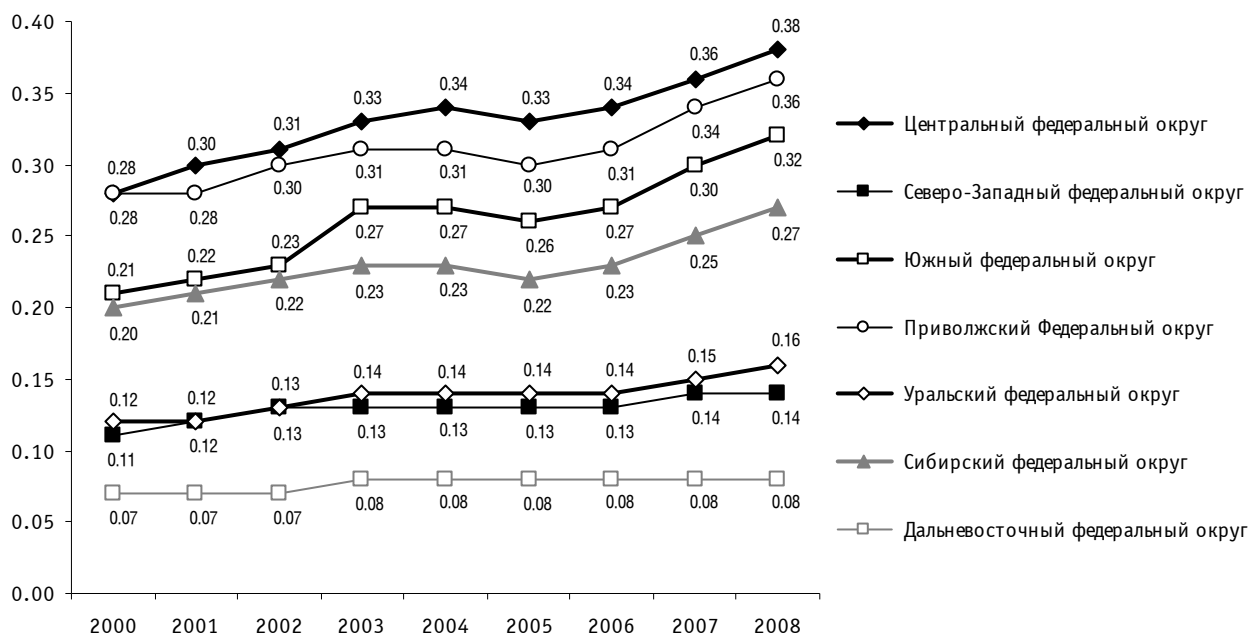
В модели нормативно- долевого финансирования не все расходы на реализацию образовательных программ дошкольного образования должны быть включены в нормативы финансирования. Развитие материально-технической базы целесообразно осуществлять посредством специальной государственной поддержки с учетом стоимости конкретных направлений развития, обновления технологий, обеспечивающих образование, воспитание и развитие детей. Часть такого финансирования предоставляется на конкурсной основе через целевые и грантовые программы (рис. 2).

Рис. 2.



На рис. 3 представлена демографическая ситуация.

**Рис. 3. Число родившихся детей обоого пола за год
(млн чел.)**



Нормативно-долевое финансирование дошкольного образования базируется на следующих принципах:

- деятельность дошкольного образовательного учреждения финансируется его учредителем на основе муниципального задания;
- финансирование дошкольного образовательного учреждения осуществляется на основе ведомственных и местных нормативов финансирования, определяемых в расчете на одного воспитанника по каждому виду дошкольного образовательного учреждения;
- нормативы финансирования должны учитывать специфику дошкольного образовательного учреждения и быть достаточными для покрытия средних по данному муниципалитету текущих расходов, связанных с образовательным процессом в дошкольном образовательном учреждении и эксплуатацией зданий, сооружений и штатного оборудования дошкольного образовательного учреждения;
- схема финансирования муниципального дошкольного образовательного учреждения определяется типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих видов.

Основным показателем заданий учредителя дошкольному образовательному учреждению, на основании которого определяются финансовые средства, необходимые для выполнения этого задания, является объем (состав) оказываемых услуг. Показатели объема оказываемых услуг должны быть увязаны с показателями, отражающими качество, условия и порядок оказания услуг. Невыполнение этих показателей свидетельствует о неготовности учреждения оказывать услуги в соответствии с требованиями, отраженными в этих показателях, и, как следствие, ставит и перед учреждением, и перед органом управления образованием вопрос о возможности функционирования учреждения, не обеспечивающего должного качества и условий предоставления услуг. Для обеспечения указанных показателей, возможно, требуются дополнительные средства на модернизацию (ремонт, техническое оснащение и т.п.) учреждения, повышение квалификации его сотрудников. Но эти средства, как правило, должны выделяться не на выполнение задания, а на развитие учреждения (финансирование программы развития, утвержденной учредителем).

Функции учредителя дошкольного образовательного учреждения выполняют муниципальные органы управления образованием, которые и должны выдавать задания. В то же

время каждое дошкольное образовательное учреждение должно принять ребенка в пределах численности, установленной в лицензии.

Задание должно обеспечивать увязку показателей объемов и качества предоставляемых образовательными учреждениями услуг с размерами направляемых на эти цели средств муниципального бюджета.

Алгоритм деятельности по формированию и размещению задания

1. *Анализ потребности в услугах дошкольного образования.* Многоплановая работа, в ходе которой данные собираются и обрабатываются методами социологических исследований, статистического анализа и мониторинга, иницируются деятельность переговорных площадок по формированию гражданского заказа. Результатом анализа должны стать данные об объеме и формах услуг, уровне удовлетворенности их качеством.

2. *Анализ ресурсов системы дошкольного образования.* Определение ресурсоемкости сети, ее специфических характеристик (типологии и объемных показателей сети, форм территориального распределения, кадрового потенциала, материально-технических и финансовых ресурсов, нормативно-правового и программно-методического обеспечения). Данные анализа используются для формирования обоснованного задания, с одной стороны, и для принятия управленческих решений по развитию сети, с другой стороны.

3. *Формирование критериев отбора и размещение задания для подведомственных учреждений и публичного заказа на услуги дошкольного образования.* В публичном конкурсе могут участвовать все имеющие лицензию на этот вид услуг образовательные учреждения, вне зависимости от организационно-правовых форм.

В дошкольных образовательных учреждениях применяется **принцип долевого нормативного финансирования**. Его задача — реформировать и модернизировать систему финансирования дошкольных образовательных учреждений на основе внедрения долевых (субсидиарных) схем финансирования образовательно-воспитательного процесса и затрат на содержание ребенка: финансирование первого за счет бюджета, второго — за счет родителей на нормативной основе при адресной социальной поддержке малообеспеченных семей.

Схема обеспечения нормативно- долевого финансирования дошкольного образовательного учреждения:

- образовательные услуги в объеме соответствующих образовательных программ дошкольных учреждений финансируются за счет средств бюджета;
- социальные услуги оплачиваются родителями и дотируются по необходимости за счет средств муниципалитетов на адресной основе;
- расходы по развитию и содержанию материальной базы несет собственник (учредитель).

Вводимый механизм должен отвечать следующим требованиям:

- прозрачность финансовых потоков;
- целевой характер финансирования;
- нормативный способ планирования;
- обоснованная оплата родителями услуг дошкольных учреждений;
- возможность контроля целевого прохождения и использования средств;
- финансово-хозяйственная самостоятельность дошкольных учреждений.

Порядок финансирования в этом случае выглядит следующим образом.

Органы местного самоуправления, планируя бюджет на очередной период, определяют нормативную потребность в средствах на финансирование образовательных программ дошкольного образования. Эти средства доводятся до учреждений дошкольного образования посредством установления задания через бюджетное финансирование на нормативной основе. В этой схеме участвуют все дошкольные учреждения независимо от их принадлежности.

Средства на финансирование социальных услуг муниципалитет выделяет совместно с родителями, используя систему адресных субсидий, а также целевые субсидии из местного бюджета на основании целевых социальных программ данной территории.

Финансирование затрат на содержание материальной базы осуществляет балансо-держатель (собственник). Часть затрат на содержание материальной базы собственник (если дошкольное учреждение негосударственное) перекладывает на само учреждение, т.е. она включается в расчет родительской платы.

Для реализации механизма долевого финансирования необходимо выполнить первоначальные условия:

- придать всем дошкольным учреждениям образования статус юридического лица;
- открыть расчетные счета, обеспечить бухгалтерское обслуживание дошкольных учреждений.

Основным элементом, приводящим в действие данный механизм, является норматив бюджетного финансирования.

Норматив бюджетного финансирования – расчетная регламентирующая величина затрат в стоимостном измерении на реализацию образовательных программ, основу которой составляют нормы трудовых, материальных и денежных ресурсов на единицу нормирования в год, по видам дошкольных учреждений.

В норматив включаются:

- заработная плата в соответствии с новой системой оплаты труда, установленной в регионе, включая базовую, компенсационную и стимулирующую части;
- начисления на заработную плату;
- компенсационные выплаты на книгоиздательскую продукцию;
- расходы на повышение квалификации работников;
- иные хозяйственные выплаты (хозяйственный инвентарь, связь, Интернет, командировочные расходы, медикаменты, средства на текущий ремонт и т.п.).

При расчете используются:

- утвержденный учебный план учреждения;
- нормы предельной наполняемости групп, установленные Типовым положением о дошкольном образовательном учреждении;
- должностные оклады по профессионально-квалификационным группам, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации, объемы компенсационных выплат, установленные законодательством и нормативными правовыми актами местного самоуправления, объемы стимулирующих выплат;
- расчетное количество штатной численности по педагогическому, административному, учебно-вспомогательному и обслуживающему персоналу на одну группу и т.д.;
- величина компенсационной выплаты на книгоиздательскую продукцию для педагогических работников.

Важнейшим финансовым механизмом, позволяющим учесть требования к объему и качеству предоставляемых услуг, является **финансирование по результатам**. Бюджет, ориентированный на результат, – система формирования и исполнения бюджета, отражающая взаимосвязь между бюджетными расходами и достигнутыми результатами.

Формирование бюджета осуществляется на основе запланированных к достижению результатов. Происходит переход от принципа деления бюджетных ресурсов между субъектами сети учреждений дошкольного образования, когда необъективное преимущество в финансировании могут получать наиболее настойчивые производители бюджетных услуг, к принципу выделения бюджетных ресурсов в соответствии с объемом и качеством услуг. Внедрение новой системы бюджетирования подразумевает и обязательность оценки выполнения учреждениями, предоставляющими услуги дошкольного образования, требуемых результатов, на достижение которых были выделены ассигнования из бюджета.

3. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

3.1. Общие сведения об учреждениях

В исследовании 2010 г. опрос руководителей дошкольных образовательных учреждений проводился впервые. Были опрошены руководители дошкольных образовательных учреждений из города Москвы, городов с населением свыше 1 млн чел., с населением от 100 тыс. до 1 млн чел., до 100 тыс. чел., а также сел и поселков городского типа. Опрос был проведен в 407 дошкольных образовательных учреждениях. Опрашивались руководители преимущественно государственных (муниципальных) дошкольных образовательных учреждений и только 13 негосударственных детских садов.

Основную долю в выборке составили дошкольные образовательные учреждения — детский сад, таких 217 учреждений (53,3%) (табл. 6).

К «другому» в таблице 6 относятся Центры развития ребенка, детские сады общеразвивающего/общеобразовательного видов и начальные школы-детские сады/прогимназии.

Таблица 6. Реализация выборки по видам дошкольных образовательных учреждений

Вид ДОУ	Количество	Процент
Обычный детский сад	217	53,3
Детский сад для детей раннего возраста	3	0,7
Детский сад для детей дошкольного (старшего дошкольного) возраста	2	0,5
Детский сад присмотра и оздоровления	7	1,7
Детский сад компенсирующего вида	15	3,7
Детский сад комбинированного вида	81	19,9
Другие ДОУ	82	20,2
Итого	407	100,0

По видам ДОУ в опросе участвовали руководители обычных детских садов по всем городам, их представлено наибольшее количество (табл. 7), в регионах от 42,9 до 65,9% от всех опрошенных; по комбинированному виду представлены от 13,1 до 28,6% от всех опрошенных. В выборку попало малое количество детских садов компенсирующего вида — от 5,9 до 7,1% от всех опрошенных.

Таблица 7. Распределение дошкольных образовательных учреждений в зависимости от типа населенного пункта (в процентах от числа опрошенных)

Вид ДОУ	Всего	Москва	Город свыше 1 млн чел.	Город от 100 тыс. до 1 млн чел.	Город до 100 тыс. чел.	Село или ПГТ
Обычный детский сад	53,3	52	42,9	46,8	54,8	65,9
Детский сад для детей раннего возраста	0,7	2	2,4	0	0	0
Детский сад для детей дошкольного (старшего дошкольного) возраста	0,5	0	0	1,1	1,2	0
Детский сад присмотра и оздоровления	1,7	0	2,4	1,1	3,6	2,4
Детский сад компенсирующего вида	3,7	5,9	7,1	6,4	0	0
Детский сад комбинированного вида	19,9	23,5	28,6	22,3	13,1	15,3
Другие ДОУ	20,1	16,7	16,7	22,3	27,4	16,5

К «другим ДООУ» от 16,5 до 27,4% от всех опрошенных руководители отнесли чаще всего встречающиеся Центр развития ребенка, МДОУ общеразвивающего вида, а также детский сад с приоритетным художественно-эстетическим/физическим развитием.

Дошкольные образовательные учреждения с государственной формой собственности составляют в выборке 96,8%, с негосударственной формой собственности – 3,2% учреждений (13 учреждений) (табл. 8). Распределение учреждений между различными формами собственности по типам населенных пунктов представлено в таблице 9.

Таблица 8. Реализация выборки по формам собственности

Вид ДООУ	Количество	Процент
Государственное	394	96,8
Негосударственное	13	3,2
Итого	407	100,0

**Таблица 9. Распределение по типам населенных пунктов
(в процентах)**

Вид ДООУ	Москва	Город свыше 1 млн чел.	Город от 100 тыс. до 1 млн чел.	Город до 100 тыс. чел.	Село или ПГТ
Государственное	97,1	90,5	96,8	96,4	100
Негосударственное	2,9	9,5	3,2	3,6	0

Руководителям задавался вопрос о количестве групп в их дошкольных образовательных учреждениях, а также о количестве детей в группах. Руководители отвечают, что в среднем у них в садах по семь групп (табл. 10), а в группах в среднем по 22 ребенка (табл. 11). Но встречаются и группы с большим количеством детей, даже превышающим санитарные нормы.

**Таблица 10. Количество групп в дошкольном образовательном учреждении
(в группах)**

Количество групп	Москва	Город свыше 1 млн чел.	Город от 100 тыс. до 1 млн чел.	Город до 100 тыс. чел.	Село или ПГТ
Среднее значение	7	7,7	8,3	7,3	5,6
Максимальное значение	13	18	20	15	18
Минимальное значение	2	2	2	2	1

**Таблица 11. Количество детей в группах
(чел.)**

Количество детей	Москва	Город свыше 1 млн чел.	Город от 100 тыс. до 1 млн чел.	Город до 100 тыс. чел.	Село или ПГТ
Среднее значение	21,3	22,6	23,8	22,5	19,8
Максимальное значение	30	35	37	35	30
Минимальное значение	11	6	10	12	5

3.2. Общие сведения о руководителях

Исследование предполагало опрос руководителей дошкольных образовательных учреждений, но, кроме заведующих, в отдельных случаях на вопросы анкеты отвечали заместители заведующих, методисты и представители других административных должностей (табл. 12).

Таблица 12. Распределение респондентов по должности
(в процентах)

Должность респондента	Москва	Город свыше 1 млн чел.	Город от 100 тыс. до 1 млн чел.	Город до 100 тыс. чел.	Село или ПГТ
Заведующий(ая) дошкольным образовательным учреждением	95,1	97,6	80,9	89,3	88,2
Заместитель заведующего, методист	4,9	0	16	8,3	7,1
Другая административная должность	0	2,4	3,2	2,4	4,7

Возрастная структура заведующих детскими садами представлена в *таблице 13*. Наибольший процент руководителей представлен в возрасте от 50 до 59 лет, т. е. предпенсионного и пенсионного возраста. Причем такая картина существует во всех типах населенных пунктов. Также достаточно много руководителей в возрасте от 40 до 49 лет, но несколько меньше, чем старших их коллег. В Москве встретились 2,9% руководителей в возрасте старше 70 лет. Такая же частота руководителей моложе 30 лет во всех населенных пунктах.

Таблица 13. Возраст руководителя дошкольного образовательного учреждения
(в процентах)

Возраст	Москва	Город свыше 1 млн чел.	Город от 100 тыс. до 1 млн чел.	Город до 100 тыс. чел.	Село или ПГТ
До 30 лет	3,9	0	2,1	1,2	1,2
30–39 лет	22,5	28,6	18,1	28,6	15,3
40–49 лет	24,5	28,6	35,1	25	36,5
50–59 лет	36,3	35,7	36,2	33,3	37,6
60–69 лет	9,8	7,1	8,5	11,9	9,4
70 лет и старше	2,9	0	0	0	0

Во всех городах более 90% руководителей дошкольных образовательных учреждений имеют высшее образование, и только в селах и поселках городского типа заведующих детскими садами с высшим образованием около 73% (*табл. 14*).

Таблица 14. Образование руководителя дошкольного образовательного учреждения
(в процентах)

Образование	Москва	Город свыше 1 млн чел.	Город от 100 тыс. до 1 млн чел.	Город до 100 тыс. чел.	Село или ПГТ
Высшее	97,1	97,6	93,6	91,7	72,9
Среднее профессиональное	2,9	2,4	5,3	7,1	27,1

Практически по всем типам населенных пунктов руководители отвечают, что заведующие их дошкольными образовательными учреждениями имеют стаж работы более 10 лет, что согласуется с их возрастом (*табл. 15*).

Практически все заведующие — женщины (*табл. 16*). Нам встретились всего два руководителя — мужчины (один из Москвы, второй из города с населением от 100 тыс. до 1 млн чел.).

Таблица 15. Стаж работы руководителя дошкольного образовательного учреждения на административной должности
(в процентах)

Стаж работы	Москва	Город свыше 1 млн чел.	Город от 100 тыс. до 1 млн чел.	Город до 100 тыс. чел.	Село или ПГТ
Менее 3 лет	15,7	16,7	16	14,3	17,6
3–5 лет	13,7	9,5	7,4	23,8	9,4
5–10 лет	12,7	21,4	21,3	19	20
Более 10 лет	57,8	52,4	55,3	42,9	52,9

**Таблица 16. Пол руководителя дошкольного образовательного учреждения
(в процентах)**

Пол	Москва	Город свыше 1 млн чел.	Город от 100 тыс. до 1 млн чел.	Город до 100 тыс. чел.	Село или ПГТ
Мужской	1	0	1	0	0
Женский	99	100	99	100	100

На вопрос о получении дополнительного образования в области управления, менеджмента респонденты отвечают, что руководители их детских садов в большинстве случаев проходили курсы повышения квалификации, что соответствует требованиям. Однако цифры, представленные в *таблице 17*, вполне оптимистичны и в плане обучения по другим программам.

**Таблица 17. Сведения о дополнительном образовании руководителя
дошкольного образовательного учреждения
(в процентах)**

Дополнительное образование	Москва	Город свыше 1 млн чел.	Город от 100 тыс. до 1 млн чел.	Город до 100 тыс. чел.	Село или ПГТ
Нет	17,6	4,8	21,7	25	31,8
Краткосрочные курсы, тренинги (менее 1 месяца)	14,7	31	22,8	19	17,6
По программам дополнительного обучения	12,7	33,3	8,7	13,1	10,6
Курсы повышения квалификации	72,5	78,6	55,4	54,8	52,9
Стажировка	2,9	9,5	0	1,2	2,4
Второе высшее образование	10,8	11,9	8,7	4,8	2,4
Аспирантура, докторантура	1	4,8	0	0	0
Другое	2	2,4	3,3	1,2	0

4. РЕСУРСЫ

В волне обследования 2010 г. руководителям дошкольных образовательных учреждений задавались вопросы об обеспеченности их учреждений различного рода ресурсами. Руководители давали количественные оценки обеспеченности своих дошкольных образовательных учреждений основными видами ресурсов в процентах к уровню, необходимому для реализации образовательных программ дошкольного образования. При анализе полученных данных используются понятия «пороговый уровень» (80%) и «критический уровень» (60%).

По результатам опроса руководителей выявлен высокий уровень обеспеченности такими видами ресурсов, как кадровые ресурсы (административно-управленческий персонал, квалифицированный педагогический персонал), материально-технические ресурсы (детская мебель и инвентарь, игрушки и спортивный инвентарь, учебное оборудование), учебные площади (с помещениями для групповых занятий). Уровень обеспеченности этими видами ресурсов выше критического.

Необходимо отметить, что руководители всех дошкольных образовательных учреждений оценивают обеспеченность административно-управленческим персоналом несколько выше обеспеченности педагогическим персоналом, что является следствием низкого уровня заработной платы педагогического персонала дошкольных образовательных учреждений, трудностями в привлечении молодых педагогов и закреплении их в дошкольных учреждениях.

По обеспеченности доступом в Интернет только в Москве среднее значение достаточно высокое и приближается к пороговому уровню (77%), во всех остальных обследуемых дошкольных образовательных учреждениях показатель доступа в Интернет низкий. Только 44% дошкольных образовательных учреждений обеспечены доступом в Интернет в городах свыше 1 млн чел. Немного больше (62,5%) в городах от 100 тыс. чел. до 1 млн чел. Практически две трети учреждений дошкольного образования не имеют выхода в Интернет в городах до 100 тыс. чел. (31,2%), и совсем критически обстоят дела в селах — имеют доступ в Интернет только 18,5% ДООУ.

Можно подытожить, что ниже критического уровня обеспечены такими видами информационных ресурсов как *компьютеры и другая техника, доступ в Интернет* дошкольные образовательные учреждения, расположенные в селах и ПГТ, малых городах (до 100 тыс. чел.).

Лидерами в ресурсной обеспеченности образовательного процесса являются Москва и «средние» города с населением до 1 млн чел. (табл. 18).

