



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ

# БЛАГОПОЛУЧИЕ ДЕТЕЙ В РФ: НОВОВВЕДЕНИЯ И УСЛОВИЯ ПРЕБЫВАНИЯ В ДОШКОЛЬНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ

Современная аналитика образования

№ 3  
2016



**ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ**  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

---

ИНСТИТУТ ОБРАЗОВАНИЯ

---

**БЛАГОПОЛУЧИЕ ДЕТЕЙ В РФ:  
НОВОВВЕДЕНИЯ И УСЛОВИЯ  
ПРЕБЫВАНИЯ В ДОШКОЛЬНЫХ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ  
ОРГАНИЗАЦИЯХ**

---

*Серия*  
*Современная аналитика*  
*образования*

№ 3



УДК 37.075  
ББК 74.104  
К11

Председатель Редакционного совета серии Я.И. Кузьминов  
Руководитель Комитета по выпуску серии О.А. Подольский

Рецензент Н.С. Денисенкова, к.п.н., доц. МГППУ

Авторы

О.А. Трошина, Р.Ш. Меняшев, Я.Я. Козьмина

**К11** **Благополучие** детей в РФ: нововведения и условия пребывания в дошкольных образовательных организациях / О. А. Трошина, Р. Ш. Меняшев, Я. Я. Козьмина; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Институт образования. — М.: НИУ ВШЭ, 2016. — 35 с. — 300 экз. — (Современная аналитика образования. № 3) — ISBN 978-5-7598-1371-2 (в обл.).

В докладе приведен анализ условий пребывания детей в муниципальных детских садах, которые связаны с выполнением новых санитарно-эпидемиологических требований и выведением организации питания на аутсорсинг. Результаты исследования показали невозможность полноценной реализации задач федерального государственного стандарта дошкольного образования. Многие проблемы, которые возникли в детских садах, препятствуют достижению физического, психологического и образовательного благополучия дошкольников. В докладе даны рекомендации по улучшению ситуации в этой сфере.

УДК 37.075  
ББК 74.104

ISBN 978-5-7598-1371-2

© Национальный  
исследовательский университет  
«Высшая школа экономики»,  
Институт образования, 2016  
© фото на обложке PressFoto/paha\_1

---

## Содержание

---

Введение.....	4
Выполнение санитарно-эпидемиологических требований к детским садам.....	6
Аутсорсинг непрофильных услуг в государственных учреждениях (на примере услуг питания в детских садах) .....	22
Заключение .....	32
Библиография .....	33

## Введение

С 1 января 2014 г. вступил в силу приказ Минобрнауки России «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования». Федеральный государственный образовательный стандарт дошкольного образования (ФГОС ДО) представляет собой совокупность обязательных требований к дошкольному образованию. Одним из основных принципов дошкольного образования, согласно ФГОС, является «полноценное проживание ребенком всех этапов детства (младенческого, раннего и дошкольного возраста), обогащение (амплификация) детского развития» [16]. Кроме того, в задачи, реализуемые стандартом, входят: охрана и укрепление физического и психического здоровья детей, эмоционального благополучия, создание благоприятных условий развития детей, формирование социокультурной среды ребенка. Таким образом, в связи с введением ФГОС, понятие благополучия детей и создания условий его достижения становится важным понятием для дошкольного образования в России.

Понятие благополучия детей используется для комплексной характеристики уровня жизни детей, включая самые разные области жизни ребенка. Однако, несмотря на большое число исследований по данной теме в последние десятилетия, единого определения данного понятия не выработано.

В англоязычной литературе устойчиво подчеркиваются следующие характеристики благополучия: многомерность [29; 27; 26], наличие объективных и субъективных аспектов благополучия [28; 30], а также динамичность понятия [26].

Для измерения благополучия используют набор индикаторов, характеризующих различные сферы жизни ребенка. Необходимо подчеркнуть, что единого представления о наборе индикаторов, а также о более общих «сферах» благополучия детей (domains of well-being) в академическом сообществе пока что не выработано. Набор используемых индикаторов в большей степени определяется задачами и ограничениями исследовательской работы, нежели заранее заданной теоретической схемой.

В настоящий момент в России не ведется систематический мониторинг благополучия детей. Благодаря таким проектам как «Мониторинг экономики образования» (МЭО) стало возможно частично оценить условия для достижения благополучия детей, посещающих дошкольные образовательные учреждения в России<sup>1</sup>. МЭО основан на данных опросов родителей

<sup>1</sup> Мониторинговые исследования экономики образования проводятся Высшей школой экономики совместно с Аналитическим центром Юрия Левады при поддержке Минобрнауки России.

дошкольников, воспитателей и руководителей дошкольных образовательных организаций (ДОО). Таким образом, возможности анализа ограничены заранее заданным в МЭО набором индикаторов. Для более глубокой оценки благополучия детей была создана экспертная панель, в которую вошли более 300 заведующих детских садов из разных регионов РФ, отобранных Институтом образования среди участников конференций, семинаров и онлайн-обсуждений, посвященных закону об образовании [4].

На основе известных подходов к оценке благополучия, а также по итогам интервью с руководителями дошкольных образовательных организаций из возможных тем были отобраны две: аутсорсинг непрофильных услуг и санитарно-эпидемиологическое регулирование ДОО. В данных областях происходят значительные изменения в последнее время, а также существенно затрагиваются следующие группы условий благополучия детей:

- физические условия (включающие условия для пребывания ребенка в группе детского сада);
- образовательные условия (условия для когнитивного развития ребенка);
- условия социализации (условия для формирования у ребенка навыков общения со своим окружением);
- организационные условия в детских садах.

На основании работы экспертной панели (телефонные интервью, общие обсуждения в формате вебинаров), анализа правовых документов, документации ДОО, статистических данных из открытых источников и МЭО-2014 была проанализирована текущая ситуация в данной сфере, а также даны рекомендации по ее улучшению.

## Выполнение санитарно-эпидемиологических требований к детским садам

В 2013 г. была введена новая редакция санитарных правил и норм для детских садов (СанПиН-13, [10]). Основным мотивом к пересмотру действовавших до этого СанПиН послужила острая нехватка мест в детских садах в большинстве регионов России. В качестве одной из причин, препятствующих решению проблемы, назывались «жесткие требования» санитарных правил, прежде всего касающиеся участка и здания дошкольного учреждения, его планировки и оборудования, выполнение которых требует весьма существенных материальных затрат [24].

Нехватка мест в дошкольных образовательных организациях обусловлена высокой рождаемостью в последние годы. Из-за низкой рождаемости и отсутствия финансирования в 90-е годы сеть детских садов, сформировавшаяся в 1980-х годах и насчитывавшая 88 тысяч ДОО, к 2000-м сократилась до 46 тысяч организаций. Когда в начале текущего столетия намечился рост рождаемости, стал расти дефицит мест в детских садах [23]. Эти сведения подкрепляются данными Федеральной службы государственной статистики (Росстат) (рис. 1).



**Рис. 1.** Динамика численности детей в ДОО и стоящих на учете для определения в ДОО

Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 599 [7] была поставлена задача ликвидировать очередь в детские сады к 2016 г. В целях обеспечения сто-процентной доступности дошкольного образования для детей в возрасте от 3 до 7 лет в субъектах РФ осуществляется комплекс мероприятий по введению новых мест за счет капитального ремонта, реконструкции, создания пристроек, приобретения или выкупа, возврата, ремонта или строительства. Эти формы используются регионами в различных пропорциях в целях минимизации расходов и получение максимального эффекта для быстрого ввода новых мест. Для скорейшего решения проблемы государство взяло курс на поддержку негосударственного сектора, внедрение вариативных форм дошкольного образования и доукомплектование групп, путем введения новых санитарно-эпидемиологических требований (согласно материалам Министерства образования и науки).

### **Основные изменения и проблемы**

15 мая 2013 г. постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации были утверждены действующие санитарные правила и нормы СанПиН 2.4.1.3049-13 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы дошкольных образовательных организаций» [10]. Новые правила должны были в полном объеме обеспечить все санитарные и гигиенические требования к устройству, содержанию и организации режима работы ДОО и позволить увеличить количество детей, посещающих детские сады.

За два года действия СанПиН-13, по данным Росстата, охват детей дошкольными образовательными учреждениями в возрасте 1–6 лет в 2013 г. вырос до 70,3% (в 2009 г. — 65,5%) для городской местности. На 1 января 2015 г. доступность дошкольного образования для детей в возрасте от 3 до 7 лет по стране составила 93,6%.

В СанПиН-13, наряду с жесткими требованиями, обязательными для выполнения, содержатся рекомендации по созданию наиболее благоприятных и оптимальных условий содержания и воспитания детей, направленных на сохранение и укрепление их здоровья. Рекомендательными стали требования по озеленению территории ДОО, размерам групповой площадки, групповой ячейки, наличию помещений медицинского назначения, прачечной, набору помещений пищеблока. Разделены требования к ранее построенным и вновь строящимся зданиям. Упростились требования к размещению зданий и мебели, приему детей, набору сопутствующих помещений, отделочным материалам. Документ содержит «революционные» новации по использованию помещений: допускается переоборудование музыкального или физкультурного зала под групповые ячейки (если их



два), использование групповой для организации сна, а спальни в период бодрствования детей — для организации игровой деятельности. Все это упрощает работу детских садов и сокращает их материальные затраты.