Таблица 18. Обеспечение ресурсами и возможностями
(в процентах)

Вид ресурсов	Москва	Город свыше 1 млн чел.	Город от 100 тыс. до 1 млн чел.	Город до 100 тыс. чел.	Село или ПГТ
Административно-управленческий персонал	93,4	87,5	97,6	89,8	93,1
Квалифицированный педагогический персонал (воспитатели, музыкальные, физкультурные руководители, логопеды, дефектологи)	92,3	85,7	90,1	87,4	84,9
Учебные пособия, детская литература, методическая литература	87,8	73,9	84,5	77	72,1
Компьютеры и другая техника	73,3	49,5	65,9	48,2	41,6
Доступ в Интернет	77	44	62,5	31,2	18,5
Учебные площади	86,7	79,6	85,5	74,2	77,8
Детская мебель и инвентарь	88,5	77,5	84,7	71,1	70,1
Игрушки и спортивный инвентарь	82,7	68,7	76,8	64,9	65
Учебное оборудование	81,2	72,9	77,8	64	65,2

Руководителям ДООУ задавался вопрос о наличии объектов инфраструктуры. Практически все руководители (кроме Москвы и сел) указывают 100%-ную обеспеченность территорией для прогулок (табл. 19). Аналогичный показатель по обеспеченности помещениями: подавляющее большинство учреждений дошкольного образования обеспечены собственным зданием (от 79,4% в Москве до 95,2% в городах свыше 1 млн чел.), пищеблоком (от 96,5% на селе до 100% в городах свыше 1 млн чел.), медицинским кабинетом (от 80% на селе до 100% в городах свыше 1 млн чел.).

Следует отметить высокий показатель обеспеченности помещениями для музыкальных занятий, в частности, музыкальным залом оборудованы дошкольные образовательные учреждения от 78,8% на селе до 95,7% в городах от 100 тыс. чел. Заметно более низкая обеспеченность спортивным залом — от 52,4% в городах до 100 тыс. чел. до 82,4% в Москве. При этом плавательный бассейн имеют даже в Москве только 26,5% садов, в других городах в среднем 12%, а на селе только 3,5%. Низкая обеспеченность бассейнами неблагоприятно сказывается на физическом развитии детей, однако бассейны не входили в нормативы обеспеченности, поэтому и проекты типовых зданий детских садов их не предусматривали (в том числе в силу дороговизны и сложности в эксплуатации).

Для занятий с детьми выделены специально кабинеты для занятий с логопедом от 37,6% на селе до 73,5% в Москве. Кабинеты для занятий с другими специалистами очень редко встречаются на селе (всего 25,9%), чаще всего в Москве (72,5%), в других городах от 51,2 до 60,6%.

Для развития детей очень полезно оснащение библиотекой или библиотечным фондом. Детские сады должны быть обеспечены соответствующими возрасту книжками, альбомами, наглядными пособиями. Многие дети дошкольного возраста умеют читать, для неумеющих читать проводится чтение сказок и рассказов вслух. Однако библиотеки встречаются в детских садах совсем нечасто: от 9,4% на селе до 27,5% в Москве. Можно предположить, что книги находятся в каждой группе отдельно, но нельзя допускать отсутствия работы с книгой для умственного, а также и эстетического развития детей.

Поскольку до сих пор дошкольные образовательные учреждения слабо обеспечены компьютерами и Интернетом, то и компьютерными классами они практически не оснащены: от 1,2% на селе (2,4% в городах свыше 1 млн чел.; 4,8% в городах до 100 тыс. чел.). И только в Москве оснащение компьютерными классами доходит в среднем до 14,7%.

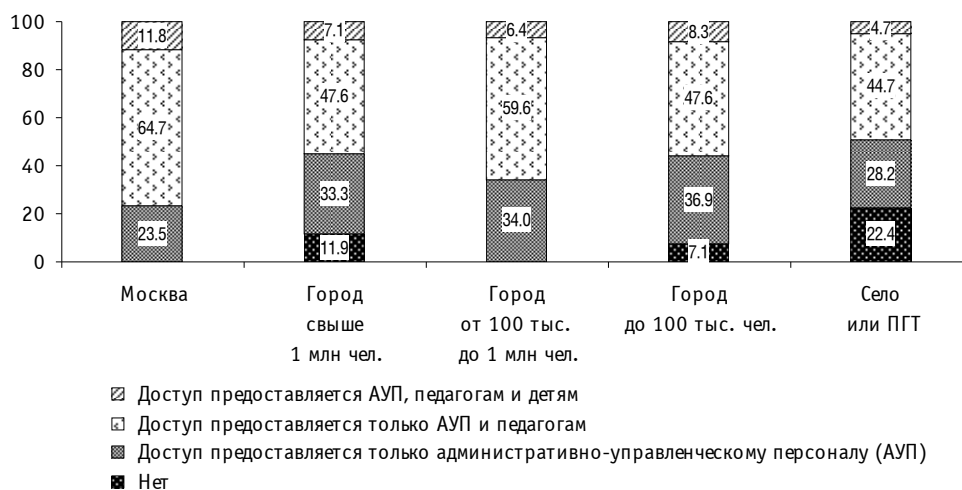
Также руководителям ДООУ задавался вопрос о наличии гаража. Доля дошкольных образовательных учреждений, отмечающих наличие такого объекта инфраструктуры незначительна во всех типах населенных пунктов (но меньше всего в Москве), что свидетельствует о повсеместном использовании (закупке) услуг сторонних организаций по доставке питания в дошкольные образовательные учреждения.

Таблица 19. Обеспеченность дошкольных образовательных учреждений объектами инфраструктуры (в процентах)

Объект инфраструктуры	Москва	Город свыше 1 млн чел.	Город от 100 тыс. до 1 млн чел.	Город до 100 тыс. чел.	Село или ПГТ
Собственное здание	79,4	95,2	84,0	86,9	88,2
Гараж	1,0	14,3	8,5	7,1	12,9
Компьютерный класс	14,7	2,4	11,7	4,8	1,2
Музыкальный зал	91,2	92,9	95,7	91,7	78,8
Кабинет для занятий с логопедом	73,5	50,0	66,0	54,8	37,6
Библиотека (библиотечный фонд)	27,5	9,5	22,3	15,5	9,4
Территория для прогулок	97,1	100	100	100	97,6
Медицинский кабинет	98	100	97,9	95,2	80
Спортивный зал	82,4	57,1	70,2	52,4	54,1
Плавательный бассейн	26,5	11,9	13,8	11,9	3,5
Пищеблок	98	100	98,9	98,8	96,5
Кабинеты для занятий с другими специалистами	72,5	54,8	60,6	51,2	25,9

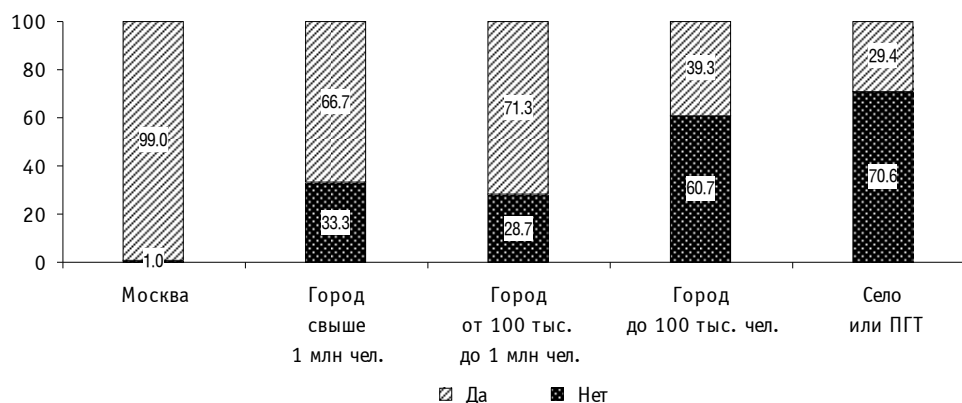
Руководителям дошкольных образовательных учреждений задавался вопрос об использовании их учреждениями компьютеров, и при положительном ответе респондентов просили ответить на вопрос: «Кто имеет к ним доступ?» В Москве и в городах от 100 тыс. до 1 млн чел. во всех детских садах имеются компьютеры (рис. 4). Не имеют компьютеров в городах свыше 1 млн человек в 11,9% детских садов, в городах до 100 тыс. в 7,1% детских садов, а на селе и в поселках городского типа в 22,4% детских садов.

Рис. 4. Наличие в дошкольных образовательных учреждениях компьютеров и доступа к ним (в процентах)



Компьютеры доступны для работы в большинстве случаев административно-управленческому персоналу и педагогам. В Москве это значение составляет 88,2%, в городах свыше 1 млн чел. 80,9%, в городах от 100 тыс. до 1 млн человек 93,6%, в городах до 100 тыс. чел. 84,5%, в селах и поселках городского типа 72,7% (с учетом того, что в селах в 22,4% дошкольных образовательных учреждений компьютеров нет совсем). В селах наименьший процент детей допускается к развивающим программам на компьютерах (4,7%), в Москве наибольший, но тоже незначительный 11,8%, в других городах значение в среднем 7,2%.

Рис. 5. Доступ в Интернет (в процентах)



Практически все учреждения в Москве подключены к Интернету (99%), в городах свыше 1 млн чел. среднее значение равно 66,7%, в городах от 100 тыс. до 1 млн 71,3% (рис. 5). Наименьшее количество дошкольных образовательных учреждений имеют выход в Интернет в маленьких городах (39,3%) и селах (29,4%), что связано с финансовой несбалансированностью муниципальных бюджетов и малым охватом дошкольных образовательных учреждений мероприятиями целевых программ развития образования различных уровней. Кроме того, дошкольные образовательные учреждения не были охвачены мероприятиями комплексных

проектов модернизации региональных систем образования, в ходе которых общеобразовательные учреждения получали на условиях софинансирования финансовую поддержку из федерального бюджета на развитие материально-технической базы. Исключение составляют дошкольные образовательные учреждения, входящие в структуру общеобразовательных учреждений. В результате на сегодняшний день сложилась заметная дифференциация в использовании информационных ресурсов и информационных технологий в дошкольном образовании. Очевидно, что задачей ближайшего будущего должно стать выравнивание условий доступа к информационным ресурсам и поддержка активности в использовании ИКТ в образовательном процессе с учетом возрастных особенностей детей и заботы об их здоровье.

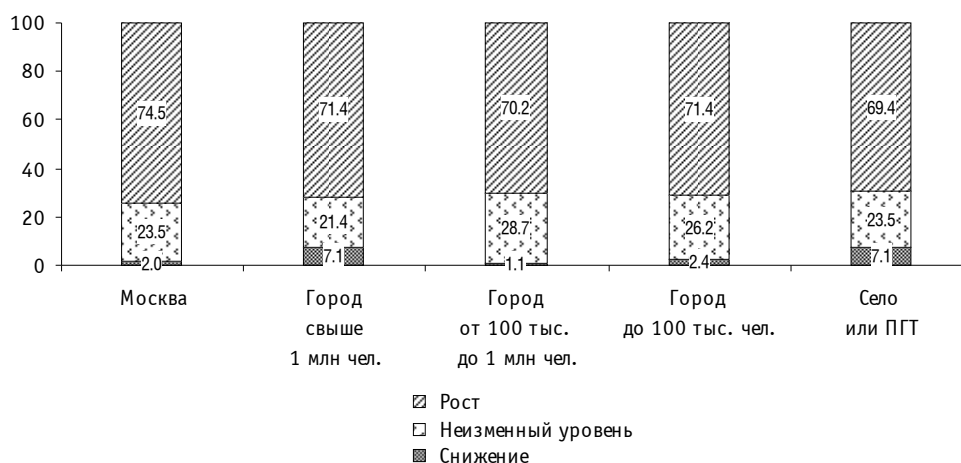
5. ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ

5.1. Прием

Прием в дошкольные образовательные учреждения в силу очередности стал одной из самых острых тем для дискуссий. В настоящее время изыскиваются все возможности для повышения наполняемости детских садов: уплотнение, пересмотр функционального назначения помещений с целью максимизации размещения групп, реконструкция и пристройка спортивных или музыкальных залов для высвобождения помещений для групп. Результаты опроса подтверждают рост наполняемости дошкольных образовательных учреждений во всех типах населенных пунктов. При ответе на вопрос, связанный с динамикой приема детей в дошкольные образовательные учреждения за последние три года, большинство руководителей фиксируют рост приема детей в свои учреждения. Рост наполняемости дошкольных образовательных учреждений наблюдается в среднем в 71,4% учреждений. Данный результат отражает повышение спроса на услуги дошкольного образования, обусловленный как доверием родителей к дошкольным образовательным учреждениям, к педагогам — профессионалам, так и ростом рождаемости по всей стране, даже в населенных пунктах с небольшим количеством населения. 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 учреждениями. 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.

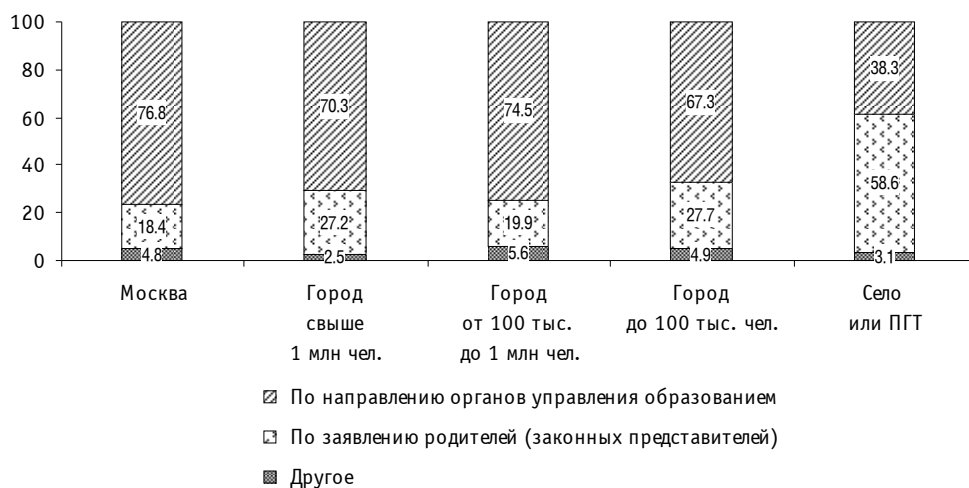
Однако есть ответы, указывающие на неизменный уровень приема в дошкольные образовательные учреждения, таких учреждений в среднем около четверти. В некоторых дошкольных образовательных учреждениях происходит снижение приема детей (от 2 до 7%). Возможно, это связано с недостаточным качеством услуг по содержанию и обучению детей в конкретных учреждениях и переводом части контингента воспитанников в дошкольные учреждения с более высоким качеством услуг (рис. 6). Однако нельзя исключать и фактор снижения рождаемости в отдельных городах и селах, который влияет на динамику приема в дошкольные учреждения.

Рис. 6. Динамика приема за последние три года
(в процентах)



Опрос выявил перенос полномочий по контролю за наполняемостью дошкольных образовательных учреждений (направление и зачисление детей в конкретные дошкольные учреждения) с уровня администрации дошкольного образовательного учреждения на уровень учредителя — муниципальных органов управления образованием, что связано с высокими показателями очередности в дошкольные образовательные учреждения, в особенности в городах (рис. 7). Фактически речь идет о централизации полномочий, о взятии процесса зачисления детей в дошкольные учреждения под контроль органов управления в целях снижения злоупотреблений, повышения прозрачности и обеспечения справедливости. От 67,3 до 76,8% руководителей в городах при ответе на вопрос о приеме детей в дошкольные образовательные учреждения отмечают, что набор детей в детские сады проходил по направлению органов управления образованием. В селах и поселках городского типа 38,3% руководителей выбрали этот ответ, что характеризует меньшую остроту проблемы очередности для сел и поселков городского типа. В большинстве сельских дошкольных учреждений (58,6% случаев) сохраняется прежний порядок комплектования — по заявлению родителей (законных представителей).

Рис. 7. Прием в дошкольное образовательное учреждение
(в процентах)



Среди ответов на этот вопрос, которые вписывали сами руководители, встречаются следующие: «Дети сотрудников детсада вне очереди», «По направлению ПМП комиссии», «Комиссия по комплектованию», «По очереди», «Электронная очередь», «Психологопедагогическая комиссия», «По решению ПМПК (д/с компенсирующего вида)», «По единой очереди», «Дети новых сотрудников», «Ходатайство отдела семьи при районной администрации», «Адаптационная группа, дети этой группы автоматически зачисляются», «Комиссия по укомплектованию», «Комиссии сельсовета и района», «По направлению ведомства», «Из яслей», «По направлениям тульского тубдиспансера», «Льготные условия». Однако они занимают незначительный процент среди всех ответов.

Таким образом, можно сделать вывод, что в условиях дефицита мест в дошкольных учреждениях органы управления образованием централизуют эту функцию в целях обеспечения справедливого доступа детей из всех семей независимо от доходов и места жительства. Такой подход служит формированию политики создания равных возможностей и предотвращения субъективизма руководителей образовательных учреждений при зачислении в дошкольные учреждения. В городах, где острота ситуации с очередностью особенно актуальна, наблюдается существенная централизация функции зачисления, в сельской местности эта тенденция пока не проявляется.

5.2. Обучение

Среди основных образовательных программ, реализуемых в дошкольных образовательных учреждениях, по оценкам руководителей наиболее часто используется «Программа воспитания и обучения в детском саду» (под ред. М.А. Васильевой, В.В. Гербовой, Т.С. Комаровой). На ее долю приходится 63,6 % ответов руководителей. По программе «Детство» (В.И. Логинова, Т.И. Бабаева и др.) работают в 21,4 % дошкольных образовательных учреждениях из числа ответивших руководителей. Из перечня специализированных программ дошкольного образования 36,6% руководителей отметили «Программу развития речи детей дошкольников» (О.С. Ушакова), 27,8% – «Музыкальные шедевры» (О.П. Радынова), 20,1% – «Ритмическую мозаику» (А.Н. Буренина). Программы, не вошедшие в список специализированных программ дошкольного образования, используют 29,7% руководителей (табл. 20).

Таблица 20. Название, автор образовательных программ
(в процентах)

	Процент
Основные программы дошкольного образования	
«Гармония развития» (Д.И. Воробьева)	4,7
«Детский сад – дом радости» (Н.М. Крылова)	2,9
«Детство» (В.И. Логинова, Т.И. Бабаева и др.)	21,4
«Золотой ключик» (Г.Г. Кравцов и др.)	1
«Истоки» (под ред. Л.Е. Курнешовой)	12
«Из детства – в отрочество» (под ред. Т.Н. Дороновой)	6,1
«Кроха» (Г.Г. Григорьева, Е.Г. Кравцова и др.)	15,2
«Программа воспитания и обучения в детском саду» (под ред. М.А. Васильевой, В.В. Гербовой, Т.С. Комаровой)	63,6
«Программа для групп кратковременного пребывания в детском саду: старший дошкольный возраст» (под ред. Т.Н. Дороновой, Н.А. Коротковой)	4,7
«Радуга» (под ред. Т.Н. Дороновой); "Развитие" (под ред. О.М. Дьяченко)	17,9
Специализированные программы дошкольного образования	
«Красота. Радость. Творчество» (А.В. Антонова, Т.С. Комарова и др.)	11,8
«Росинка. В мире прекрасного» (Л.В. Куцакова, С.И. Мерзлякова)	6,4
«Художественный труд» (Н.А. Малышева)	3,9
«Природа и художник» (Т.А. Копцева)	11,1
«Камертон» (Э.П. Костина)	4,7
«Гармония», «Синтез» (К.В. Тарасова, Т.В. Нестеренко)	12,3
«Малыш» (В.А. Петрова)	5,7
«Музыкальные шедевры» (О.П. Радынова)	27,8
«Ритмическая мозаика» (А.Н. Буренина)	20,1
«Программа развития речи детей дошкольников» (О.С. Ушакова)	36,6
«Программа математического развития детей дошкольного возраста» Л.Г. Петерсон)	13,8
«Росинка. Расту здоровым» (В.Н. Зимонина)	12,5
Другое	29,7
Программы для краткосрочного пребывания детей в образовательном учреждении	6,4

5.3. Показатели качества

Эффективным инструментом повышения качества обучения и содержания воспитанников в дошкольных образовательных учреждениях традиционно признается диссеминация лучших практик, применяемых педагогами в образовательном процессе через формальное (в рамках повышения квалификации) и неформальное взаимодействие педагогов дошкольных образовательных учреждений, обмен позитивным опытом.

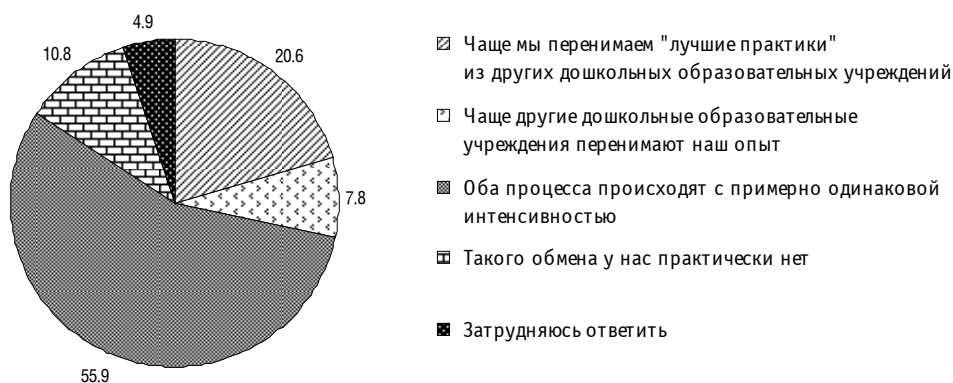
Большинство руководителей в Москве отмечают, что процесс обмена позитивным опытом имеет взаимонаправленный характер (55,9%). Использование лучшего опыта дру-

гих дошкольных образовательных учреждений в образовательном процессе своего дошкольного образовательного учреждения отмечают 20,6% руководителей.

В качестве источника лучших практик, используемых в дальнейшем, 7,8% руководителей отмечают опыт других ДООУ.

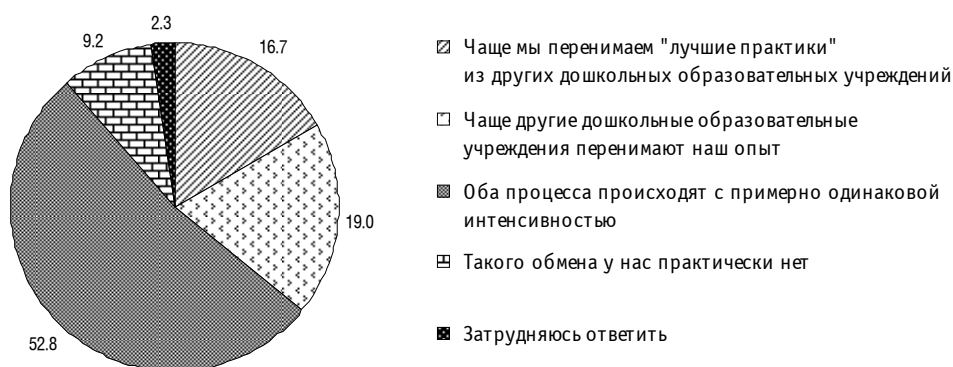
Отсутствие обмена лучшими практиками между дошкольными образовательными учреждениями отмечают 10,8% руководителей (рис. 8).

Рис. 8. Отношение к «лучшим практикам» в Москве
(в процентах)



В регионах больше половины руководителей (52,8%) отмечают одинаковую интенсивность обмена лучшими практиками между дошкольными образовательными учреждениями. Это достаточно высокий показатель, характеризующий профессиональную активность педагогов дошкольного образования, их открытость к изменениям и адаптивность. Доля тех, кто признает себя реципиентами лучших практик и донорами, практически совпадает. Так, оценивают себя в качестве реципиентов лучших практик обучения и содержания воспитанников 16,7% руководителей. В качестве доноров лучших практик определяют себя 19,0% руководителей в регионах (рис. 9).

Рис. 9. Отношение к «лучшим практикам» в регионах
(в процентах)



При ответе на вопрос о том, что лучше всего говорит о высоком качестве обучения и содержания в дошкольном образовательном учреждении, респондентам предлагалось выбрать два ответа из пяти предложенных.

По мнению руководителей дошкольных образовательных учреждений самое важное — это здоровье воспитанников (от 67% в городах с населением от 100 тыс. чел. до 1 млн до 85,7% в городах с населением свыше 1 млн чел., 77,5% руководителей в Москве).

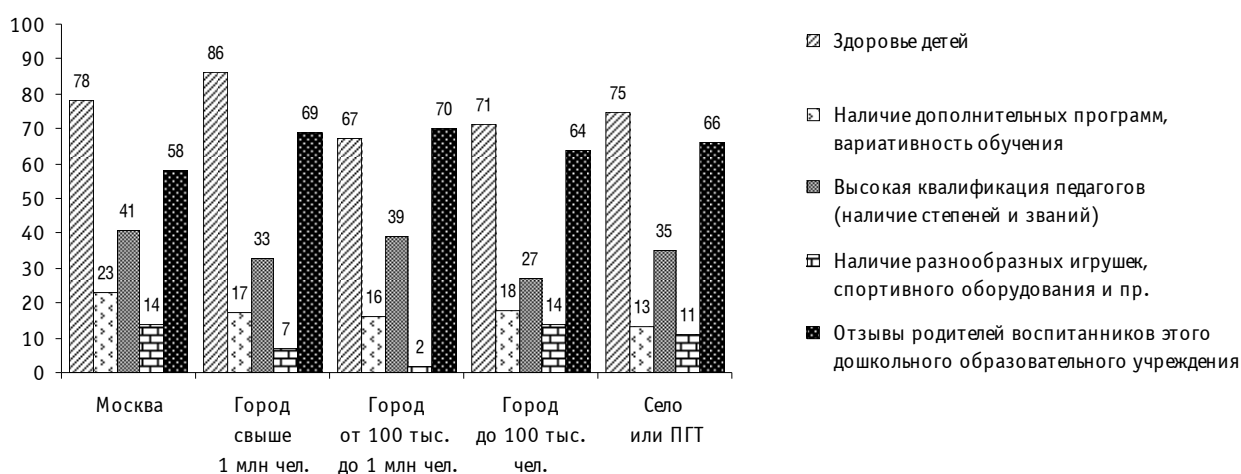
На втором месте по значимости для руководителей отзывы родителей воспитанников дошкольных образовательных учреждений (от 57% в Москве до 70,2% в городах с населением от 100 тыс. чел. до 1 млн, в остальных населенных пунктах процент ответов приближается к 70%). Это характеризует активность диалога с родителями, вовлеченность родите-

лей в процесс воспитания и обучения детей в раннем возрасте, ориентацию детских дошкольных учреждений на запросы семей и их требования к качеству.

Все остальные ответы расположились ниже 40%. Так про высокую квалификацию педагогов (с наличием степеней и званий) отвечают от 27,4% руководителей в малых городах до 41,2% в Москве. Важным считают наличие разнообразных игрушек, спортивного оборудования 13,7% руководителей в Москве, 10,6% руководителей в селах. Приблизительно такие же значения ответов даются и в других типах населенных пунктов.

Таким образом, стратегия сохранения и укрепления здоровья детей в дошкольном учреждении является ведущей, иногда даже в ущерб стратегии обучения детей, развития их индивидуальных способностей. Ответ «наличие дополнительных программ, вариативность обучения» выбирают не более 22% ответивших (рис. 10). Такая невысокая значимость этого ответа, вероятно, характеризует тот факт, что родители доверяют педагогам выбор программ обучения, поэтому спектр разнообразия программ перестает быть ключевым фактором, характеризующим качество дошкольного образования. Ключевыми факторами по результатам обследования оказались здоровье детей и открытость системы дошкольного образования запросам родителей, это по значимости первый и второй факторы, определяющие качество образования в дошкольном учреждении.

Рис. 10. Мнение о показателях качества обучения и содержания детей (в процентах)



На вопрос о порядке предоставления информации (табл. 21) о дошкольном образовательном учреждении руководители чаще всего отвечают, что подобную информацию они размещают традиционно, т.е. на стендах (в среднем по всем типам населенных пунктов 74,9% ответов). Этим видом информирования пользуются практически во всех дошкольных образовательных учреждениях.

Таблица 21. Предоставление информации родителям (в процентах от числа ответивших)

	Москва	Город свыше 1 млн чел.	Город от 100 тыс. до 1 млн чел.	Город до 100 тыс. чел.	Село или ПГТ
Информация о списке необходимых документов для зачисления в ДОУ					
По запросу родителей	52,5	69	53,2	57,1	56,5
На сайте	60,4	19	14,9	8,3	7,1
На стендах	84,2	83,3	75,5	75	74,1
Не предоставляем	0	2,4	1,1	1,2	3,5
Не имеем	0	2,4	2,1	2,4	1,2
Информация об образовательных программах Вашего ДОУ					
По запросу родителей	46,5	59,5	48,9	54,2	49,4
На сайте	65,7	26,2	19,1	4,8	7,1

	Москва	Город свыше 1 млн чел.	Город от 100 тыс. до 1 млн чел.	Город до 100 тыс. чел.	Село или ПГТ
На стендах	77,8	78,6	77,7	68,7	71,8
Не предоставляем	0	2,4	0	0	3,5
Информация о режиме работы Вашего ДОУ					
По запросу родителей	31,7	52,4	39,4	40,5	43,5
На сайте	79,2	31	30,9	10,7	8,2
На стендах	98	85,7	88,3	89,3	87,1
Не предоставляем	0	0	0	0	1,2
Не имеем	0	2,4	1,1	0	1,2
Информация о наличии дефектолога, логопеда, других специалистов					
По запросу родителей	34,7	54,1	44	45,1	29,1
На сайте	67,3	18,9	22	7,3	6,3
На стендах	77,6	64,9	71,4	56,1	41,8
Не предоставляем	0	0	0	2,4	11,4
Не имеем	14,3	21,6	11	20,7	34,2

Около 50% опрошенных говорят, что предоставляют информацию родителям по их запросам (от 46,5% в Москве до 59,5% в больших городах). Это подтверждает факт недостаточной информационной открытости дошкольных образовательных учреждений для родителей, нередко и нежелание руководства информировать родителей о своей деятельности и работе своих сотрудников.

Имеют сайты и могут на них размещать информацию наибольшее количество руководителей из Москвы (65,7%), также учатся использовать подобную форму предоставления информации руководители детских садов в крупных городах (26,2%) и в городах с населением от 100 тыс. до 1 млн чел. (19,1%). В прочих населенных пунктах создание сайтов и размещение на них информации находятся в зародышевом состоянии (4,8% в небольших городах и 7,1% в селах). Обращают на себя внимание данные о наличии в штате дошкольного образовательного учреждения логопедов, дефектологов. Отсутствие таких специалистов отмечают 34,2% ответивших руководителей дошкольных образовательных учреждений, расположенных в селах и ПГТ, а также в городах всех типов, включая Москву (в среднем 21,0% ответов). Отсутствие логопедов и дефектологов, безусловно, отрицательно сказывается на развитии речи детей, возможностях реализации программ своевременной коррекции их развития. Причина отсутствия указанных специалистов — недостаточная заработная плата педагогического персонала дошкольных образовательных учреждений.

6. ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА

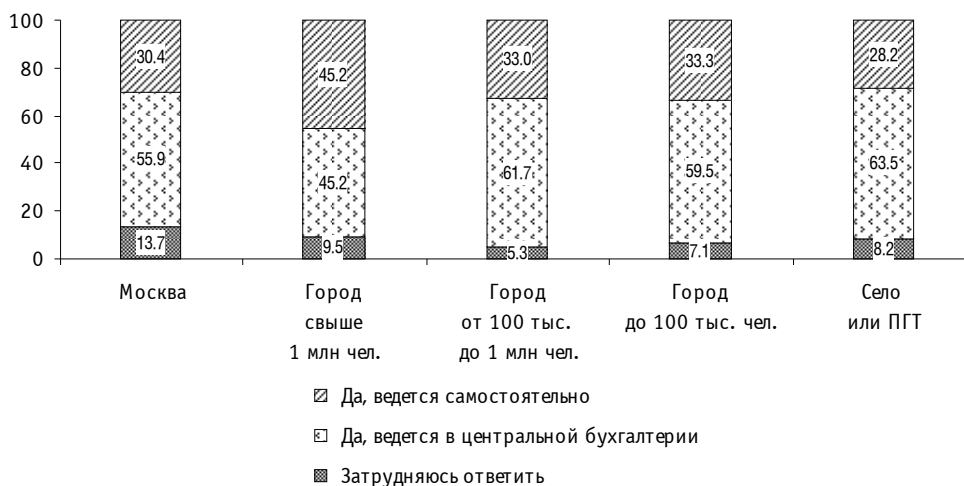
Внедрение финансово-хозяйственной самостоятельности дошкольных образовательных учреждений является необходимым условием повышения качества услуг дошкольного образования в условиях ограниченности ресурсов.

Руководитель дошкольного учреждения, не зная размеров нормативов финансирования, правовых норм не может грамотно формировать бюджет, эффективно его расходовать. Наличие в дошкольном образовательном учреждении самостоятельной бухгалтерии служит индикатором перехода на принципы ответственного финансового менеджмента.

Руководителям был задан вопрос о ведении в их дошкольном образовательном учреждении индивидуального бухгалтерского и налогового учета.

Результаты опроса показывают, что переход дошкольных образовательных учреждений на самостоятельный баланс произошел в 45,2% крупных городов (рис. 11). В остальных типах населенных пунктов, включая Москву, эта доля составляет в среднем 31,2%. Фактором негативного влияния на процесс перехода дошкольных образовательных учреждений на самостоятельный баланс является низкий уровень заработной платы бухгалтеров образовательных учреждений.

Рис. 11. Ведение бухгалтерского и налогового учета в дошкольных образовательных учреждениях (в процентах)

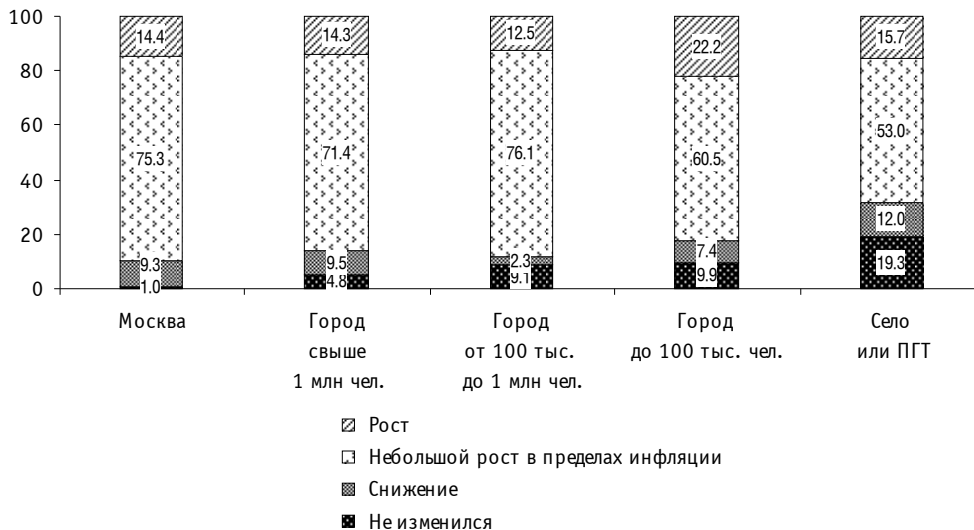


Большинство руководителей отмечают, что фонд оплаты труда педагогического персонала за прошедшие три года незначительно вырос в пределах инфляции. Так оценивают изменения размера фонда оплаты труда педагогического персонала 75,3% руководителей дошкольных образовательных учреждений в Москве, 71,4% — в городах с населением свыше 1 млн чел., 76,1% — в городах с населением от 100 тыс. до 1 млн чел., 60,5% — в городах до 100 тыс. чел., 53,0% — в селах и ПГТ. В селах и ПГТ 19,3% руководителей отмечают неизменность размера фонда оплаты труда педагогического персонала.

Значительная доля руководителей отметила рост фонда оплаты труда педагогического персонала в связи с проводимой в течение прошедших трех лет ежегодной индексацией зарплат работников бюджетной сферы и введением 91-ФЗ минимального размера оплаты труда с 01.01. 2009 г. в размере 4330 руб. Заметные различия в доле руководителей, оценивающих изменения фонда оплаты труда педагогического персонала как «рост» или «не-

большой рост в пределах инфляции», возможно, связаны с ограничениями местных бюджетов, влиянием демографических факторов (ростом контингента воспитанников). Рост фонда оплаты труда педагогического персонала наблюдают 14,4% руководителей в Москве, 14,3% — в городах с населением свыше 1 млн чел., 12,5% — в городах с населением от 100 тыс. до 1 млн чел., 22,2% — в городах до 100 тыс. чел., 15,7% — в селах и ПГТ (рис. 12).

Рис. 12. Изменение фонда оплаты труда за 2007–2009 гг. (в процентах)



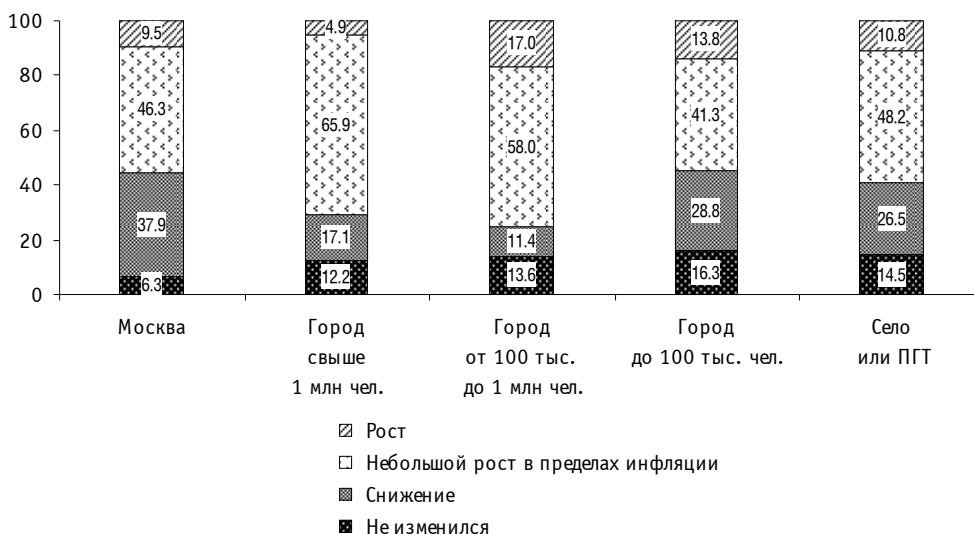
Изменение объемов бюджетного финансирования характеризуется большинством руководителей (в среднем 52,0%) как «небольшой рост в пределах инфляции».

Снижение объемов бюджетного финансирования отмечают 37,9% руководителей в Москве, 17,1% — в городах с населением свыше 1 млн чел., 11,4% — в городах с населением от 100 тыс. до 1 млн чел., 28,8% — в городах до 100 тыс. чел., 26,5% — в селах и поселках городского типа.

Отсутствие изменений в объемах бюджетного финансирования отмечают 6,3% руководителей в Москве, 12,2% — в городах с населением свыше 1 млн чел., 13,6% — в городах с населением от 100 тыс. до 1 млн чел., 16,3% — в городах до 100 тыс. чел., 14,5% — в селах и ПГТ.

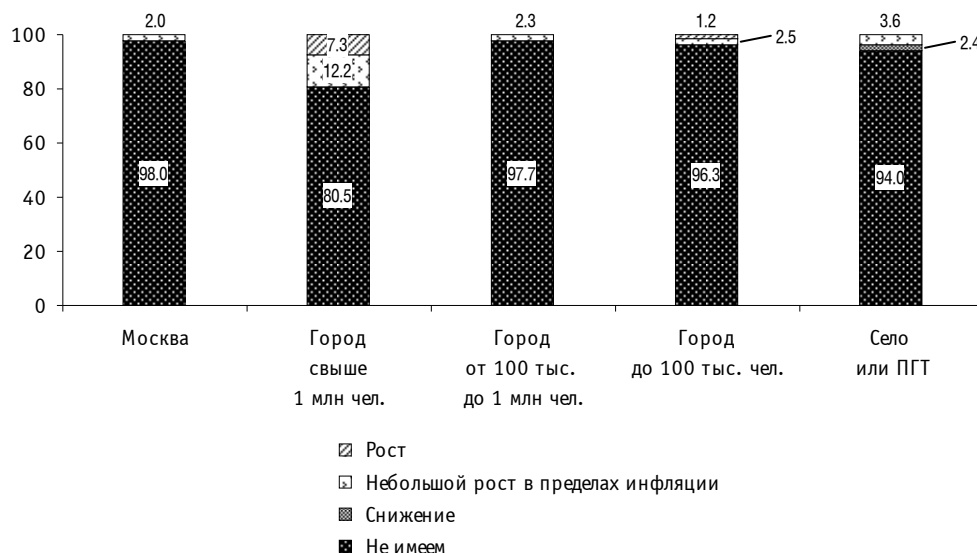
Рост объемов бюджетного финансирования выше значений инфляции отмечает небольшая доля руководителей: 9,5% — в Москве, 4,9% — в городах с населением свыше 1 млн чел.; 17% — в городах с населением от 100 тыс. до 1 млн чел.; 13,8% — в городах до 100 тыс. чел.; 10,8% — в селах и ПГТ (рис. 13).

Рис. 13. Изменение объемов бюджетного финансирования за 2007–2009 гг. (в процентах)



Большинство руководителей (от 80,5% в городах с населением свыше 1 млн чел. до 98% в Москве) во всех типах населенных пунктах, в которых проводился опрос, ответили, что не имеют доходов от сдачи в аренду помещений дошкольных учреждений. Подобную ситуацию можно объяснить отсутствием свободных помещений в дошкольных образовательных учреждениях, связанным с высокими показателями очередности в дошкольные образовательные учреждения, открытием групп кратковременного пребывания детей и др. (рис. 14).

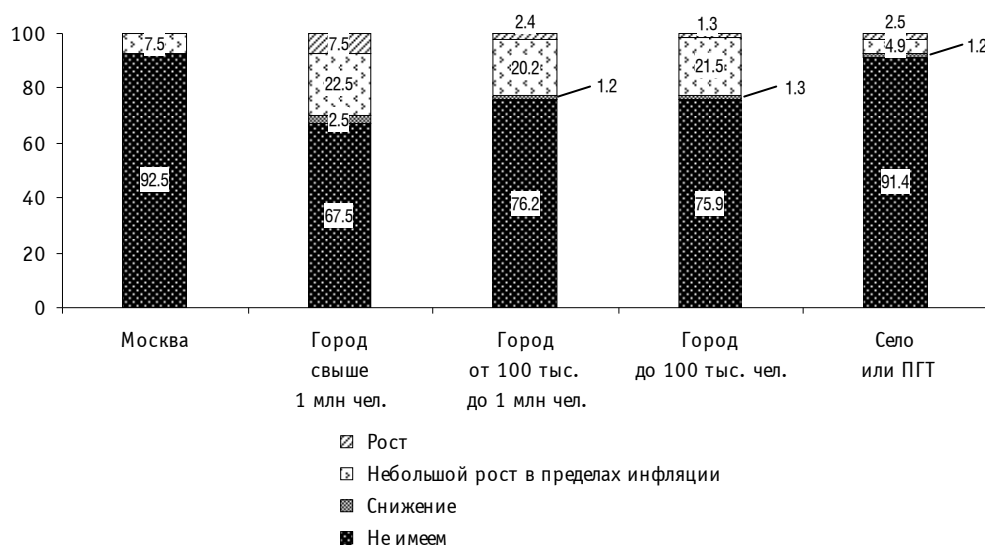
Рис. 14. Изменение объемов средств, полученных от сдачи в аренду помещений за 2007–2009 гг. (в процентах)



Большинство руководителей в Москве (92,5%) и в селах (91,4%) отметили, что не имеют *доходов от платных образовательных услуг*. Если отсутствие платных образовательных услуг в дошкольных учреждениях, расположенных в селах, можно объяснить низким уровнем доходов населения, то в Москве достоверность ответов руководителей вызывает сомнения.

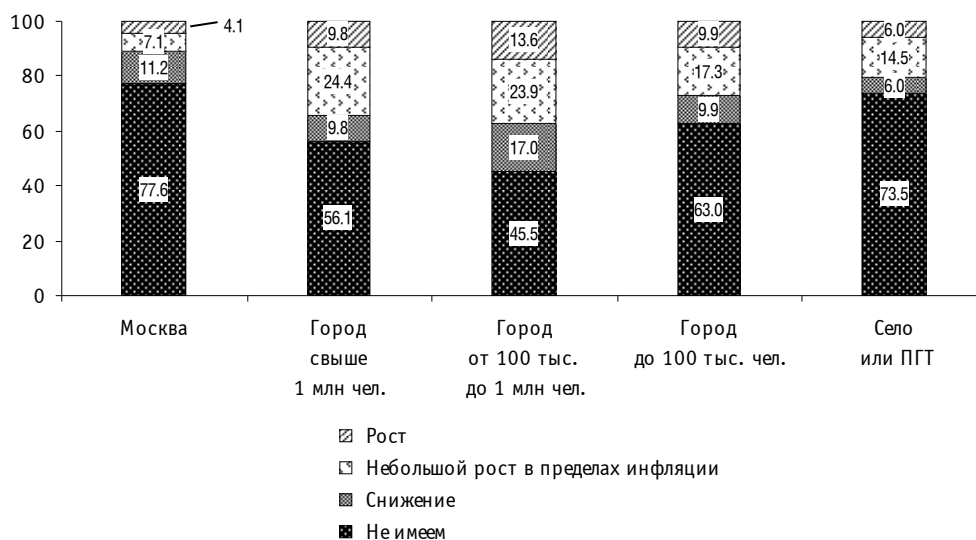
Небольшой рост в пределах инфляции отмечают 22,5% руководителей в городах с населением свыше 1 млн чел., 20,2% в городах с населением от 100 тыс. до 1 млн чел., 21,5% в городах с населением до 100 тыс. чел. (рис. 15).