*«Последние изменения облегчили жизнь. Система упрощена. Например, были внесены нормы и правила к группам семейного пребывания. Раньше отдельных требований для таких групп не было, и поэтому были проблемы с их введением».*

Заведующий из Республики Хакасия

Тем не менее при выполнении санитарных требований ДОО сталкиваются как с проблемами при их непосредственной реализации, так и с трудностями в работе с органами государственного контроля.

Многие затруднения ДОО в выполнении санитарных требований обусловлены тем, что предписания Роспотребнадзора по реконструкции здания, ремонту, оснащению, комплектности постельного белья и пр. невозможно решить без привлечения дополнительного финансирования. В некоторых садах проблем с материально-технической базой нет, но на ремонт здания и оборудования бюджетные деньги не предусматриваются.

В 2010–2013 гг. санитарные требования менялись довольно часто, что привело к излишним, на взгляд руководства детских садов, затратам. Приходилось покупать новую мебель, оборудование и пр.: не потому, что они вышли из строя, а потому что они перестали соответствовать текущей версии СанПиН.

*«Предыдущий СанПиН запрещал стационарные двухъярусные кровати: сад от них избавился, закупил обычные. Сейчас оптимизация, набирают больше детей. Опять приходится менять кровати. Этот момент был очень нерациональный».*

Заведующий из Ханты-Мансийского автономного округа

Кроме вопросов недостаточного финансирования, ДОО сталкиваются с организационными трудностями при выполнении санитарных требований. Большинство детских садов столкнулись хотя бы с одной из следующих проблем:

- избыточная наполняемость групп;
- негибкий режим дня, затрудняющий организацию занятий;
- проблемы, связанные с выведением за штат медсестры;
- неоднозначность трактовки санитарных требований проверяющими органами;

- несогласованность СанПиН с другими нормативно-правовыми актами.

Кроме того, администрация садов отмечает падение посещаемости (одного из основных показателей работы воспитателя и в целом ДОО) с изменением требования о количестве допустимых дней пропуска без медицинской справки: 5 дней вместо ранее действовавших 3 дней.

### 1. Избыточная наполняемость групп

Ранее в СанПиН количество детей в группах определялось, исходя из их предельной наполняемости (с учетом рекомендаций психологов и педагогов):

- до 1 года — не более 10 человек;
- до 3 лет — не более 15 человек (при наличии в группе детей двух возрастов — 8 человек);
- для детей 3–7 лет — не более 20 человек (в разновозрастных группах при наличии детей любых трех возрастов — не более 10 человек).

Начиная с изменений СанПиН 2.4.1.2660-10 исчезло понятие предельной наполняемости группы. Количество детей в группах общеразвивающей направленности стало определяться, исходя из расчета игровой площади (включая площадь, занятую мебелью):

- 2,5 м<sup>2</sup> на ребенка младшего дошкольного возраста (до 3 лет);
- 2 м<sup>2</sup> на ребенка среднего и старшего дошкольного возраста.

Согласно опросу МЭО руководителей ДОО в 2014 г., среднее количество воспитанников в группе составляет 24 человека (633 руководителей ДОО из государственных садов общеразвивающего и комбинированного видов). Средняя численность детей 21–29 человек в группе в 61,3% опрошенных садов, более 30 человек — в 10,7% ДОО.

Если в СанПиН-10 (после изменений) норматив игровой площади был *на одного ребенка из списка* группы, то в новых требованиях этот норматив применяется на одного *фактического* ребенка. Данная норма допускает комплектование групп с превышением установленных нормативов, которые могут соблюдаться лишь при условии, что часть детей не будет ходить в детский сад. В случае присутствия всех детей, записанных в группу, санитарно-эпидемиологические требования к условиям отдыха, воспитания и обучения детей нарушаются. Чтобы избежать административных взысканий, в дни плановых проверок воспитатели переполненных групп просили родителей по возможности оставить детей дома и забрать вещи из шкафчика. Тем не менее комиссии в своих предписаниях для переполненных садов часто указывали на несоблюдении норм площади на одного ребенка. На этом основании Верховный Суд РФ от 4 апреля 2014 г. № АКПИ14-281 постановил, что нормы игровой площади нормы должны применяться как основа для определения предельного количества воспитанников в группе вне зависимости от фактической посещаемости. Решение Верховного суда понизило верхнюю границу наполняемости в группе и, по сути, вернуло ДОО к нормам СанПиН-10

(после изменений) в этом вопросе. Эту поправку учитывают при комплектовании новых групп, но существующие переполненные группы ДОО не имеют права расформировывать и доводить до измененной нормы.

Теперь, даже с учетом судебного решения, при среднестатистической площади групповых помещений  $60 \text{ м}^2$  допускается набирать 30 детей, что на 50% превышает ранее использовавшийся норматив предельной наполняемости (для разновозрастных групп превышение в 3 раза). Увеличение численности детей в группе негативно отражается на качестве образовательных услуг, увеличиваются риски заболеваемости и травматизации.

**□ *Повышается вероятность заболеть или получить травму***

Переуплотненность групп влечет за собой повышение острой заболеваемости, утомления детей, микробной нагрузки, уровней шума в групповых и др. [25]. Большое количество детей в группе ведет также к переутомлению педагога, снижению внимания, и, как следствие, увеличивается вероятность детского травматизма. Постоянно работая с коллективом, воспитатель изучает поведение каждого ребенка и может предугадывать действия детей и предупреждать их во избежание травм, но уследить за 30 детьми одновременно воспитателю и его помощнику крайне сложно.

**□ *Ухудшение условий и снижение качества воспитательно-образовательного процесса***

Предложенный расчет минимально необходимой площади (рассчитывается вместе с площадью, занятой мебелью) приводит к сокращению пространства развивающей среды — игровой, художественно-эстетической, оздоровительной, — и снижает возможности для двигательной активности и самостоятельной деятельности детей. В таких условиях качественная реализация программ в соответствии с ФГОС труднодостижима.

Особенно остро стоит проблема нехватки свободного пространства в старых садах, где групповые помещения используются для организации сна. Проекты зданий ДОО постройки 1950–60х годов не предусматривают отдельной спальной комнаты в составе групповой ячейки (изолированные помещения для каждой детской группы). Для таких садов было спасением разрешение использовать групповую комнату для организации сна. Но занятая мебелью площадь (даже в сложенном виде) входит в норму  $2 \text{ м}^2$  и в таких совмещенных игровых помещениях свободного пространства для детей катастрофически не хватает. По данным одного из ДОО Подмосковья, где спальня расположена в углублении игровой, а число детей в группе достигает 35 человек, все коллективные занятия проходят в музыкальном (физкультурном) зале, потому что не хватает пространства для обеспечения всех детей местами для реализации образовательной деятельности. Недостаток площадей в садах также отражается в результатах опроса МЭО

2014: 273 заведующие государственных ДОО (из 652 респондентов) оценили обеспеченность учебными площадями, игровыми комнатами и игровыми площадками на 80% и менее по отношению к необходимому уровню.

Часто в образовательных целях детей делят на подгруппы. Педагоги дополнительных занятий и узкие специалисты забирают часть детей, в это время воспитатель работает с остальными воспитанниками в групповой. Затем первая и вторая подгруппы меняются. Такое деление связано как со сложностью работы одновременно с большим количеством детей, так и невозможностью организовать образовательный процесс в небольшом свободном пространстве игровой комнаты.

Особенно сложно организовать воспитательно-образовательный процесс в больших разновозрастных группах, наполняемость которых определяется теми же нормами, что и для одновозрастных групп общеразвивающей направленности. Иногда в группах представлены дети трех различных возрастных периодов. У них отличаются продолжительность сна и уровень развития. Педагоги дифференцируют образовательную деятельность, разделяя детей на подгруппы и предлагая им занятия разной степени сложности. Работа в таких группах требует от воспитателя большого мастерства, знания программы для всех дошкольных возрастов, умения соотносить программные требования с возрастными и индивидуальными особенностями воспитанников, способности правильно распределять свое внимание, понимать и видеть каждого ребенка и всю группу. Это большая нагрузка, которая существенно увеличивается с разрастанием численного состава группы. Ранее в разновозрастных группах предельная наполняемость была в 2 раза ниже одновозрастных групп для создания психологически комфортных режимных моментов и грамотного решения воспитательно-образовательных задач, что регулировало нагрузку на воспитателя.