Рис. 15. Изменение цен на платные образовательные программы и услуги за 2007–2009 гг. (в процентах)



Отсутствие *финансовой помощи со стороны спонсоров* отмечают большинство руководителей во всех типах населенных пунктов, участвовавших в опросе (в среднем 80,7% ответивших). Одной из причин такого распределения ответов руководителей можно считать то, что в большинстве случаев спонсорская помощь дошкольным образовательным учреждениям оказывается в натуральной форме (участие родителей в проведении ремонта помещений, предоставление игрушек для детей и др.). Если спонсорская помощь оказывается в денежной форме, то эти средства поступают на счет в отделении федерального казначейства учредителя дошкольного образовательного учреждения, т.к. большинство дошкольных образовательных учреждений не имеют статуса юридического лица (рис. 16).

Рис. 16. Изменение объемов средств, полученных от пожертвований за 2007–2009 гг. (в процентах)



Рост *родительской платы*, опережающий показатели инфляции, отмечается в среднем в 27% дошкольных образовательных учреждений, расположенных в малых городах, селах и поселках городского типа, т.е. в населенных пунктах с наименьшей платежеспособностью населения. Это свидетельствует о тенденции переноса финансовой нагрузки за предоставление услуг по содержанию и обучению детей в дошкольных учреждениях с муниципальных бюджетов на бюджеты домохозяйств. Объяснение этой тенденции кроется в финансовой несбалансированности муниципальных бюджетов, на которые возложены полномочия по финансированию предоставления населению услуг дошкольного образования.

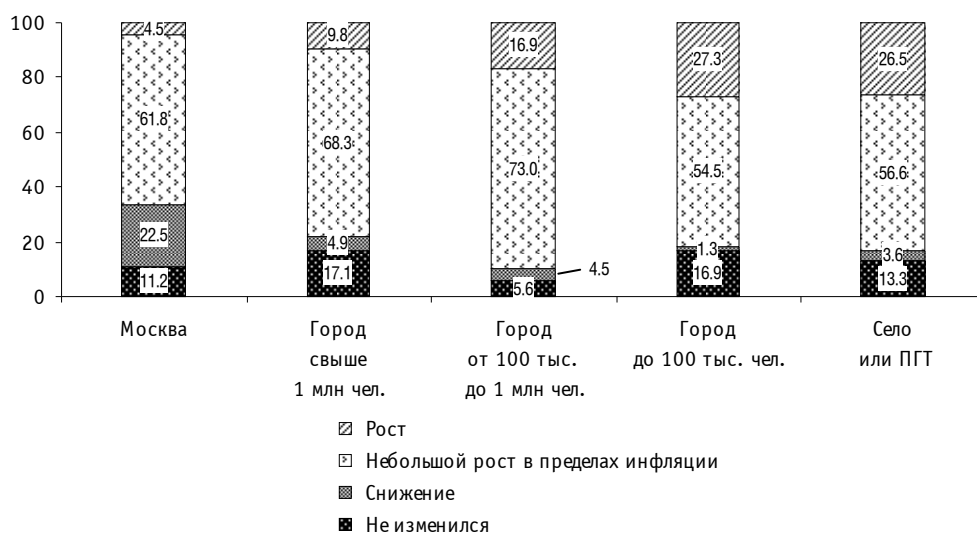
По мере увеличения масштаба населенного пункта, в котором расположено дошкольное образовательное учреждение, эта тенденция проявляется в меньшей степени.

Наименьшая доля руководителей, отмечающих рост родительской платы, относится к Москве (4,5% ответивших). В Москве наибольший процент руководителей (22,5%) отметили снижение размера родительской платы (рис. 17).

Дошкольные образовательные учреждения не были охвачены мероприятиями комплексных проектов по модернизации образовательных систем регионов, поэтому процесс перехода на нормативно-подушевое финансирование начался позднее.

Распределение ответов руководителей на вопрос о переходе *дошкольного образовательного учреждения на финансирование по нормативам в расчете на одного обучающегося* отражает ход процесса в зависимости от типа населенного пункта, в котором расположено дошкольное учреждение. Наиболее динамично нормативно-подушевое финансирование дошкольных образовательных учреждений внедряется в Москве и крупных городах. Утвердительно на заданный вопрос ответили 41,6% руководителей в Москве, 50,0% руководителей в городах с населением свыше 1 млн чел. В Москве и крупных городах высока доля дошкольных образовательных учреждений, готовых перейти на нормативно-подушевое финансирование в 2011 г. (37,6 и 21,4% респондентов соответственно).

Рис. 17. Изменение объема финансирования, полученного от родительской платы за 2007–2009 гг. (в процентах)

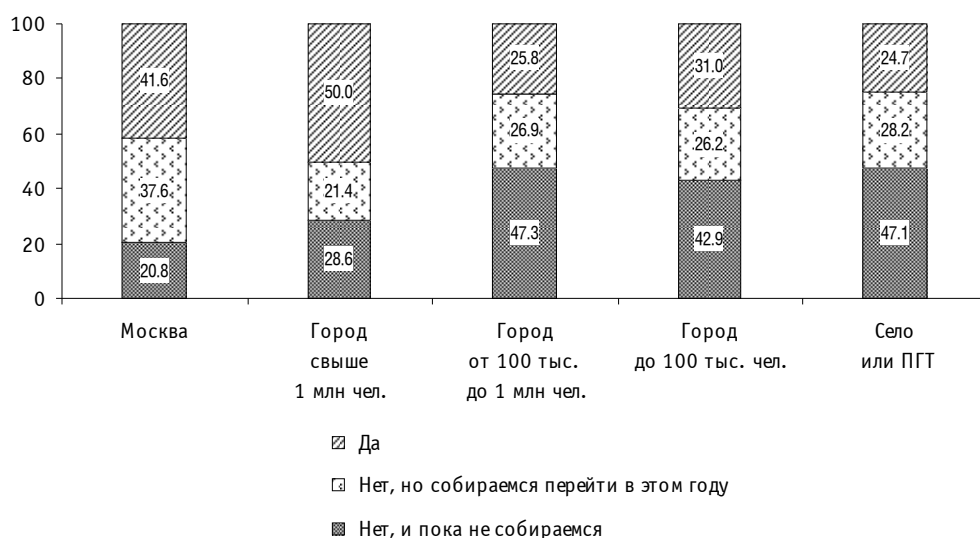


Собирались перейти в течение 2010/11 учебного года на нормативно-подушевое финансирование 37,6% дошкольных образовательных учреждений в Москве, 21,4% — в городах с населением свыше 1 млн чел., 26,9% — в городах с населением от 100 тыс. до 1 млн чел., 26,2% в городах до 100 тыс. чел., 28,2% в селах и поселках городского типа.

Наименьшее число дошкольных учреждений предполагает перейти на нормативно-подушевое финансирование в городах менее 1 млн чел. (до 100 тыс. чел. и от 100 тыс. до 1 млн) и селах, что связано с показателями наполняемости дошкольного образовательного учреждения, которые значительно ниже в сельских населенных пунктах.

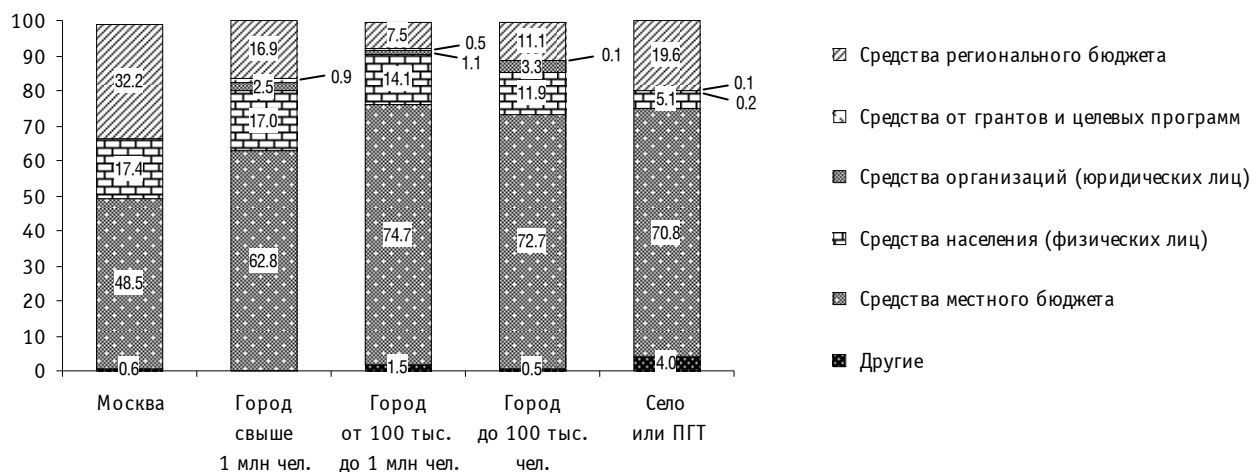
В 2011/12 г. переход на принципы нормативно-подушевого финансирования будет стимулироваться внедрением 83-ФЗ. Этот процесс должен быть завершен к середине 2012 г. Одновременно с внедрением 83-ФЗ дошкольные учреждения получают большую финансовую самостоятельность (рис. 18).

Рис. 18. Переход дошкольного образовательного учреждения на финансирование по нормативам в расчете на одного обучающегося (в процентах)



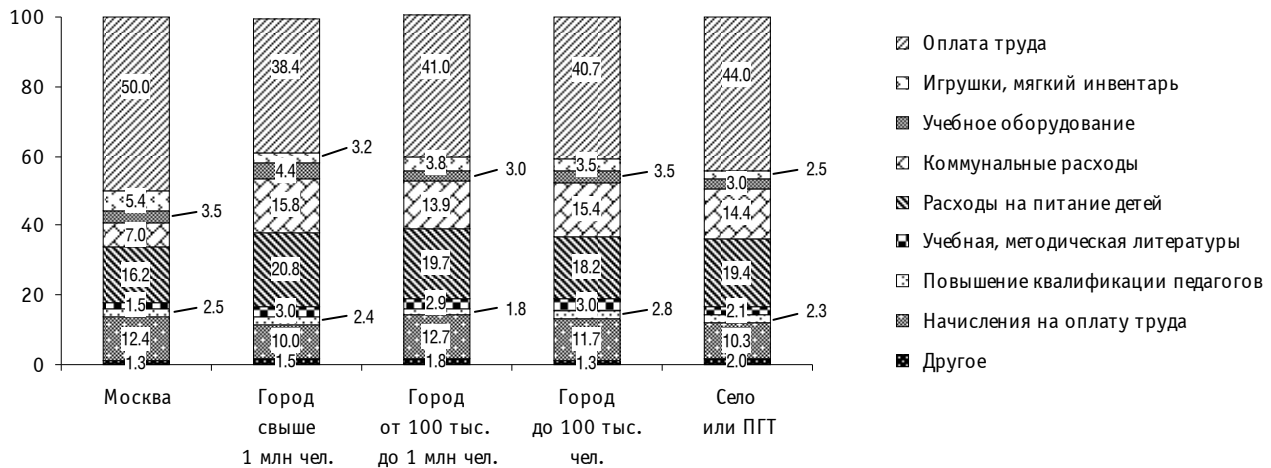
При организации финансирования дошкольных образовательных учреждений используется долевая схема — за счет муниципального бюджета и родительской платы. По оценкам руководителей, основу бюджета дошкольных образовательных учреждений составляют средства местного бюджета, что обусловлено требованиями федеральных законов, относящих расходные обязательства по финансированию предоставления населению услуг дошкольного образования к муниципальным полномочиям. Однако в силу несбалансированности муниципальных бюджетов субъекты Российской Федерации выделяют дотации некоторым муниципалитетам (особенно сельским районам) для финансирования дошкольного образования, поэтому доля софинансирования со стороны региона достигает 20%. Финансирование социальных услуг (питания, отдыха) производится за счет родительской платы (не превышающей 20% их стоимости). Представленная структура доходов дошкольного образовательного учреждения отражает долевую схему финансирования. Если дошкольное учреждение входит как структурное подразделение в общеобразовательное учреждение, то заработная плата и учебные расходы финансируются за счет субвенции из регионального бюджета, если дошкольное учреждение — самостоятельное юридическое лицо, то ответственность за его финансирование целиком возлагается на муниципальный бюджет. Это вызывает не всегда оправданное объединение дошкольных учреждений со школой. Вопрос о распределении расходных обязательств в этой сфере находится в фокусе острых дискуссий (рис. 19).

Рис. 19. Структура доходов Вашего дошкольного учреждения (в процентах)



Основные направления расходов в структуре расходов приходятся на такие виды расходов, как оплата труда (50,0% в Москве, 38,4% — в городах свыше 1 млн чел., 41,0% — в городах от 100 тыс. чел. до 1 млн, 40,7% — в городах до 100 тыс. чел., 44% — в селах и поселках городского типа) и начисления на оплату труда, расходы на питание детей, оплата коммунальных расходов. Повышение квалификации воспитателей и педагогов, пополнение фондов учебной и методической литературы, обновление учебного оборудования, мягкого инвентаря, т.е. все то, что подпадает под определение «учебные расходы», составляет незначительную долю расходов дошкольного учреждения. Подобная структура расходов не позволяет реализовать программу развития дошкольного образовательного учреждения, соответствует стратегии поддержания имеющегося уровня, но не обеспечивает качественного скачка в развитии в соответствии с современными требованиями и запросами родителей. Переход на игровые методы воспитания и обучения требует существенно больших затрат на приобретение игрушек, мягкого инвентаря, предметов развивающего обучения для формирования современной предметной среды в дошкольных учреждениях (рис. 20).

Рис. 20. Структура расходов ДОУ
(в процентах)



Основным источником внебюджетных средств для дошкольного образовательного учреждения является родительская плата. По результатам анализа данных, в Москве средства родительской платы в основном направляются на развитие предметной среды дошкольного учреждения (закупку мягкого инвентаря, мебели в групповые помещения, учебных пособий и оборудования и др.) (41,7% ответов) и приобретение услуг (связи, охраны, Интернета, транспортных услуг), включая коммунальные (36,8% ответов). В других городах, а также селах и поселках городского типа основная часть родительской платы направляется на оплату питания детей (в среднем 43,7% ответов). Ограничения по размеру родительской платы (не более 20%) не позволяют сделать ее серьезным источником развития дошкольных учреждений. В некоторых регионах отмечается желание снять это ограничение, но такое снятие ограничения может спровоцировать социальное недовольство и несет в себе риски протестных настроений. Поэтому дошкольные учреждения не имеют возможности серьезно повысить оплату труда педагогов за счет средств родительской платы, это может быть достигнуто только за счет развития дополнительных платных образовательных услуг, востребованность которых сильно различается по муниципалитетам и регионам.

Большая часть родительской платы (основного внебюджетного источника средств для дошкольного образовательного учреждения), по оценкам руководителей в городах (кроме Москвы), селах и поселках городского типа, направляется на оплату питания детей в дошкольном учреждении (41,5% — в городах свыше 1 млн чел., 45,1% — в городах от 100 тыс. до 1 млн чел., 45,7% — в городах до 100 тыс. чел., 42,6% — в селах и поселках городского типа). Доля расходов на приобретение услуг (охрана, обслуживание тревожной кнопки, телефон, Интернет, вывоз мусора, доставка питания и др.) наиболее высока в Москве (36,8%) и снижается до 9,3% в селах и поселках городского типа (рис. 21).

В структуре расходов на оплату труда разных категорий работников дошкольного образовательного учреждения не отмечается существенных различий в зависимости от типа населенного пункта, в котором расположено дошкольное образовательное учреждение. В среднем доля педагогического персонала составляет 46,08%, АУП 11,34%, учебно-вспомогательного персонала 18,72%, обслуживающего персонала 9,64%, доля другого персонала составляет 14,26%. Какие профессии отнесены руководителями к категории «другие», не выяснялось в ходе опроса, но ее доля, достигающая максимума (16,0%) в сельских дошкольных образовательных учреждениях, не позволяет характеризовать структуру персонала дошкольного учреждения как оптимальную. При оценке эффективности бюджетных расходов выдвигается требование доведения доли оплаты труда педагогического персонала до 60%. Как видно из опросов руководителей, сегодня эта доля существенно ниже, она не достигает даже половины. Частично это объясняется повышением зарплаты обслуживающего персонала до уровня МРОТа (4330 руб.), на которое были направлены все резервы по повышению оплаты труда в дошкольном образовании. Оплата труда педагогов осталась на прежнем уровне, и поэтому ее доля сократилась в общей структуре расходов (рис. 22).

Рис. 21. Структура расходов внебюджетных средств
(в процентах)

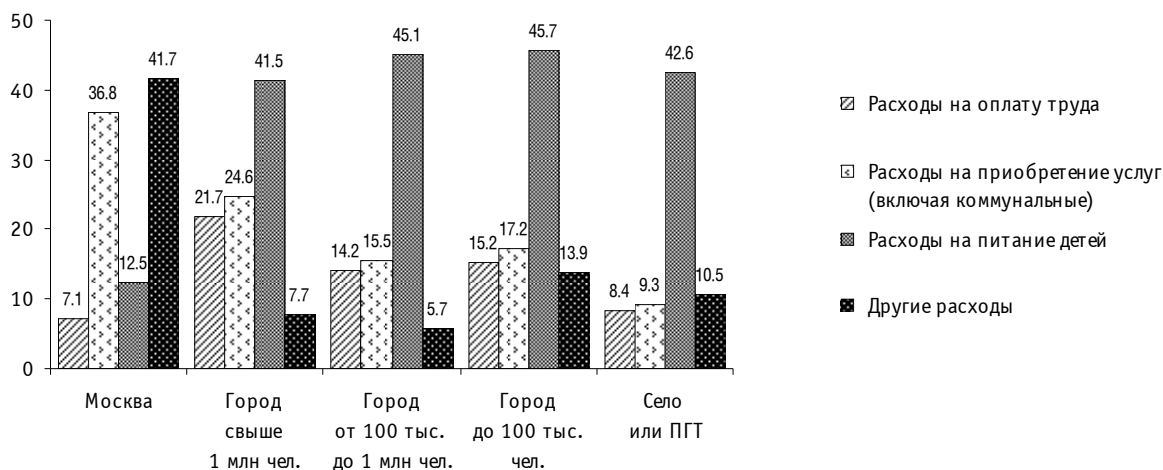
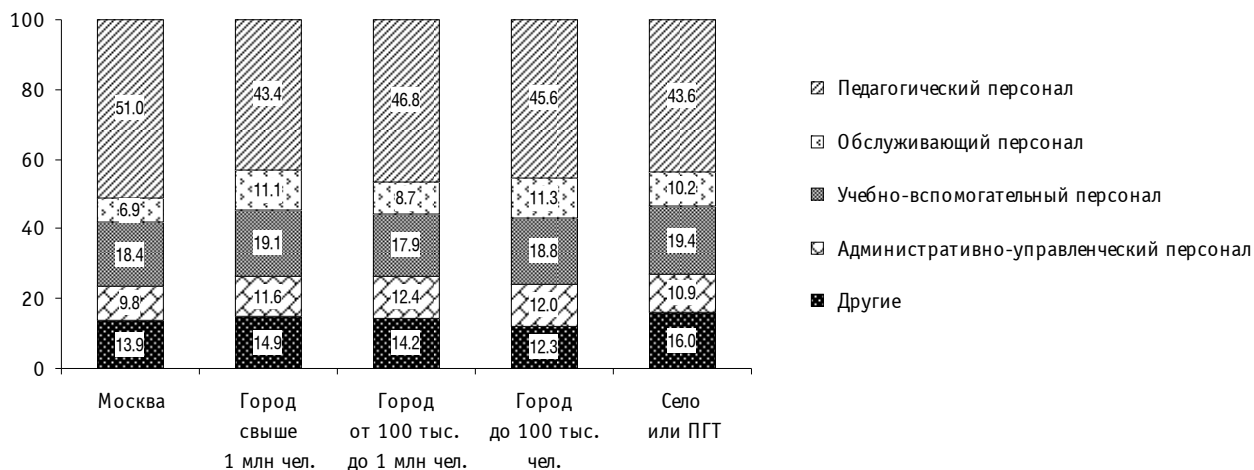


Рис. 22. Структура расходов на оплату труда
(в процентах)



Большинство руководителей оценивает *устойчивость финансового положения* своего дошкольного учреждения как среднюю (59,8% в Москве, 59,5% в городах с населением свыше 1 млн чел., 63,8% в городах с населением от 100 тыс. до 1 млн чел., 44,0% в городах с населением до 100 тыс. чел., 48,2% в селах и поселках городского типа).

В то же время доля руководителей, оценивающих *устойчивость финансового положения* своего дошкольного учреждения как «низкую», составляет 12,7% в Москве, 16,7% в городах с населением свыше 1 млн чел., 7,4% в городах с населением от 100 тыс. до 1 млн чел., 28,6% в городах с населением до 100 тыс. чел., 28,6% в селах и поселках городского типа.

Наиболее высока доля низких оценок в городах с населением до 100 тыс. чел. и селах, что можно объяснить зависимостью финансовой устойчивости конкретных дошкольных учреждений от финансового наполнения бюджета тех муниципальных образований, в которых они расположены (рис. 23).

Подавляющее большинство руководителей не испытывают конкуренции на рынке образовательных услуг. Так ответили 69,6% руководителей в Москве, 71,4% — в городах с населением свыше 1 млн чел., 76,6% — в городах с населением от 100 тыс. до 1 млн чел., 81,0% в городах с населением до 100 тыс. чел., 77,6% в селах (рис. 24).

Рис. 23. Оценка устойчивости финансового положения
(в процентах)

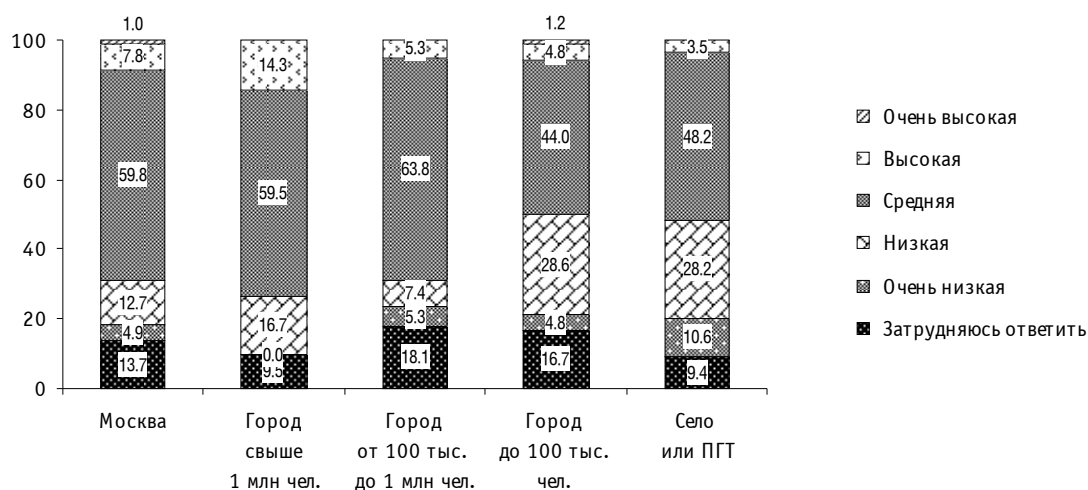
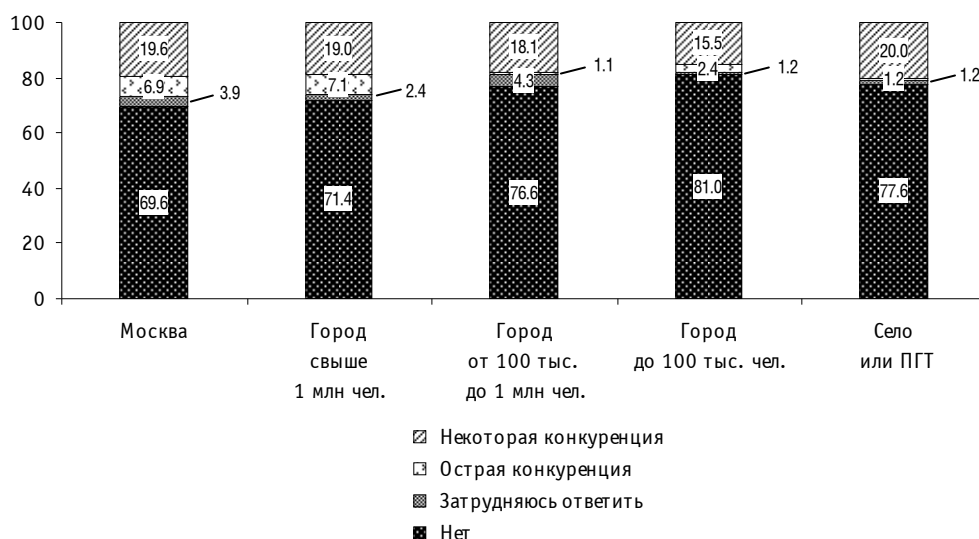


Рис. 24. Конкуренция на рынке образовательных услуг
(в процентах)

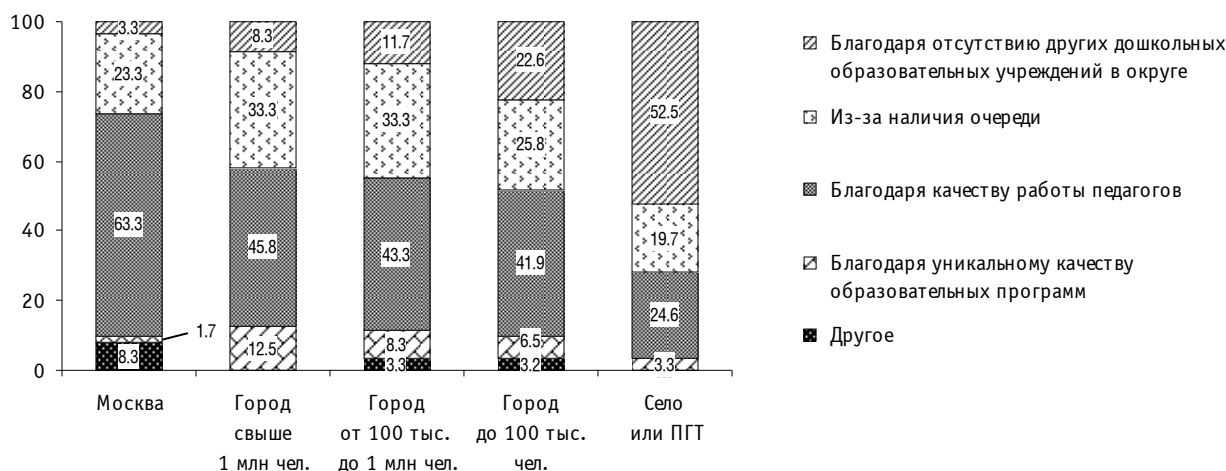


Распределение ответов руководителей фиксирует отсутствие конкуренции на рынке услуг дошкольного образования (в среднем 75,2% ответов), что связано с недостаточным количеством дошкольных образовательных учреждений и высокими показателями очередности в них, недостаточной развитостью сектора негосударственных дошкольных учреждений. Поддержки со стороны муниципалитетов и регионов в развитии сектора негосударственных услуг практически нет. Льготы по аренде помещений, введенные в условиях кризиса во многих регионах, направлены на поддержку малого и среднего бизнеса, к которому не относится некоммерческий сектор, в том числе организации дошкольного образования. В настоящее время заметна тенденция регистрации услуг по дошкольному образованию индивидуальными частными предпринимателями, т.к. это дает возможность получения льгот по аренде и кредитам, не требует лицензирования деятельности. Однако на работников не распространяются льготы по сокращенной рабочей неделе, отпускам, пенсии за педагогический стаж, которые предоставляются педагогическим работникам, если они работают в других учреждениях. Это снижает для педагогов привлекательность работы на индивидуального предпринимателя.

На вопрос о причинах отсутствия конкуренции просили ответить респондентов, отмечаящих, что их дошкольное образовательное учреждение не испытывает конкуренции. Причины, по которым дошкольные образовательные учреждения не испытывают конку-

ренции на рынке образовательных услуг, варьируются в зависимости от типа населенного пункта, в котором они расположены. Так, в Москве основными причинами отсутствия конкуренции с другими дошкольными учреждениями за воспитанников, по оценке руководителей, являются наличие очереди и качество преподавательского состава возглавляемого ими учреждения (63,3 и 23,3% ответов соответственно). По мере уменьшения масштаба населенного пункта проведения опроса (от города с населением свыше 1 млн к селам) доля ответов руководителей «благодаря качеству работы педагогов» последовательно снижается (45,8% — в городах с населением свыше 1 млн чел., 43,3% в городах с населением от 100 тыс. до 1 млн чел., 41,9% в городах с населением до 100 тыс. чел., 24,6% в селам). Доля ответивших «благодаря отсутствию других образовательных учреждений в округе» растет от 3,3% в Москве до 52,5% в селам, что объясняется недостаточной плотностью сети дошкольных образовательных учреждений в сельской местности, отсутствием альтернативного выбора (рис. 25).

Рис. 25. Отсутствие конкуренции на рынке образовательных услуг (в процентах)



У руководителей, ответивших, что их дошкольное образовательное учреждение испытывает в той или иной степени конкуренцию на рынке услуг дошкольного образования, дополнительно выяснялось, по каким параметрам конкуренция более ощутима. Большинство руководителей отмечает, что качественные параметры (качество условий содержания детей в дошкольном учреждении, качество преподавательского состава, доступность дошкольного учреждения и др.) являются для родителей решающими факторами при выборе дошкольного образовательного учреждения.

Ценовые параметры незначительно влияют на выбор, т.к. размер родительской платы устанавливается органами управления образования соответствующего региона (с последующей компенсацией ее части от 20 до 70% на второго и третьего ребенка) и незначительно отличается в зависимости от вида дошкольного муниципального образовательного учреждения. Конкуренции с негосударственным сектором муниципальные дошкольные учреждения пока не испытывают, т.к. в них существенно ниже размер родительской платы, и уровень развития негосударственного сектора пока незначителен (рис. 26).

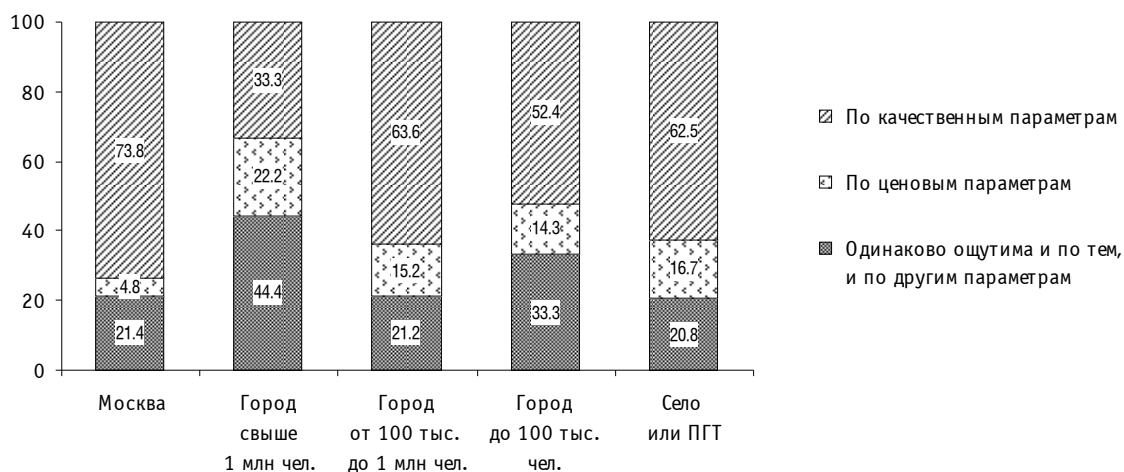
У респондентов, ответивших, что их дошкольное образовательное учреждение испытывает в той или иной степени конкуренцию на рынке услуг дошкольного образования, дополнительно выяснялось, какие образовательные учреждения являются для них конкурентами. Большинство руководителей отмечает, что на рынке услуг дошкольного образования в настоящее время могут составить конкуренцию государственные (муниципальные) дошкольные учреждения и учреждения дополнительного образования.

В большей степени конкуренция ощущается со стороны государственных (муниципальных) учреждений дошкольного образования.

Негосударственный сектор услуг дошкольного образования развит слабо и по объективным причинам (количество учреждений, уровень родительской платы за услуги по со-

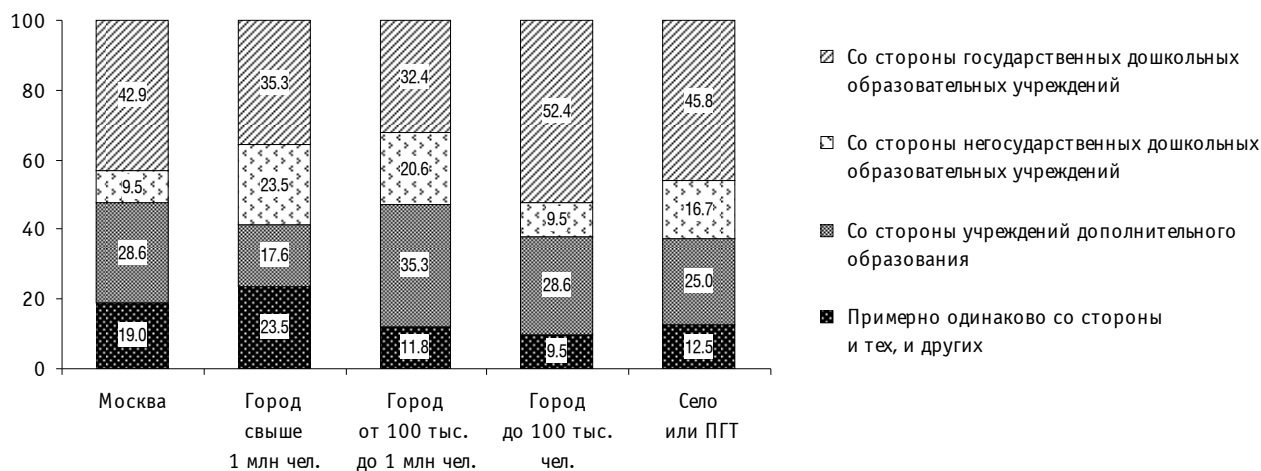
держанию и обучению) не может в настоящее время серьезно конкурировать с государственными (муниципальными) учреждениями дошкольного образования.

Рис. 26. Параметры, по которым конкуренция наиболее ощутима (в процентах)



Учреждения дополнительного образования более ориентированы на предоставление образовательных услуг детям начиная со старшего дошкольного возраста, и в них выше размер родительской платы. Таким образом, основными игроками на рынке услуг дошкольного образования являются государственные (муниципальные) учреждения дошкольного образования, расположенные в границах конкретного муниципального образования (рис. 27).

Рис. 27. Ощутимость конкуренции со стороны образовательных учреждений (в процентах)



Следовательно, в дошкольном образовании явно проявляется доминирование сектора государственных (муниципальных) услуг, реализуемых государственными или муниципальными учреждениями, которые пока не испытывают конкуренции со стороны негосударственного сектора. Это означает, что конкуренция как механизм повышения качества и привлекательности учреждения для потребителей не задействована в дошкольном образовании. Фактически фактором, мотивирующим учреждения повышать качество услуг, служит спрос со стороны семей и их требования. В условиях повышенного спроса со стороны семей и дефицита мест в дошкольных учреждениях такого механизма явно недостаточно.

7. КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА

7.1. Оплата труда педагогов

Руководители дошкольных образовательных учреждений отвечали на вопрос *об изменениях в кадровых вопросах, происходящих в настоящее время в их учреждениях.*

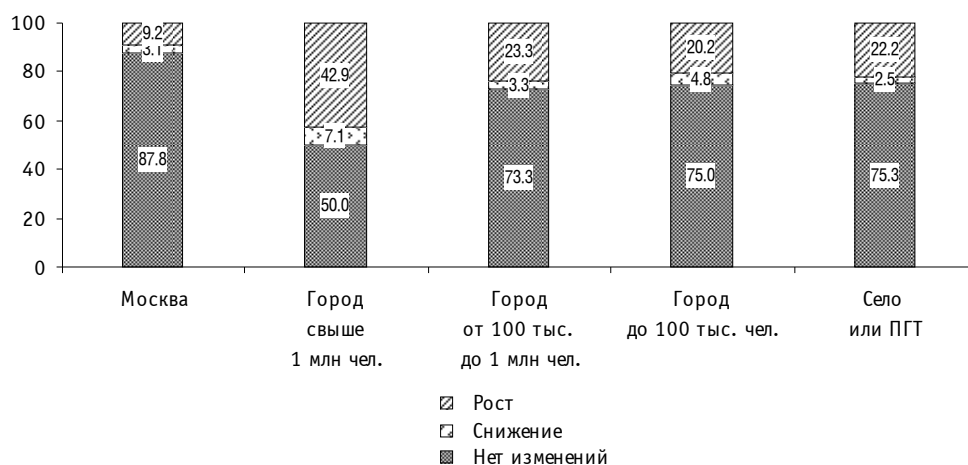
Анализируя ответы руководителей дошкольных образовательных учреждений на вопрос об изменениях в заработной плате педагогов, можно увидеть, что руководители в Москве в 87,8% случаев указывают, что в их учреждениях нет изменений. Только 9,2% отметили рост заработной платы в своих дошкольных образовательных учреждениях, а 3,1% даже отметили ее снижение.

В городах с населением свыше 1 млн чел. в 50% случаев нет изменений в заработной плате, зато в 42,9% учреждений есть ее рост. Но также встречаются ответы о снижении заработной платы (в 7,1% случаев).

Во всех остальных типах населенных пунктов картина приблизительно одинакова, что хорошо видно на графике (рис. 28), 75% руководителей отмечают, что изменений нет, 22% указывают на рост, но 3,5% руководителей указывают на снижение заработной платы в своих дошкольных образовательных учреждениях.

В целом можно говорить о тенденции консервации низкого, даже по сравнению со школьными педагогами, уровня заработной платы педагогического персонала дошкольных образовательных учреждений, что лишает руководителей дошкольных образовательных учреждений возможности проводить эффективную кадровую политику, применять в образовательном процессе современные методики обучения воспитанников, снижает качество услуг по содержанию и обучению воспитанников.

Рис. 28. Изменения заработной платы педагогов
(в процентах)



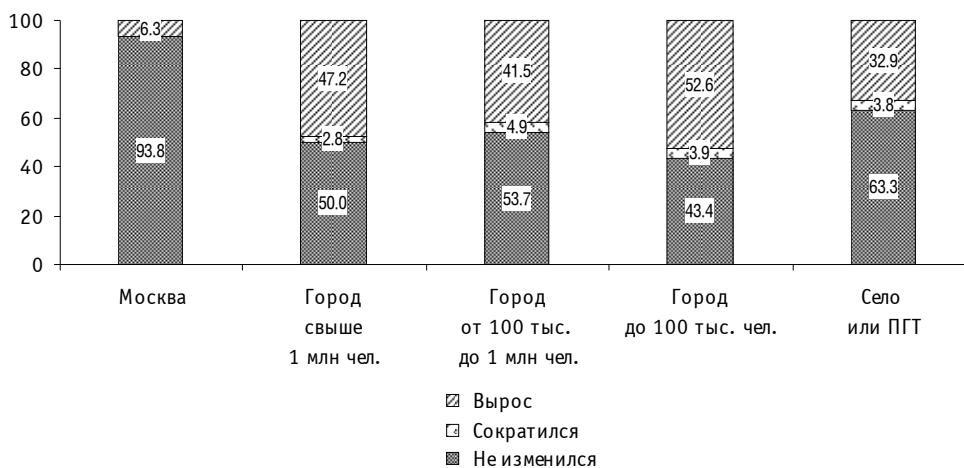
Одними из основных задач внедрения новой системы оплаты труда педагогов с 1 декабря 2008 г. являлись повышение престижа труда учителя, рост заработной платы педагогов, расширение стимулирующей функции заработной платы.

Результаты опроса руководителей демонстрируют, что *рост значений заработной платы в результате введения НСОТ педагогов* произошел в 47,2% дошкольных образовательных учреждений, расположенных в городах с населением свыше 1 млн чел., в 41,5%

дошкольных образовательных учреждений в городах с населением от 100 тыс. до 1 млн чел., в 52,6% дошкольных образовательных учреждений, расположенных в городах с населением до 100 тыс. чел., в 32,9% дошкольных образовательных учреждений, расположенных в сельских территориях.

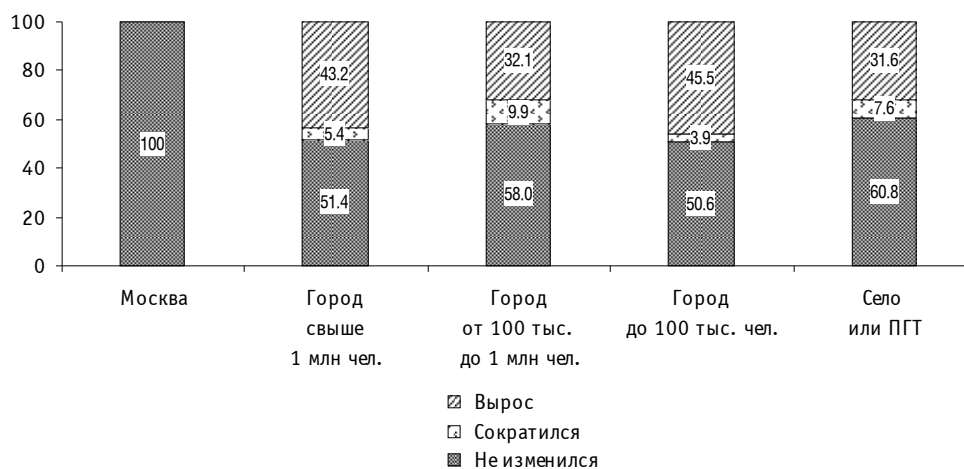
В Москве рост заработной платы педагогов отмечают в 6,3% дошкольных образовательных учреждений. В 78,6% московских дошкольных образовательных учреждений размер заработной платы педагогов по оценкам руководителей не изменился. Это связано с тем, что Москва отложила введение новой системы оплаты труда в общеобразовательных учреждениях всех уровней до 2012 г. (рис. 29).

Рис. 29. Результаты введения НСОТ
(в процентах)



Изменения фонда оплаты труда отличаются незначительно от изменений среднего размера оплаты труда педагогов. По оценкам 100% руководителей в Москве размер фонда оплаты труда не изменился, т.к. Москва не вводила новую систему оплаты труда в соответствии с модельной методикой МОН в общеобразовательных учреждениях всех уровней. Неизменность размера фонда оплаты труда отмечают 51,4% руководителей в городах с населением свыше 1 млн чел., 58% — в городах с населением от 100 тыс. до 1 млн чел., 50,6% — в городах с населением до 100 тыс. чел., 60,8% — в селах, что объясняется поэтапным введением новой системы оплаты труда в дошкольных образовательных учреждениях, имеющих статус экспериментальной площадки в регионах РФ (рис. 30).

Рис. 30. Фонд оплаты труда
(в процентах)



Наиболее часто встречающимися *видами стимулирующих выплат педагогам* являются «подготовка и проведение внутрисадовых мероприятий» (39,1% руководителей) и «высокие показатели здоровья детей» (35,6% руководителей) (табл. 22).