**❑ Не реализуется индивидуальный подход**

При оценке качества раннего образования важен показатель соотношения числа воспитанников на 1 воспитателя, который определяет интенсивность взаимодействия педагога с отдельным ребенком. При небольшом размере группы и достаточном количестве взрослых становится возможной индивидуальная работа с дошкольником. В переполненных группах увеличивается нагрузка на воспитателя, а индивидуальный подход затруднен. В действующих нормативно-правовых актах вопрос о том, сколько должно быть детей на одного воспитателя в садике никак не регулируется. Существуют определенное количество штатных единиц на группу детей.

В отношении комплектования переполненных групп позиции руководителей диаметрально отличаются. Некоторым заведующим удается отстаивать интересы своей организации перед учредителем и не допустить избыточной наполняемости, а некоторые сады вынуждены набирать детей

больше положенного количества в связи с нормативно-подушевым финансированием. Чтобы выполнить муниципальное задание при 70–80% посещаемости и получить финансирование в полном объеме, садам приходится укрупнять численный состав групп. Как правило, на это идут ДОО, у которых нет возможности дополнительного заработка из-за отсутствия помещений для проведения факультативных платных занятий.

## **2. Затруднение организации занятий из-за негибкого режима дня**

Режим дня в детском саду — это система распределения периодов сна и бодрствования, приемов пищи, гигиенических и оздоровительных процедур, образовательной и самостоятельной деятельности детей. Заведующие отмечают, что требования к режиму дня затрудняют организацию образовательной деятельности. Согласно СанПиН на дневной сон детей дошкольного возраста отводится 2–2,5 часа, рекомендуемая продолжительность прогулок 3–4 часа. Это приблизительно половина времени пребывания ребенка в саду. На самостоятельную деятельность (игры, подготовка к образовательной деятельности, личная гигиена) отводится не менее 3–4 часов, максимально допустимый объем образовательной нагрузки в младшей группе составляет не более 30 мин, в старшей — не более 2 часов. Во второй половине дня после дневного сна разрешена образовательная деятельность только с детьми старшего дошкольного возраста. Учитывая вышеизложенные требования, в режим дня укладываются только занятия основной образовательной программы.

В требованиях нет норм для дополнительной образовательной деятельности и занятий в бассейне, поэтому детские сады с бассейнами и те, где предлагаются дополнительные услуги, сталкиваются с затруднениями при составлении режима дня. Чтобы вместить все планируемые занятия, уменьшают время прогулки и самостоятельной активности, сокращают перерывы между периодами непрерывной образовательной деятельности, проводят занятия и в первой, и во второй половине дня.

В старых садах с переполненными группами в условиях совмещения игровой и спальни в одном помещении, часто нарушаются пункты о распределении образовательной нагрузки в течение дня, потому что групповые занятия всех групп проводят в единственном музыкальном-физкультурном зале.

*«Нет отдельной спальни для детей с трех лет, отдельных помещений для групповых занятий, кабинетов для логопеда, психолога. Приходится составлять расписание таким образом, чтобы занятия не перекликались, но все успеть и всех согласовать сложно».*

Заведующий из Санкт-Петербурга

В санитарном законодательстве нет информации о том, что можно сдвигать режим дня, отсутствуют нормы для проведения дополнительных услуг. Из-за этого ДОО вынуждены нарушать действующие требования к режиму дня и организации воспитательно-образовательного процесса.

### **3. Проблемы, связанные с выведением за штат медсестры**

В последние годы медицинских сестер ДОО переводят на работу в лечебно-профилактические учреждения (ЛПУ). Они становятся сотрудниками поликлиник, «прикреплёнными» к детским садам. В связи с сокращением времени работы участковых медицинских сестер и изменением их функциональных обязанностей, детские сады сталкиваются с трудностями в выполнении тех санитарных требований, которые прежде выполнял штатный медицинский персонал.

Традиционно в ДОО работали штатные медицинские сестры, а врачебное обслуживание детей осуществляли штатные педиатры ЛПУ, в зоне деятельности которых находились детские сады. В перечень функциональных обязанностей медицинского работника ДОО входило: организация медицинского обеспечения детей, первичная профилактика, питание, контроль над организацией физвоспитания, гигиеническое воспитание в детском коллективе, иммунопрофилактика, мероприятия по обеспечению адаптации в образовательном учреждении, ведение документации, диспансеризация [14]. Выведение за штат медицинских сестер связано с лицензированием медицинской деятельности в образовательных учреждениях. Получатель лицензии обладает правом осуществления медицинских услуг, указанных в приложении к лицензии. Если лицензию получает детский сад и в приложении указываются работы, выполняемые медицинской сестрой, то она остается в штате детского сада. При этом врач-педиатр был и остается в штате ЛПУ. Соблюдение всех лицензионных условий затруднительно, поэтому детские сады вынуждены сокращать штатных медсестер и взаимодействовать с поликлиникой на основании заключенного договора.

По данным органов управления образования и здравоохранения в субъектах Российской Федерации общее количество дошкольных образовательных организаций в России на 1 января 2015 г. составило 72 981. Из них 50 391 детский сад имел лицензии на осуществление медицинской деятельности, в том числе в 41% случаев (20 769 детский сад) лицензии предоставлены непосредственно ДОО, в 59% случаев лицензии предоставлены медицинским организациям для осуществления медицинской деятельности в медицинских кабинетах ДОО [18].

В Москве Департаменты образования и здравоохранения издали совместный приказ от 08.07.2014 № 506/623 «О передаче функций медицинского обслуживания обучающихся и воспитанников образовательных ор-

ганизаций, подведомственных Департаменту образования города Москвы, в медицинские организации государственной системы здравоохранения города Москвы».

Вследствие сокращения медицинского персонала здравоохранения ЛПУ *уменьшают число медицинских сестер и время их деятельности в детских садах*. Заведующий ДОО из Забайкальского края сообщил, что к их саду прикреплена только одна медицинская сестра вместо двух. В специализированном детском саду Москвы № 557 (ортопедический профиль) вместо шести медработников осталось только двое. Аналогичная ситуация наблюдается и в других садах компенсирующего вида. Раньше в специализированных садах были свои врачи-специалисты профильного направления. Как и младший медицинский персонал, они теперь выведены за штат, их ставки уменьшают. При такой кадровой политике здравоохранения дети в специализированных ДОО получают медицинское лечение не в полном объеме. Им предлагают лечиться курсами в местных поликлиниках, которые часто не располагают необходимым оборудованием и медицинскими кадрами.

Из садов убирают медицинских сестер по бассейну из-за того, что рабочим местом медсестры по договору с ЛПУ является медицинский кабинет. Таким образом, инструктор по плаванию остается один с 6–8 детьми, не умеющими плавать.

В Нижегородской области медсестра приходит в сад один раз в неделю на 2 часа. В большинстве случаев медработник работает в саду не полный рабочий день, и есть часы, когда сад остается без него. При уходе медицинской сестры в отпуск замена ее часто не производится из-за нехватки кадров в поликлинике.

*«Медсестра от поликлиники приходит на 1 час утром (с 8.00 до 9.00) и на 1 час вечером (15.00–16.00). Когда прогулки и занятия физкультурой, ее нет. Когда этот вопрос подняли на совещании, директорам предложили вызывать скорую».*

Заведующая ДОО Тульской области

В одном из поселков республики Карелия медработники вообще отсутствуют во всех учебных заведениях. Они пользуются услугами скорой помощи. Поликлиника не предоставляет им медсестру, и в штат они не могут ее взять, так как «лицензию получить нереально». В Калининградской области ЛПУ отказало в медицинском обслуживании одному из садов по причине недостаточной площади медицинского кабинета.

Сокращение медицинского персонала и времени его пребывания в садах приводит к нарушению санитарно-эпидемиологических требований, так как

медсестра обязана присутствовать во время плавания в бассейне и занятий физкультурой, осуществлять повседневный контроль над соблюдением санитарных правил. В случае травмы или обострения заболевания в отсутствие медсестры осмотреть ребенка и оказать ему первую помощь некому.

Кроме того, *изменились функциональные обязанности* медицинской сестры в соответствии с нормативными актами, которыми руководствуется ЛПУ. По данным руководителей ДОО, «приходящие» медсестры не контролируют питание и санитарные книжки персонала. Питание они не ведут, потому что юридически не имеют права отвечать за дошкольное учреждение, где они не являются штатными сотрудниками. Медицинские осмотры сотрудников ДОО осуществляются по договору с ЛПУ за счет детского сада. Поэтому вопросами питания и санитарными книжками персонала теперь занимается заведующая.

*«Зависло»* написание меню: Образование и Здравоохранение никак между собой не договорятся, кто должен его составлять. Раньше его составляла медсестра, сейчас это делаю я. Мне и без этого дел хватает, завхозу этим заниматься категорически нельзя, так как она сама выдает продукты».

Заведующая из Нижегородской области

Для проверки качества продуктов и готовых блюд создают комиссии из персонала и родителей. Они проходят выборочно. В случае выведения питания на аутсорсинг комбинат питания и здравоохранение перекидывают ответственность друг на друга. Заведующая может повлиять на качество исполнения обязанностей медицинской сестры только через руководство поликлиники.