Таблица 22. Виды стимулирующих выплат педагогам
(в процентах от числа опрошенных)

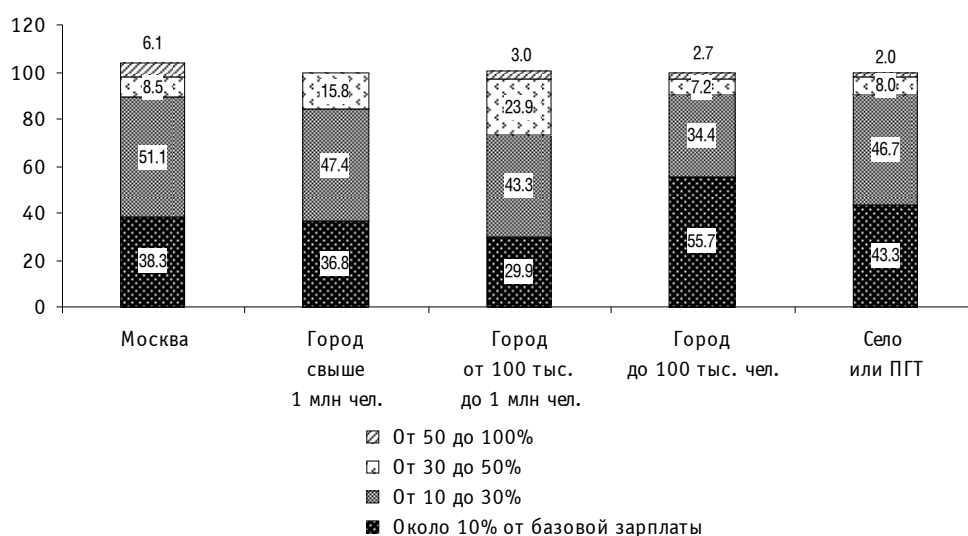
Виды выплат	Процент
Превышение установленной нормы учебной нагрузки	30,2
Дополнительная учебная нагрузка	29,0
Высокая оценка администрацией качества воспитания и обучения	29,0
Высокие показатели здоровья детей	35,6
Методическая работа (разработка новых учебных курсов, учебных программ и т.п.)	30,0
Подготовка и проведение внутрисадовых мероприятий	39,1
Хорошие отзывы родителей (высокие рейтинги и т.п.)	25,8
Доплаты молодым педагогам	27,0
Доплаты за непрерывность стажа работы в учреждении	22,1
Фиксированная доплата всем педагогам, премии из внебюджетных средств, премии по итогам мероприятий и т.п.	30,5
Другое	5,2

По оценкам 38,3% руководителей, в Москве *стимулирующие выплаты* могут составить *около 10%* от базовой зарплаты. В крупных городах с населением свыше 1 млн чел. так оценивают возможный размер стимулирующих выплат 36,8% руководителей, в городах с населением от 100 тыс. до 1 млн чел. 29,9%, в городах с населением до 100 тыс. чел. 55,7%, в селах 43,3% руководителей.

Доля руководителей, оценивающих размер стимулирующих выплат *от 10 до 30%*, составляет 51,1% в Москве, 47,4% — в городах с населением свыше 1 млн чел., 43,3% — в городах с населением от 100 тыс. до 1 млн чел., 34,4% — в городах с населением до 100 тыс. чел., 46,7% в селах.

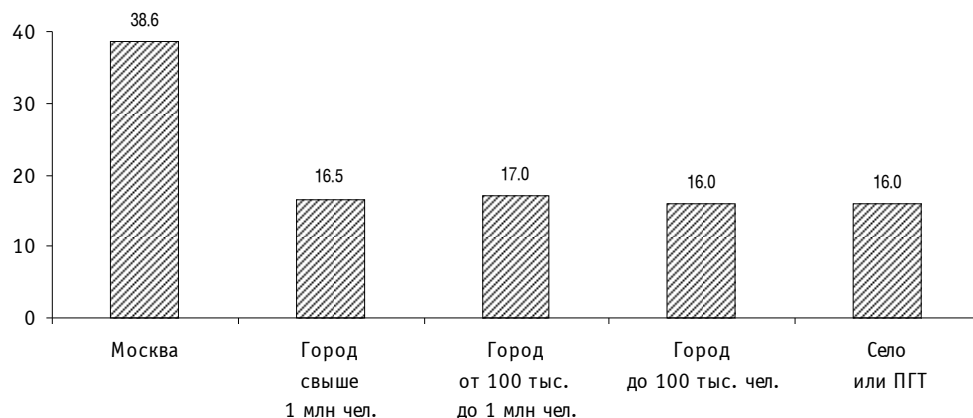
Оценили возможный размер стимулирующих выплат *от 50 до 100%* базовой зарплаты 8,5% руководителей в Москве, 15,8% — в городах свыше 1 млн жителей, 23,9% — в городах от 100 тыс. до 1 млн жителей, 7,2% — в городах с населением до 100 тыс. жителей, 8,0% — в селах (рис. 31).

Рис. 31. Размеры доплат
(в процентах)



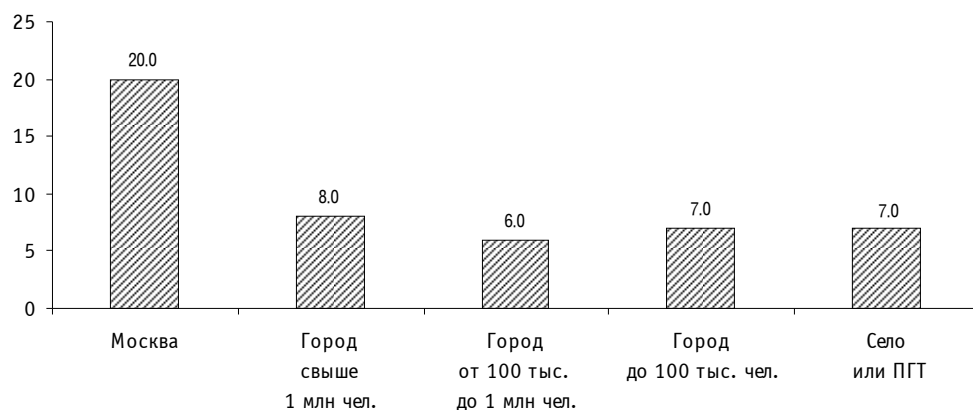
По оценке руководителей дошкольных образовательных учреждений *уровень заработной платы, способствующий привлечению молодых педагогов*, составляет в Москве 38600 руб. Оценки руководителей в остальных типах населенных пунктов, в которых проводился опрос, значительно ниже и составляют в среднем 16 375 руб. (рис. 32).

Рис. 32. Размер заработной платы, привлекательной для молодых педагогов
(среднее значение, тыс. руб.)



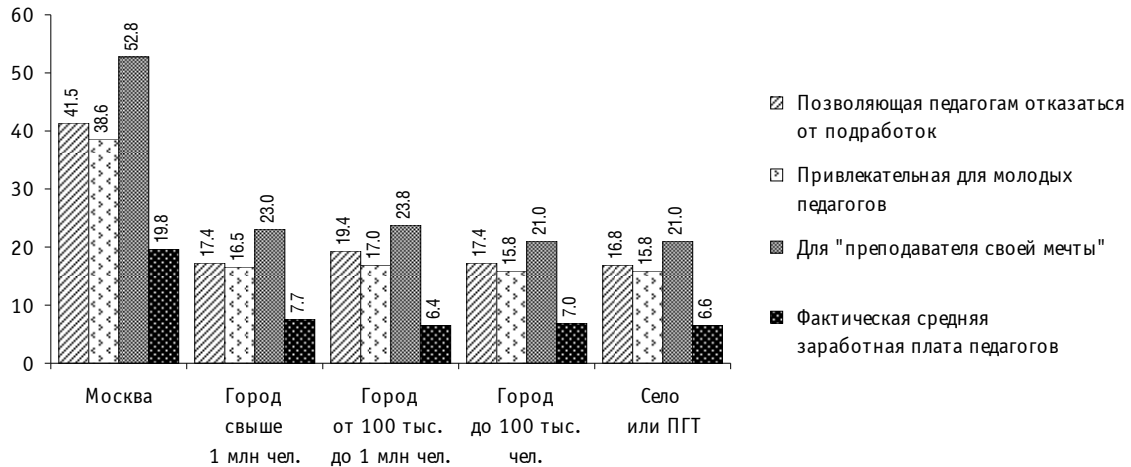
Реальный размер *средней заработной платы педагогов* в дошкольных образовательных учреждениях составляет 20000 руб. в Москве, в городах с населением свыше 1 млн чел. — 8000 руб., в городах с населением от 100 тыс. до 1 млн чел. 6000 руб., в городах с населением до 100 тыс. жителей — 7000 руб., в селах — 7000 руб. (рис. 33).

Рис. 33. Средний размер заработной платы педагогов
(среднее значение, тыс. руб.)



Уровень фактической средней заработной платы педагогов дошкольных образовательных учреждений (воспитателей, дефектологов, логопедов и др.) даже в Москве не позволяет руководителям дошкольных образовательных учреждений проводить эффективную кадровую политику (нанимать наиболее квалифицированных педагогов, производить ротацию кадров, активно привлекать молодых педагогов), поскольку превышение требуемого уровня заработной платы (для молодых педагогов, «педагогов своей мечты») над имеющимся составляет более 2,5 раз в Москве. В регионах это превышение составляет более 3 раз (рис. 34).

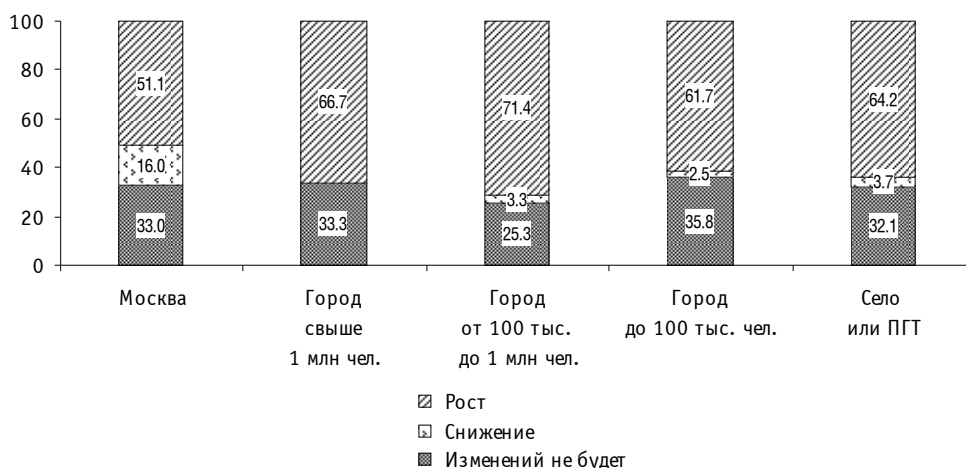
Рис. 34. «Идеальная» заработная плата для педагогов
(в тысячах рублей)



Ожидания большинства руководителей во всех типах населенных пунктов связаны с ростом заработной платы педагогов дошкольных образовательных учреждений, уровень которой, даже по сравнению с уровнем оплаты школьных педагогов остается весьма низким, что не позволяет руководителям дошкольных образовательных учреждений проводить эффективную кадровую политику, прежде всего – привлечь молодых воспитателей и педагогов, комплектовать персонал по группам в соответствии с нормативными требованиями, предоставлять услуги по содержанию и обучению детей, соответствующие современным требованиям. Во всех типах населенных пунктах, кроме Москвы (51,1%), в среднем 67% руководителей дошкольных образовательных учреждений надеются на повышение заработной платы педагогов в ближайшем будущем. В этих населенных пунктах руководители практически не считают возможным снижение заработной платы. Только в Москве 16% руководителей дошкольных образовательных учреждений прогнозируют ее снижение.

При прогнозировании изменений заработной платы педагогов в ближайшие год-два в среднем 32% руководителей дошкольных образовательных учреждений не ожидают изменений (рис. 35).

Рис. 35. Ожидания изменений заработной платы педагогов в ближайшие год-два
(в процентах)

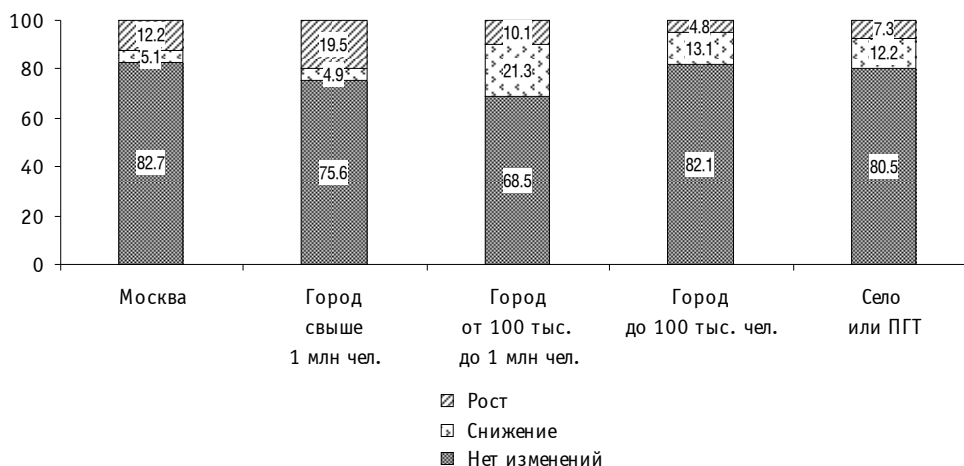


7.2. Динамика численности персонала

Большинство руководителей во всех типах населенных пунктов проведения опроса отмечает отсутствие изменений численности педагогического персонала в дошкольных образовательных учреждениях (в среднем 80% по разным типам населенных пунктов, кроме

городов от 100 тыс. до 1 млн чел., где 68,5% руководителей отмечают отсутствие изменений) (рис. 36).

**Рис. 36. Численность педагогического состава
(в процентах)**

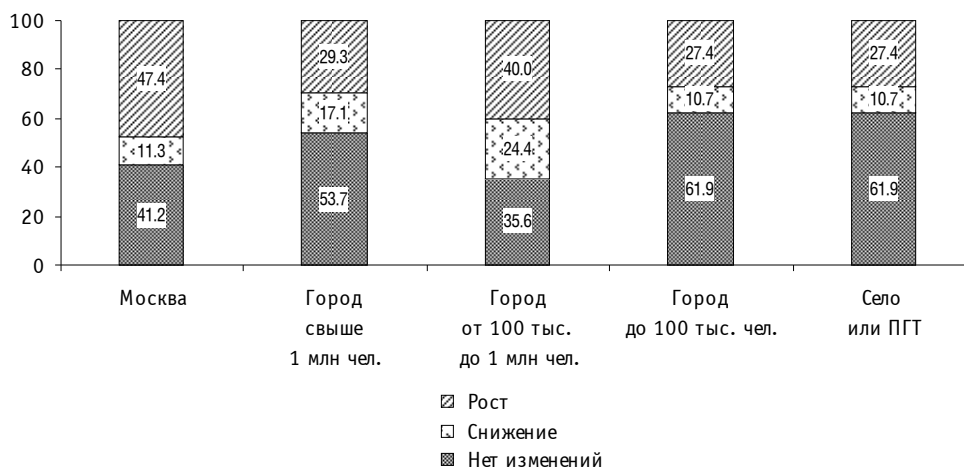


Объясняется это регламентацией количества педагогического персонала, причем как группового (воспитатели), так и другого персонала (психологи, логопеды, дефектологи, инструкторы по физическому воспитанию и др.), содержащейся в нормативных документах. В любом случае налицо консервация кадрового развития в дошкольном образовании, несмотря на спрос со стороны семей и ключевую роль в повышении качества образования.

Отмечаемые незначительные проценты снижения численности педагогического состава объясняются переходом части дошкольных образовательных учреждений на нормативно — подушевое финансирование, введением новой системы оплаты труда педагогов. При недостаточном финансовом наполнении норматива бюджетного финансирования руководители дошкольных образовательных учреждений вынуждены оптимизировать штатные расписания. Сокращение численности педагогического персонала в таких случаях происходит за счет уменьшения количества педагогов — психологов, логопедов и других специалистов.

В вопросе об изменениях в доле молодых педагогов руководители дошкольных образовательных учреждений отмечают отсутствие изменений (рис. 37) в Москве в 41,2% случаев, в больших городах 53,7%, в городах от 100 тыс. до 1 млн чел. менее всего (35,6%). Одинаковое количество руководителей ответили на этот вопрос в малых городах и селах. У них нет изменений в 61,9% случаев.

**Рис. 37. Доля молодых педагогов
(в процентах)**

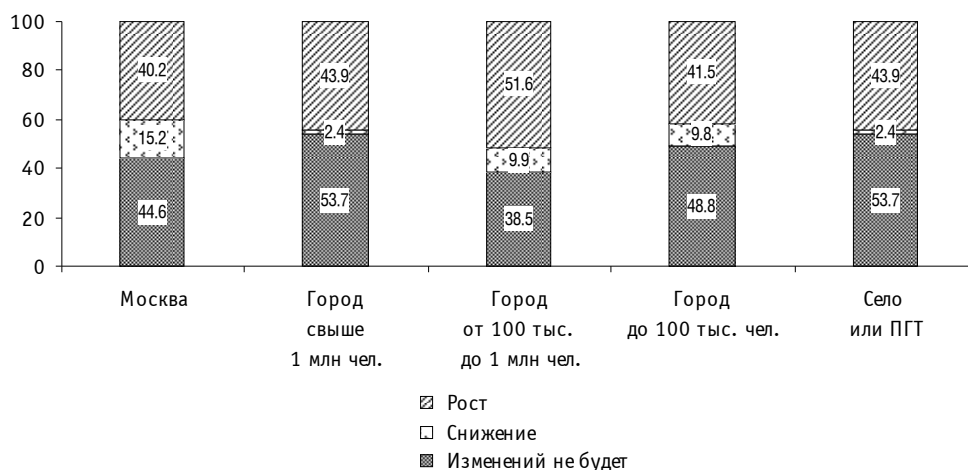


Больше всего руководителей указывают на увеличение доли молодых педагогов в Москве (47,4%), далее следует 40% в городах от 100 тыс. до 1 млн чел., потом 29,3% в больших городах и одинаково (по 27,4%) в малых городах и селах. Увеличение доли молодых педагогов в Москве можно объяснить наличием доплаты молодым специалистам в размере 40% ставки (оклада) в течение первых трех лет работы, установленной законодательством города.

Наблюдается и противоположная тенденция — снижения доли молодых педагогов. Самое большое значение показателя снижения доли молодых педагогов в городах от 100 тыс. до 1 млн чел. (24,4%), затем следуют крупные города, в которых 17,1% руководителей отмечают снижение доли молодых педагогов. В Москве (11,3%) и в малых городах (10,7%), а также в селах (10,7%) значения приблизительно равны.

В среднем около половины руководителей указывают (рис. 38), что изменений в доле молодых педагогов в ближайшие год–два в дошкольных образовательных учреждениях не ожидается (в среднем по всем типам населенных пунктов 47,8% руководителей дают такой ответ). Обновление кадрового состава дошкольных учреждений прогнозируют от 40,2% руководителей в Москве до 51,6% в городах с населением от 100 тыс. до 1 млн чел. В Москве 15,2% руководителей предполагают снижение доли молодых педагогов в ближайшее время. В малых городах 9,8% руководителей также предполагают снижение доли молодых специалистов.

Рис. 38. Изменение доли молодых педагогов в ближайшие год–два (в процентах)



Руководителям дошкольных образовательных учреждений задавался вопрос о факторах, мешающих развитию их учреждений. Максимальное количество руководителей по всем типам населенных пунктов отвечают, что низкая зарплата в дошкольном образовании (в связи с этим нелегко привлечь квалифицированные кадры, молодых педагогов и воспитателей) более всего мешает развитию дошкольных образовательных учреждений. Доля выбравших такой вариант ответа последовательно возрастает. В Москве эта доля минимальна (57,8% ответов), поскольку возможности бюджета выше, чем в других населенных пунктах. В больших городах 73,8%, в городах от 100 тыс. до 1 млн чел. 76,6%; в городах до 100 тыс. чел. 78,6%; в селах 83,5% (табл. 23).

Второе место по частоте выбора занял фактор, касающийся финансирования только по смете, утвержденной учредителем, что ограничивает маневры ресурсами, не позволяет оперативно изменять направления расходования средств. Чаще всего его выбирают руководители дошкольных образовательных учреждений в крупных городах и селах (61,9 и 54,1% соответственно). В Москве частота выбора 49%, в городах от 100 тыс. до 1 млн чел. 40,4%, в городах до 100 тыс. чел. 47,6%.

Требования СанПиН указывают 14,7% руководителей в Москве, 31% в крупных городах, в среднем 21,7% в остальных населенных пунктах.

Приблизительно такие же значения характеризуют лицензионные требования к наличию и качеству товаров, помещений и территорий (20,6% в Москве, 26,2% в крупных городах, в среднем 20,2% по остальным населенным пунктам).

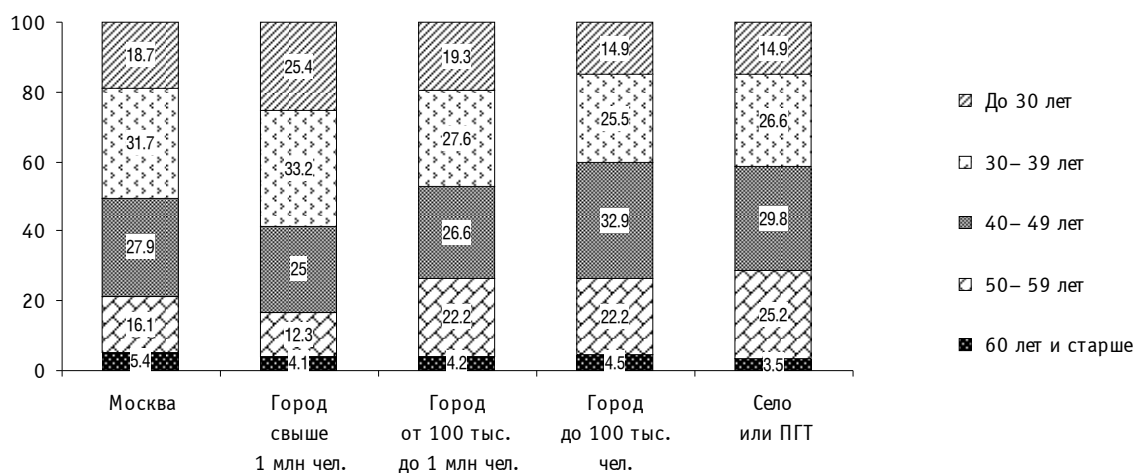
Таблица 23. Факторы, мешающие развитию ДОУ
(в процентах от числа ответивших)

Факторы	Всего	Москва	Город свыше 1 млн чел.	Город от 100 тыс. до 1 млн чел.	Город до 100 тыс. чел.	Село или ПГТ
Низкая зарплата в дошкольном образовании, невозможность привлечь квалифицированные кадры	73,5	57,8	73,8	76,6	78,6	83,5
Запрет иметь счета в коммерческих банках, брать кредиты (обслуживание только через казначейство)	7,6	9,8	9,5	6,4	8,3	4,7
Финансирование только по смете, утвержденной учредителем, которое ограничивает маневры ресурсами	49,1	49	61,9	40,4	47,6	54,1
Федеральные государственные требования (СанПиН)	20,9	14,7	31	21,3	21,4	22,4
Навязывание программ	4,9	5,9	2,4	3,2	7,1	4,7
Ограничение сдачи площадей в аренду	2,9	2,9	2,4	6,4	1,2	1,2
Лицензионные требования к наличию и качеству кадров, помещений и территорий	20,9	20,6	26,2	17	21,4	22,4
Другое	7,4	11,8	9,5	5,3	6	4,7
Ничего из перечисленного	8,6	12,7	2,4	11,7	6	5,9

Меньше 10% руководителей отвечают, что развитию их дошкольных образовательных учреждений мешают запрет иметь счета в коммерческих банках, брать кредиты; навязывание программ; ограничение сдачи площадей в аренду.