В садах, где медсестра присутствует не каждый день, не проводится ежедневный осмотр сотрудников пищеблока и помощников воспитателей, связанных с раздачей пищи детям, на наличие у них катаральных явлений верхних дыхательных путей, гнойничковых заболеваний рук и т.д.

В связи с выведением из штата медицинской сестры возникает проблема по охране здоровья воспитанников и выполнения санитарных требований. Решать эту проблему нужно в образовательной отрасли, поскольку претензии надзорные органы предъявляют сегодня руководителям образовательных учреждений.

#### **4. Неоднозначность трактовки санитарных требований**

Несмотря на то, что санитарные требования упростились из-за меньшей детализации и рекомендательного характера, некоторые заведующие отмечают их неконкретность и размытость.



*«Раньше хоть и было больше требований, но они были конкретными, в отличие от того, что сейчас ворочают».*

Заведующий из Алтайского края

Администрация садов не понимает, что и в каком объеме будут с них спрашивать при плановых проверках: будут рекомендательные требования обязательными для исполнения и за их невыполнение заведующего оштрафуют — или они останутся советующими, когда замечания делаются в устной форме.

Также руководство ДОО сталкивается с тем, что на одно и то же одна комиссия не делает замечаний, другая дает предписание, в отсутствии явных нарушений проверяющие начинают «придираться». Администрация садов выступает за проведение проверок для порядка, а не намеренного выискивания нарушений для привлечения штрафных денег в бюджет.

*«Никакого смягчения не почувствовали. С порога заявили: «Уйти без штрафа мы не можем».*

Заведующий из Подмосковья

*«Вся их работа направлена на привлечение штрафных денег в бюджет. Не могут работать без штрафов».*

Заведующий из Саратова

Стоит отметить, что подобное имело место и раньше. Это скорее проблема осуществления контроля над выполнением норм, чем недостаток нового санитарного документа. Иногда комиссии Роспотребнадзора предъявляют к старым садам требования для новостроек, которые невозможно устранить из-за проекта здания. Так, в Московской области, в саду 1950-х годов постройки, проверяющие отнесли к нарушению отсутствие второй двери в помещении пищеблока (встречаются потоки сырой и готовой продукции). Часто комиссии настаивают на установке оборудования (например, туалетных комнат), которая невозможна из-за недостаточной площади помещения, но в основном ограничиваются устным замечанием по этому вопросу. Так происходит не всегда.

В случае неправомерных действий Роспотребнадзора ДОО могут обратиться в суд с заявлением об исключении тех пунктов из предписания, с которыми сад не согласен. Обжаловать решение суда может только вышестоящий суд. В действительности детские сады редко отстаивают свою позицию в судебном порядке, опасаясь ужесточения последующих проверок.

## 5. Несогласованность СанПиН-13 с некоторыми нормативно-правовыми актами

Санитарные требования к ДОО не согласованы с некоторыми нормативно-правовыми актами: Приказом Министерства образования и науки РФ № 1014 от 30.08.2013, требованиями пожарной безопасности, санитарными требованиями к организации общественного питания (данное исследование не имеет цели рассмотрения всех несоответствий другим нормативно-правовым актам, поэтому этот вопрос раскрывается на отдельных примерах, приведенных заведующими ДОО и выявленных по материалам проверок органов государственного контроля и в процессе сопоставления нормативных документов).

### □ *Приказ Министерства образования и науки РФ № 1014 (Приказ) [17]*

Разные временные границы функционирования групп сокращенного и полного дня. В требованиях (п. 1.3) группы сокращенного дня работают 8–10 часов, полного дня — 10,5–12 часов, а в Приказе (п. 14) группы сокращенного дня функционируют 8–10,5 часов, полного дня — 12 часов. Получается, группы, работающие 10,5 часов, по санитарным требованиям относятся к группам полного дня и детей в них должны кормить 4 раза в день, а по Приказу — к группам сокращенного дня с 3-х разовым питанием.

По санитарным требованиям численность детей с ограниченными возможностями здоровья в группе не должна превышать 15 человек. Это рекомендуемое количество воспитанников. Таким образом, СанПиН потенциально позволяет превышение установленной нормы. В Приказе это требование жесткое.

В настоящее время эти противоречия трактуются в пользу санитарных правил, поскольку они имеют более высокий статус.