По результатам ответов на вопрос о возрасте педагогического состава дошкольных образовательных учреждений были получены приблизительно равные значения по всем возрастным группам (кроме пенсионеров от 60 лет и старше, но такие тоже встречаются) и по всем типам населенных пунктов (рис. 39). Возрастная структура педагогического состава дошкольных образовательных учреждений практически не меняется в зависимости от типа населенного пункта. Доля молодых педагогов до 30 лет мала (в среднем 18,6%), что связано с малым количеством вакансий педагогов и воспитателей, замещаемых, как показали результаты опроса, более опытными педагогами старших возрастных групп. Во-первых, у опытных педагогов выше зарплата по тарификации, во-вторых, от средней зарплаты зависит зарплата руководителя, поэтому ему выгодно брать более опытных педагогов. Основные возрастные группы составляют педагоги в возрасте от 30 до 39 лет (в среднем 29,0%), от 40 – 49 лет (в среднем 28,5%).

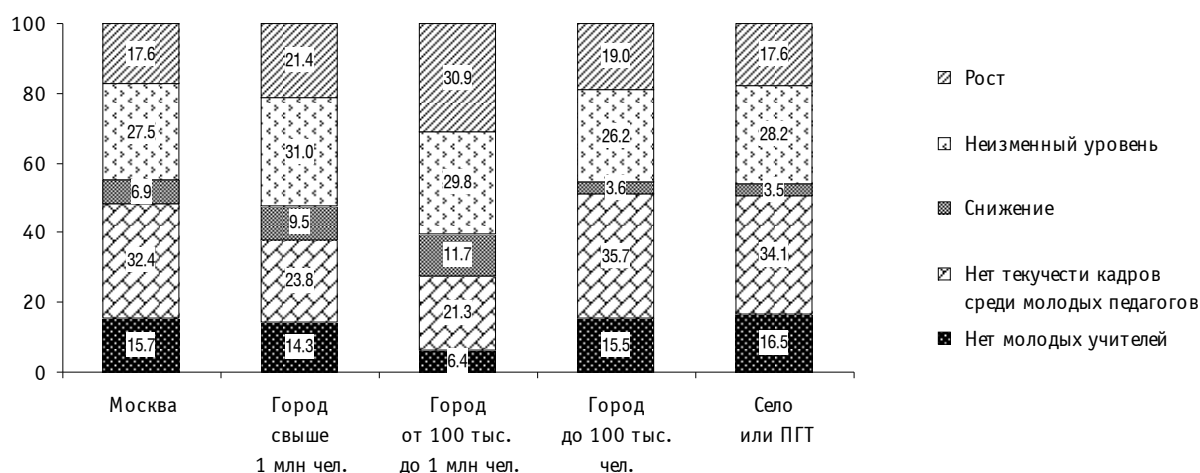
Рис. 39. Возрастная структура педагогического персонала ДОУ
(в процентах)



Резервы повышения доли молодых педагогов — сокращение доли педагогов пенсионного возраста (педагоги в возрасте 50–59 лет составляют в среднем 19,6%).

Руководители дошкольных образовательных учреждений, отвечая на вопрос о динамике текучести кадров молодых педагогов, преимущественно отмечают (рис. 40), что у них нет текучести кадров среди молодых педагогов или они имеют неизменное количество молодых педагогов (62,3% в селах, 61,9% в малых городах, 59,9% в Москве, 54,8% в крупных городах, 51,1% в городах с населением от 100 тыс. до 1 млн чел.).

Рис. 40. Динамика текучести кадров среди молодых педагогов за последние три года (в процентах)



Рост доли молодых педагогов в дошкольных образовательных учреждениях отмечают в городах от 100 тыс. до 1 млн чел. в 30,9% случаев, в крупных городах в 21,4% случаев, в городах до 100 тыс. в 19% случаев. В Москве и в селах получилась одинаковая доля, равная 17,6%.

Руководители дошкольных образовательных учреждений редко отмечают снижение доли молодых педагогов (в малых городах и селах 3,5%, в Москве 6,9%, несколько больше в крупных городах 9,5% и в городах с населением от 100 тыс. до 1 млн чел. 11,7%).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что снижение доли молодых педагогов среди всех педагогов дошкольных образовательных учреждений незначительно, чаще всего отмечается ее неизменный уровень и даже некоторое увеличение.

Однако есть дошкольные образовательные учреждения, в которых совсем нет молодых педагогов. Это значение приблизительно равно по всем типам населенных пунктов (среднее значение равно 13,6%).

Руководителям дошкольных образовательных учреждений был задан вопрос о критериях, которыми они пользуются при приеме на работу педагогов. Из предложенных им восьми ответов они должны были выбрать 2–3 варианта.

Респонденты указали два наиболее важных для себя критерия: а) квалификационная категория, звание; б) положительные отзывы с предыдущего места работы. Этим критериям отвечают педагоги со стажем (следовательно, и с более высокими квалификационными категориями), что объясняет малую долю молодых педагогов в структуре педагогического персонала дошкольных образовательных учреждений. Чаще выбирают ответ «квалификационная категория, звание» в больших городах и в городах с населением от 100 тыс. до 1 млн чел. (76,2 и 76,6% соответственно), в Москве 67,6%, в селах 63,5%.

«Положительные отзывы с предыдущего места работы» выбирают меньше: от 47,1% в селах до 59,5% в крупных городах, в Москве 41,2%.

Количество ответов: «Беру всех, имеющих соответствующее образование» возрастает по мере сокращения масштаба населенного пункта (от 17,6% в Москве до 37,6% в селах и поселках городского типа), т.к. в крупных городах и столице у руководителей дошкольных учреждений шире поле для выбора квалифицированного персонала.

«Молодой возраст» выбирают 25,5% в Москве, почти столько же в селах (25,9%), 22,3% в городах с населением от 100 тыс. до 1 млн чел., больше всего в городах с населением до 100 тыс. чел. (32,1%), меньше всего в крупных городах (9,5%).

«Престиж предыдущего места работы» для руководителей дошкольных образовательных учреждений оказался наименее значимым при приеме на работу. В среднем по всем типам населенных пунктов, включая Москву, этот параметр считают значимым 5% руководителей.

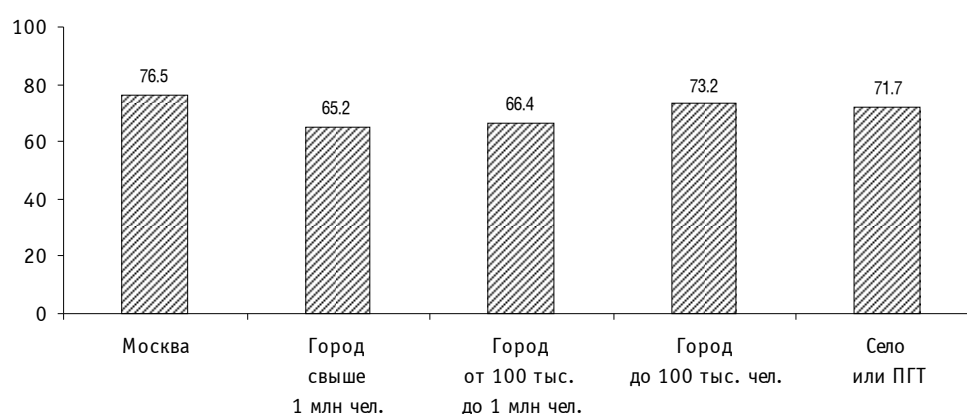
Таблица 24. Критерии приема на работу педагогов
(в процентах от числа ответивших)

Критерии приема	Всего	Москва	Город свыше 1 млн чел.	Город от 100 тыс. до 1 млн чел.	Город до 100 тыс. чел.	Село или ПГТ
Квалификационная категория, звание	66,3	67,6	76,2	76,6	51,2	63,5
Престиж предыдущего места работы	4,4	2,9	9,5	3,2	6	3,5
Молодой возраст	25,1	27,5	9,5	22,3	32,1	25,9
Большой стаж работы	16,5	25,5	19	7,4	14,3	16,5
Наличие собственных учебных программ, учебных пособий, методические публикации	14,5	14,7	23,8	12,8	13,1	12,9
Положительные отзывы с предыдущего места работы	49,9	41,2	59,5	56,4	51,2	47,1
Другое	8,1	15,7	2,4	7,4	6	4,7
Беру всех, имеющих соответствующее образование	27,8	17,6	19	27,7	34,5	37,6

7.3. Повышение квалификации

Одним из важных факторов влияния на повышение качества обучения в дошкольных образовательных учреждениях является повышение квалификации педагогов. В целом охват педагогов мероприятиями по повышению квалификации в течение срока, отведенного на очередное повышение квалификации нормативными документами (один раз в 5 лет), находится на высоком уровне, но не достигает 100%. Доля педагогов, прошедших курсы повышения квалификации, составляет в среднем 70,6% по оценкам руководителей (рис. 41).

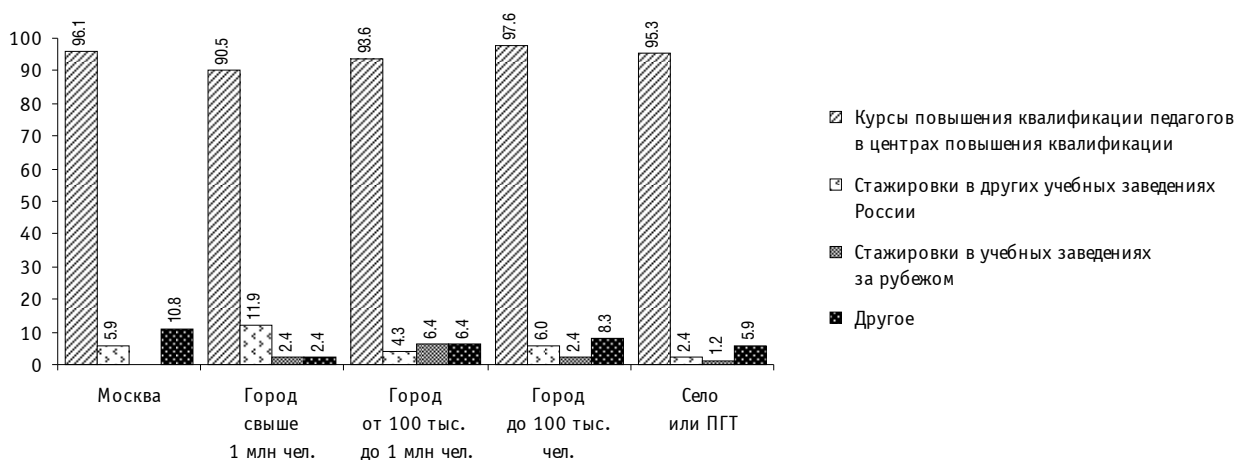
Рис. 41. Доля педагогов, повысивших квалификацию за последние пять лет
(в процентах к общей численности педагогического состава)



Абсолютное большинство руководителей традиционно предпочитает осуществлять повышение квалификации своих педагогов через систему региональных институтов повышения квалификации (ИПК). В среднем такой способ повышения квалификации отмечают 94,6% руководителей.

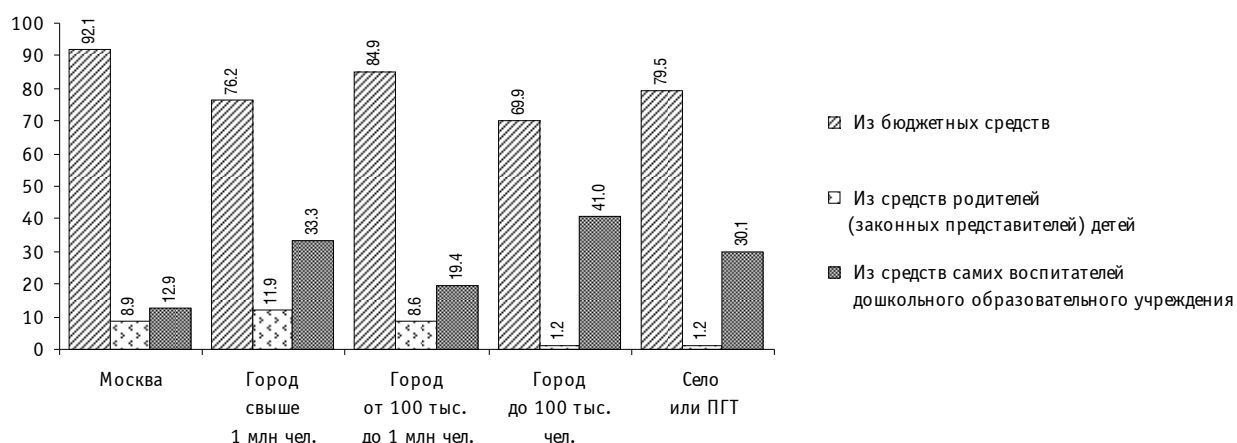
Около 5 % руководителей ответили, что повышение квалификации их педагогов проводится в форме стажировок в других учебных заведениях РФ (рис. 42).

Рис. 42. Формы повышения квалификации педагогов (в процентах)



Предпочтение финансированию процесса повышения квалификации за счет бюджетных средств отдают 92,1% руководителей в Москве, 76,2% — в городах с населением свыше 1 млн чел., 84,9% — в городах с населением от 100 тыс. до 1 млн чел., 69,9% — в городах с населением до 100 тыс. чел., 79,5% — в селах (рис. 43).

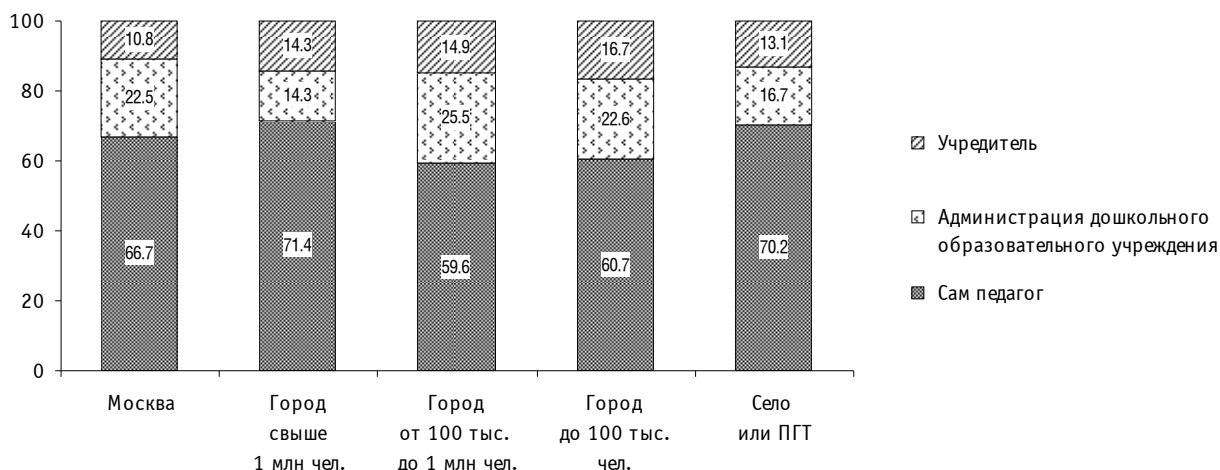
Рис. 43. Финансирование переподготовки кадров (в процентах)



Большинство руководителей считает, что инициатива повышения квалификации должна исходить от самого педагога.

Заинтересованность администрации дошкольного образовательного учреждения в повышении квалификации педагогами отмечают 22,5% руководителей в Москве, 14,3% — в городах с населением свыше 1 млн чел., 25,5% — в городах с населением от 100 тыс. до 1 млн чел., 22,6% — в городах с населением до 100 тыс. чел., 16,7% — в селах (рис. 44).

Рис. 44. Проявление инициативы по переподготовке педагогов
(в процентах)



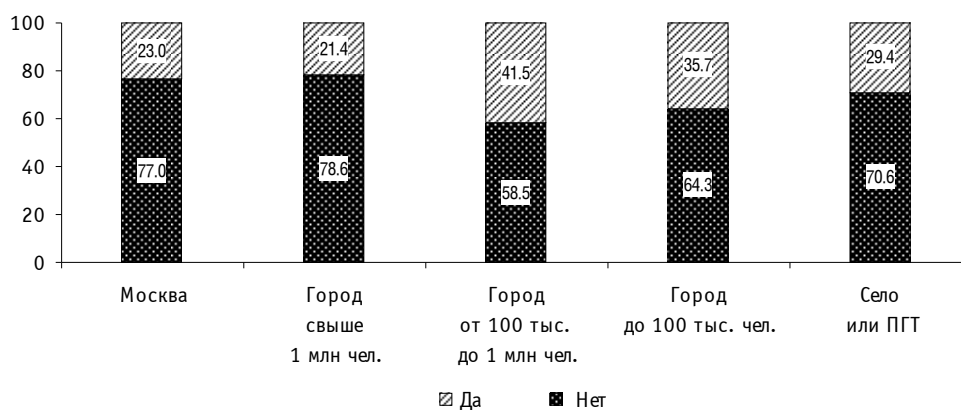
Подводя итоги анализа кадровой политики в дошкольном образовании на основе данных проведенного мониторинга, можно отметить консервативный характер этой политики, крайне редкую ротацию кадров в силу очень низкого уровня заработной платы в дошкольном образовании, явно не соответствующего сложности, профессиональности и интенсивности труда. Из-за низкого уровня оплаты труда многие учреждения оказались недоукомплектованы кадрами логопедов, психологов, дефектологов, которые реально влияют на качество дошкольного образования, обеспечивают своевременную коррекцию в развитии детей. Здоровье детей является главным фактором качества дошкольного образования для родителей, поэтому ограниченность возможностей учреждений дошкольного образования по сохранению, укреплению и коррекции в развитии детей снижает оценки деятельности и негативно сказывается на уровне удовлетворенности семей дошкольным образованием. Фактически руководители дошкольных образовательных учреждений скованы финансовыми ограничениями в проведении эффективной кадровой политики, привлечении молодых педагогов, повышении квалификации и обмене опытом, налаживании делового партнерства между дошкольными образовательными учреждениями.

8. УПРАВЛЕНИЕ ДОШКОЛЬНЫМ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМ УЧРЕЖДЕНИЕМ

Руководителям дошкольных образовательных учреждений задавались вопросы, касающиеся внедрения государственно-общественного характера управления дошкольными образовательными учреждениями.

Респонденты отвечали на вопрос о наличии в их дошкольных образовательных учреждениях *попечительских советов*. Ответы распределились следующим образом (рис. 45). Имеют попечительские советы от 29,4% на селе до 41,5% в городах свыше 1 млн чел. В Москве есть попечительский совет в 23% детских садов. Наиболее распространена практика формирования попечительского совета в средних и малых городах (41,5 и 35,7% соответственно).

Рис. 45. Наличие в дошкольных образовательных учреждениях попечительских советов (в процентах)

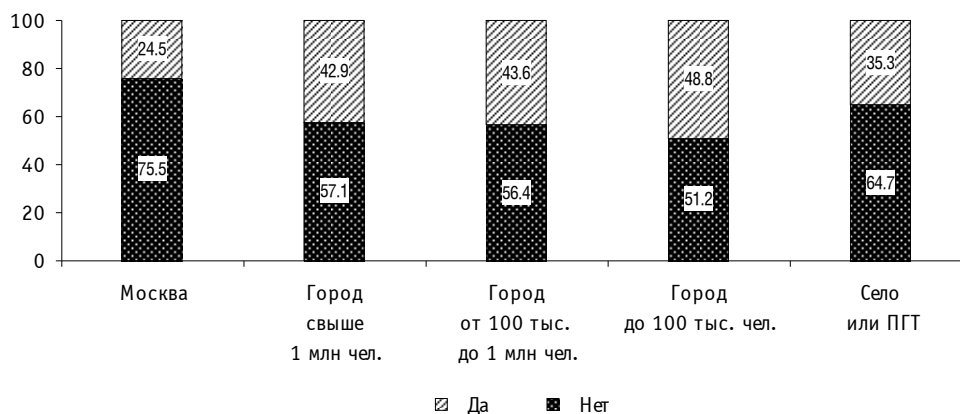


В связи с планируемым в 2012 г. переходом образовательных учреждений на нормативно-подушевой принцип финансирования и внедрением новой системы оплаты труда педагогов и воспитателей, предусматривающей наличие в структуре органов управления дошкольных образовательных учреждений органа государственно-общественного управления в форме *управляющего совета*, в дошкольных образовательных учреждениях стали создаваться управляющие советы, члены которых могут участвовать в управлении дошкольным образовательным учреждением совместно с заведующим, влиять на управленческие решения (рис. 46).

Дошкольные образовательные учреждения не были охвачены мероприятиями по модернизации системы образования регионов, поэтому процесс перехода на государственно-общественный характер управления в них начат позднее.

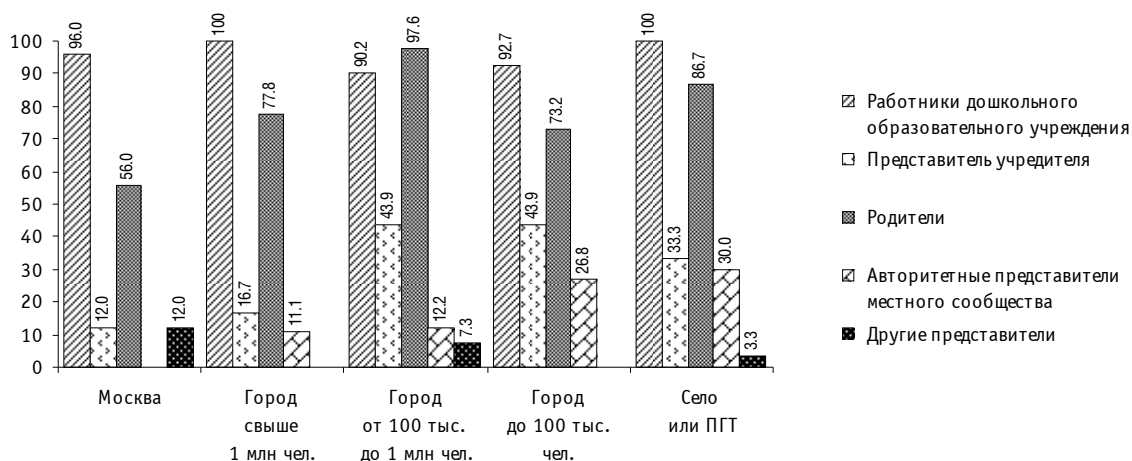
В Москве процесс включения общественности в реальное управление дошкольными образовательными учреждениями протекает наиболее пассивно. Управляющие советы созданы только в каждом четвертом (24,5%) учреждении. В остальных типах населенных пунктах управляющие советы распространены в большей степени (в среднем в 42,6% дошкольных учреждений).

Рис. 46. Наличие управляющего совета в дошкольном образовательном учреждении (в процентах)



В составе созданных управляющих советов руководители дошкольных образовательных учреждений указывают работников дошкольных образовательных учреждений (рис. 47) в Москве в 96% случаев, в городе свыше 1 млн чел. и селе в 100% случаев. В остальных городах немного выше 90%. Таких работников наибольшее количество среди остальных членов управляющего совета.

Рис. 47. Состав управляющего совета (в процентах)



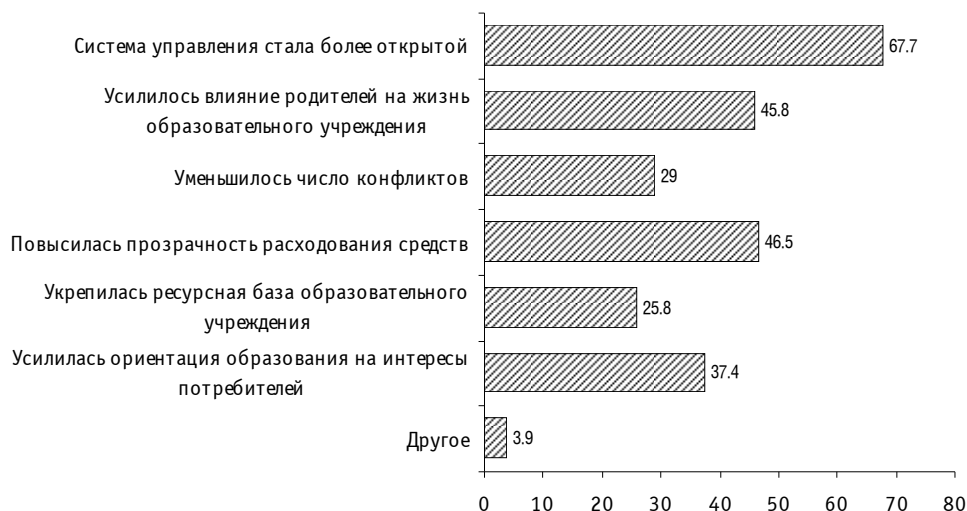
Также среди членов управляющих советов довольно часто отмечают представителей родительской общественности. Они занимают второе место среди указанных категорий (от 73% в городах до 100 тыс. чел. до 98% в городах от 100 тыс. до 1 млн чел.). Однако в Москве только 56% руководителей дошкольных образовательных учреждений называют родителей среди членов управляющих советов. Таким образом, несмотря на государственно-общественный характер управления, родителей, особенно в Москве, стараются не допускать к управлению дошкольными образовательными учреждениями, т.к. даже их представители не всегда входят в состав управляющего совета.

Процент вовлеченности в состав управляющего совета других категорий представителей ниже 45%. Представители учредителя в составе управляющего совета встречаются во всех дошкольных образовательных учреждениях всех типов населенных пунктов (12% в Москве, 17% в городах с населением свыше 1 млн чел., одинаково по 44% в городах с населением от 100 тыс. до 1 млн чел. и в городах до 100 тыс. чел., 33% на селе).

Представители местного сообщества в составе управляющего совета в Москве руководителями дошкольных образовательных учреждений не указывались (0%), в городах свыше 1 млн чел. среднее значение равно 11%, в городах с населением от 100 тыс. до 1 млн чел. 12%, в городах до 100 тыс. чел. 27%, а в селах еще больше (30%). Можно предполо-

жить, что дети данной категории членов управляющего совета в населенных пунктах с небольшим количеством населения посещают те же детские сады, что и дети всех остальных граждан.

*Рис. 48. Эффекты деятельности управляющего совета
(в процентах)*



В регионах РФ, участниках трехлетних проектов по модернизации образовательных систем, взявших на себя обязательства по расширению участия общественности в управлении школой в форме управляющего совета и последовательно внедрявших в практику управления общеобразовательными учреждениями модель управляющего совета, основной целью внедрения являлось налаживание конструктивного диалога между общественностью и администрацией образовательного учреждения. Эта же задача ставится сейчас и перед дошкольными образовательными учреждениями.

Результаты проведения опроса руководителей, являющихся представителями одной из сторон диалога, подтверждают, что влияние родителей на жизнь дошкольного образовательного учреждения усилилось (45,8%), усилилась ориентация образования на интересы потребителей (37,4%), система управления дошкольным образовательным учреждением стала более открытой (67,7%) (рис. 48). Это характеризует результаты внедрения модели государственно-общественного управления в систему управления дошкольными образовательными учреждениями как эффективные.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сегодня проблемы дошкольного образования приобрели особую актуальность в обществе: с одной стороны, реально возрос спрос со стороны родителей, повысился уровень доверия к дошкольным учреждениям, с другой стороны, нехватка мест до крайности обострила ситуацию, спровоцировала протестные настроения. Фокус общественного и экспертного внимания в этих условиях сместился в сторону обеспечения доступности дошкольного образования. Особенно остро это ощущается в крупных городах, где значительно сократилась сеть ДОУ, а новую сеть пока не создали. Если сравнивать показатели, то современный охват дошкольным образованием не сильно проигрывает цифрам советского времени, но тогда была сильная ведомственная сеть, которой сейчас практически нет. Большинство дошкольных учреждений работают с перегрузкой. Сейчас это самый активно развивающийся сектор в нашем образовании. В этой ситуации муниципалитетам, органам управления образованием нужно решать задачу доступности, поддерживать развитие как муниципального, так и негосударственных секторов, потому что быстро нарастить сеть муниципальных учреждений довольно трудно.

Мониторинг выявил перенос полномочий по контролю за наполняемостью дошкольных образовательных учреждений (направление и зачисление детей в конкретные дошкольные учреждения) с уровня администрации дошкольного образовательного учреждения на уровень учредителя — муниципальных органов управления образованием, что связано с высокими показателями очередности в дошкольные образовательные учреждения, в особенности в городах. Фактически речь идет о централизации полномочий, взятии процесса зачисления детей в дошкольные учреждения под контроль органов управления в целях снижения злоупотреблений, повышения прозрачности и обеспечения справедливости.

Как показали результаты проведенного мониторинга, развиваются новые формы дошкольного образования, но не все они находят поддержку у родителей. Основной вывод заключается в том, что родители предпочитают группы полного дня в муниципальных детских садах, короткие программы пока не получают широкого распространения. Для родителей важен суммарный эффект — и образовательной программы, и воспитания, и социализации детей, и освоения отношений ровесничества, а также отношений со взрослыми и педагогами. В дошкольном образовании явно проявляется доминирование муниципального сектора: муниципальные учреждения, по мнению их руководителей, пока не испытывают конкуренции со стороны негосударственного сектора. Это означает, что конкуренция как механизм повышения качества и привлекательности учреждения для потребителей не задействована в дошкольном образовании. Фактически фактором, мотивирующим дошкольные учреждения повышать качество услуг, служит спрос со стороны семей и их требования. В условиях повышенного спроса со стороны семей и дефицита мест в дошкольных учреждениях такого механизма явно недостаточно. В негосударственных детских учреждениях есть опыт разработки собственных программ с опорой на родителей. Многие школы принимают выпускников из негосударственных детских садов, потому что их подготовка адекватна их школьным программам. В детском саду родители с удовольствием ходят на праздники, включаются в общую работу, им интересно больше узнать о своем ребенке, поэтому потенциал включения в эту деятельность очень высок. И родители воспитанников дошкольного учреждения могли бы помочь сформировать образовательную программу, в том числе и в своих интересах, чему бы они хотели научить своего ребенка, как воспитать. Многие родители хотят, чтобы дети в игровой форме осваивали и разные языки, и занимались танцами, физкультурой и спортом, учились рисовать.

Следует отметить высокий показатель обеспеченности ДООУ помещениями для музыкальных занятий, в частности, музыкальным залом оборудованы почти 80% сельских детских садов и более 95% городских. Заметно более низкая обеспеченность спортивным залом: в городах обеспеченность немногим более половины, и только в Москве она достигает 82,4%. Для занятий логопедов с детьми в большинстве детских садов выделены специально кабинеты, а вот кабинеты для занятий с другими специалистами очень редко встречаются. Так, на селе таких детских садов всего 26%, в городах от 50 до 60%, и только в московских детских садах этот показатель превышает 70%. Библиотеки встречаются в детских садах совсем нечасто: от 9,4% на селе до 27,5% в Москве. Можно предположить, что книги находятся в каждой группе отдельно, но нельзя допускать отсутствия работы с книгой для умственного, а также и эстетического развития детей.

По обеспеченности доступом в Интернет только в Москве среднее значение достаточно высокое и приближается к пороговому уровню (77%), во всех остальных обследуемых дошкольных образовательных учреждениях показатель доступа в Интернет низкий. Только 44% дошкольных образовательных учреждений обеспечены доступом в Интернет в городах свыше 1 млн чел. Совсем критически обстоят дела в селах — имеют доступ в Интернет только 18,5%.

Результаты проведения опроса руководителей дошкольных образовательных учреждений подтверждают, что влияние родителей на жизнь дошкольного образовательного учреждения усилилась, многие ДООУ стали ориентироваться на интересы семей, система управления дошкольным образовательным учреждением стала более открытой. Это характеризует эффективность внедрения модели государственно — общественного управления дошкольными образовательными учреждениями. Мониторинг показал, что ведущей стратегией развития дошкольного образования сегодня можно признать стратегию партнерства дошкольных учреждений с родителями, грамотную организацию конструктивного диалога в интересах детей, их развития, сохранения и укрепления здоровья.

Говоря о проблемах нашего дошкольного образования, хотелось бы отметить, что сегодня это пока еще сектор женской занятости. Мужчин здесь очень мало. Преодоление гендерного дисбаланса — сегодня одна из серьезных и важных задач, решение которой будет способствовать, в том числе, и укреплению семьи. По результатам мониторинга можно говорить о тенденции консервации низкого, даже по сравнению со школьными педагогами, уровня заработной платы педагогического персонала дошкольных образовательных учреждений. Это лишает руководителей дошкольных образовательных учреждений возможности проводить эффективную кадровую политику, приглашать мужчин-педагогов для занятий физкультурой, осуществлять современные программы оздоровления, закаливания, что снижает качество услуг по содержанию и обучению воспитанников.

Максимальное количество руководителей по всем типам населенных пунктов отвечают, что низкая зарплата в дошкольном образовании более всего мешает развитию дошкольных образовательных учреждений. Второе место по частоте выбора занял фактор, касающийся финансирования только по смете, утвержденной учредителем, что ограничивает маневры ресурсами, не позволяет оперативно изменять направления расходования средств. Самостоятельность в распоряжении средствами позволяет повысить качество образования, увеличить зарплаты педагогам, сформировать современную предметную среду дошкольного учреждения. В дошкольном образовании есть учреждения, которые уже не один год успешно работают в статусе автономных, и никто из них не собирается возвращаться ни в статус бюджетных, ни тем более становиться казенным учреждением. Проблемы перехода к новой системе финансирования связаны с плохой информированностью, отсутствием опыта, недоверием. Руководители ДООУ опасаются, что реализация нового закона о совершенствовании правового положения учреждений, особенно на местах, будет осуществляться с искажениями, причем не в пользу самих учреждений.

Перед бюджетным сектором, в том числе в дошкольном образовании, стоит задача увязать финансирование с качеством услуг, т.е. перейти от финансирования затрат к финансированию результатов. В дошкольном образовании это сделать труднее, чем в каком-либо другом секторе. На данном этапе развития дошкольного образования важно найти емкие показатели качества, которые связаны не только с воспитанием и обучением детей,

но и с укреплением их здоровья, с реализацией программ необходимой коррекции. Важно финансировать даже избыточность этих программ, вариативность, возможности их индивидуализации. Направленность программ на развитие качества образования в дошкольном образовании требует дополнительных расходов.

Большое опасение вызывает сегодня сокращение в дошкольном образовании как количества коррекционных программ, так и числа педагогов, логопедов, психологов, дефектологов. Это не может не сказаться на решении проблемы воспитания и сохранения и укрепления здоровья наших малышей. Назрела необходимость пересмотра полномочий по финансовому обеспечению дошкольного образования, целесообразно чтобы расходы на дошкольное образование несли не только муниципальные, но и региональные бюджеты на принципах софинансирования. Переложить большую часть расходов на плечи родителей невозможно: уровень доходов молодых семей очень сильно дифференцирован по регионам. Рост родительской платы, опережающий показатели инфляции, отмечается в среднем в 27% дошкольных образовательных учреждений, расположенных в малых городах, селах и поселках городского типа, т.е. в населенных пунктах с наименьшей платежеспособностью населения. Это свидетельствует о тенденции переноса финансовой нагрузки за предоставление услуг по содержанию и обучению детей в дошкольных учреждениях с муниципальных бюджетов на бюджеты домохозяйств. Объяснение этой тенденции кроется в финансовой несбалансированности муниципальных бюджетов, на которые возложены полномочия по финансированию предоставления услуг дошкольного образования населению. Надо учитывать, что обеспечивая детей местами в ДОУ, мы не просто помогаем работающим родителям, но и решаем задачу по развитию самого юного поколения.

Сфера дошкольного образования в нашей стране — самая дорогая, она дороже даже профессионального образования. Это потому, что мы взяли на себя очень большую ответственность не только за образовательные программы, но и за уход, присмотр, содержание детей, коррекцию их здоровья. Но, несмотря на дороговизну, это самый окупаемый уровень вложений в человеческий капитал. Как доказал Дж. Ричард Хэкман, отдача от вложений в этот уровень — самая высокая.

**ИНФОРМАЦИОННЫЕ БЮЛЛЕТЕНИ
СЕРИИ «МОНИТОРИНГ ЭКОНОМИКИ ОБРАЗОВАНИЯ»**

№ 1, 2002 Градосельская Г.В., Киселева Н.Е., Петренко К.В. Выбор образовательных стратегий детей: ценности и ресурсы.

№ 2, 2003. Бусыгин В.П., Галицкий Е.В., Левин М.И., Левина Е.А. Затраты домохозяйств на рынке высшего профессионального образования.

№ 1 (3), 2004, Гохберг Л.М., Забатурина И.Ю., Ковалева Н.В., Кузнецова В.И., Озерова О.К. Экономика образования в зеркале статистики.

№ 2 (4), 2004, *Логинов Д.А., Петренко Е.С., Петренко К.В.* Стратегии семей в сфере образования.

№ 3 (5), 2004, *Кузьминов Я.И., Шувалова О.Р.* Стратегии учреждений профессионального образования на рынках образовательных услуг.

№ 4 (6), 2004, *Галицкий Е.Б., Левин М.И.* Коррупция в системе образования.

№ 5 (7), 2004, *Гасликова И.Р., Ковалева Г.Г.* Использование информационных технологий в образовании.

№ 6 (8), 2004, *Бутко Е.Я.* Образовательные и экономические стратегии учреждений начального профессионального образования в современных условиях.

№ 1 (9), 2005, *Бондаренко Н.В., Бочарова О.А., Гражданкин А.И., Красильникова М.Д., Левинсон А.Г., Петрушкова Л.В., Стучевская О.А.* Анализ взаимосвязей профессионального образования и рынка труда.

№ 2 (10), 2005, *Демин В.М., Дубровская Т.П.* Образовательные и экономические стратегии образовательных учреждений среднего профессионального образования.

№ 3 (11), 2005, *Зернов В.А., Гуров В.В.* Образовательные и экономические стратегии в высшей школе (основные показатели и ресурсы).

№ 4 (12), 2005, *Абанкина И.В., Абанкина Т.В., Белов Н.В., Осовецкая Н.Я., Рудник Б.Л.* Бюджетное финансирование образования.

№ 5 (13), 2005, *Галицкий Е.Б., Левин М.И.* Затраты домохозяйств на образование детей (2002/2003 учебный год).

№ 6 (14), 2005, *Гохберг Л.М., Забатурина И.Ю., Ковалева Н.В., Кузнецова В.И., Озерова О.К.* Экономика образования в зеркале статистики: новые данные.

№ 7 (15), 2005, *Оберемко О.А., Петренко К.В.* Образование детей и взрослых: семейные проекты траекторий.

№ 8 (16), *Савицкая Е.В.* Детское дошкольное образование: экономический аспект.

№ 9 (17), 2005, *Левин М.И.* Затраты домохозяйств на воспитание и образование детей в 2003/2004 учебном году.

№ 10 (18), 2005, *Галицкий Е.Б.* Затраты домохозяйств на учебу взрослых в 2003/2004 учебном году.

№ 1 (19), 2006, *Бондаренко Н.В., Красильникова М.Д., Харламов К.А.* Спрос на рабочую силу – мнение работодателей.

№ 2 (20), 2006, *Рощина Я.М., Филиппова Т.Н.* Преподаватели на рынке образовательных услуг.

№ 3 (21), 2006, *Рощина Я.М., Филиппова Т.Н., Фурсов К.С.* Учащиеся на рынке образовательных услуг.

№ 4 (22), 2006, *Кузьминов Я.И., Шувалова О.Р.* Стратегии учреждений профессионального образования: проблемы качества.

№ 5 (23), 2006, *Звоновский И.Б., Меркулов Д.Ю., Меркулов Е.Ю., Петренко К.В.* Затраты домохозяйств на образование и социальная мобильность.

- № 1 (24), 2007, Экономика образования: итоги мониторинга (коллектив авторов).
- № 2 (25), 2007, *Бондаренко Н.В., Красильникова М.Д.* Спрос на рабочую силу — мнение работодателей.
- № 3 (26), 2007, *Галицкий Е.Б.* Экономические стратегии семей в сфере образования взрослых.
- № 4 (27), 2007, *Левин М.И.* Экономические стратегии семей в сфере образования детей.
- № 5 (28), 2007, *Савицкая Е.В., Прахов И.А.* Образовательный кредит как способ финансирования студентов.
- № 6 (29), 2007, *Рощина Я.М.* Социальная дифференциация и образовательные стратегии российских студентов и школьников.
- № 7 (30), 2007, *Петренко Е.С., Галицкая Е.Г., Петренко К.В.* Образовательные траектории детей и взрослых: семейные стимулы и издержки.
- № 8 (31), 2007, *Бондаренко Н.В., Красильникова М.Д.* Рынок труда и профессиональное образование — каков механизм сотрудничества?
- № 9 (32), 2007, *Галицкий Е.Б., Гохберг Л.М., Ковалева Н.В., Красильникова М.Д., Кузьминов Я.И., Левин М.И., Левинсон А.Г., Мисихина С.Г., Петренко Е.С., Рощина Я.М., Шувалова О.Р.* Мониторинг экономики образования: организационная схема и инструментарий.
- № 1 (33), 2008, *Рощина Я.М.* Динамика позиций учащихся и преподавателей на рынке образовательных услуг в 2006—2007 гг.
- № 2 (34), 2008, *Галицкий Е.Б., Левин М.И.* Затраты семей на образование взрослых.
- № 3 (35), 2008, *Галицкий Е.Б., Левин М.И.* Затраты семей на образование детей.
- № 1 (36), 2009, *Шувалова О.Р.* Политика учреждений профессионального образования: кадры, экономика, образовательные стратегии.
- № 2 (37), 2009, *Петренко Е.С., Галицкая Е.Г., Галицкий Е.Б.* Образовательные траектории детей и взрослых: семейные издержки и стимулы.
- № 3 (38), 2009, *Галицкий Е.Б., Левин М.И.* Затраты семей на образование детей в 2006/07 учебном году.
- № 4 (39), 2009, *Новожилова М., Рощина Я.* Потребление услуг детских дошкольных учреждений.
- № 5 (40), 2009, *Галицкий Е.Б., Левин М.И.* Затраты семей на образование взрослых в 2006/07 учебном году.
- № 1 (41), 2010, Экономика образования: итоги мониторинга, 2009.
- № 2 (42), 2010, *Петренко Е.С., Галицкая Е.Г., Шмерлина И.А.* Образовательные траектории детей и взрослых в 2007/08 учебном году.
- № 3 (43), 2010, *Галицкий Е.Б., Левин М.И.* Затраты семей на образование детей и взрослых: 2007/08 учебный год.
- № 4 (44), 2010, *Красильникова М.Д., Бондаренко Н.В.* Образование и рынок труда: влияние кризиса.
- № 5 (45), 2010, *Рощина Я.М., Лукьянова К.М.* Образовательные и экономические стратегии обучающихся.
- № 6 (46), 2010. *Рощина Я.М.* Преподаватели образовательных учреждений: трудовые практики и мотивация труда.
- № 7 (47), 2010, *Шувалова О.Р., Кузьминов Я.И.* Учреждения профессионального образования в период кризиса: стратегии руководителей.
- № 1 (48), 2011, *Красильникова М.Д., Бондаренко Н.В.* Стратегии работодателей: кадры и образование.
- № 2 (49), 2011, *Рощина Я.М., Филиппова Т.Н.* Динамика стратегий родителей в области дошкольного и школьного образования детей в 2006—2010 гг.

И.В. Абанкина, М.Б. Савельева, С.В. Сигалов

**ПОЛИТИКА ДОШКОЛЬНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ
УЧРЕЖДЕНИЙ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ
ОПРОСА ИХ РУКОВОДИТЕЛЕЙ, 2010**

Информационный бюллетень
№ 3 (50), 2011

Редактор *И.С. Шлыкова*
Художник *П.А. Шелегеда*
Компьютерный макет *Т.А. Нефедова*

Подписано в печать 09.09.11
Формат 60x84 ¹/₈. Печ. л. 8

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Тел./факс: (495) 772-95-71