### □ *Требования пожарной безопасности*

Новые санитарные требования расширили диапазон материалов, используемых для внутренней отделки помещений детских садов. Главное, чтобы они были безвредными для здоровья человека, имели документы, подтверждающие их происхождение, качество и безопасность, допускали проведение уборки влажным способом и дезинфекцию. Разрешается использование обоев. Правила пожарной безопасности, наоборот, значительно сужают ассортимент отделочных материалов: не допускается использование горючих материалов (обои, линолеум, масляная краска и т.д.). Комиссии Роспотребнадзора не позволяют использовать многое из того, что разрешает Роспотребнадзор к внутренней отделке помещений, поэтому часто ДОО согласовывают с пожарным инспектором покупки материалов для ремонта.

Для окраски потолков и стен возможно применение только водоэмульсионной краски, неустойчивой к влажному истиранию. Детским садам придется нарушать п. 17.6 СанПиН о регулярности проведения генеральной

уборки (1 раз в месяц). Стены, покрытые вододисперсионной краской, реже моют, чтобы избежать ее смывания.

Если санитарные нормы становятся лояльнее, то Роспотребнадзор руководствуется жесткими требованиями, нарушение которых может повлечь административное наказание или закрытие сада. Основные нарушения правил пожарной безопасности: уменьшение ширины эвакуационных выходов и путей, неисправные устройства систем вентиляции, устаревшая электропроводка, использование горючих отделочных материалов, отсутствует вывод сигнала о срабатывании автоматической пожарной сигнализации в подразделение пожарной охраны и др. Исполнение предписаний об устранении нарушений полностью зависит от финансирования. В этом вопросе детские сады сильно зависимы от учредителя, распорядителя денежных средств.

В случае несогласия с установленными нарушениями, привлечение к административной ответственности можно оспорить в суде. Далеко не всегда нарушение требований пожарной безопасности в ДОО может повлечь за собой административное наказание. Закон предусматривает достаточно оснований для освобождения ДОО от ответственности:

- не доказана вина ДОО в совершении правонарушения;
- малозначительность правонарушения;
- здание ДОО было построено до введения в действие новых СанПиН (реконструкции, изменения функционального назначения здания не осуществлялось);
- нарушение порядка проведения плановой проверки;
- привлечение к административной ответственности лиц, на которых не возложены должностные обязанности по обеспечению режима пожарной безопасности.

❑ Санитарно-эпидемиологические требования к организациям общественного питания

К пищеблоку ДОО комиссии Роспотребнадзора предъявляют требования для ДОО и учитывают санитарные нормы к организациям общественного питания (СанПиН 2.3.6.1079-01). В Свердловской области проверяющие предписали установить раковины в каждом цехе пищеблока, которые входят в рекомендуемый перечень оборудования по требованиям к детским садам и не предусмотрены проектом здания. В своем замечании комиссия руководствовалась более строгими санитарными нормами к организациям общественного питания.

В вопросах, регулируемых одновременно несколькими нормативно-правовыми актами одного уровня значимости, ДОО должны руководствоваться более жестким вариантом во избежание нарушений. Более мягкие санитарные требования к детским садам в вышеприведенных примерах перекрываются требованиями к организациям общественного питания и

пожарной безопасности. Тем самым нивелируется положительный эффект от применения СанПиН 2.4.1.3049-13.

Любые нарушения, зафиксированные органами государственной проверки, вносятся в предписание детскому саду. Штрафы за несоблюдение требований накладывают на руководителя, несмотря на то, что часть нарушений связана с недостаточным финансированием и есть учредитель, распорядитель средств.

*«Предписание по восстановлению целостности ограждения выписано на детский сад, штраф — на заведующего, а ведь ограждение — это собственность администрации города. Имущество у нас только в оперативном управлении».*

Заведующий из Свердловской области

На основании данных интервью муниципалитеты многих регионов выделяют финансирование на устранение нарушений в предписании. Замечания, сделанные на устном уровне, во внимание учредителями не принимаются.

*«Стало намного легче. Благодаря требовательности Роспотребнадзора и Роспотребнадзора было много сделано для сада. Если есть предписание, даются финансы. Сделали большие веранды, заменили деревянную лестницу, все из негорючих материалов. Если бы не жесткие требования контролирующих структур, мы бы остались на довоенном уровне».*

Заведующий из Калининградской области

В условиях жесткого регулирования бюджетных денег, не все муниципалитеты финансируют ликвидацию нарушений. Тогда за их неустранение в указанный срок, руководитель организации вынужден опять нести административное наказание, если только он не докажет в судебном порядке невозможность исполнения указаний за отсутствием поддержки учредителя, предоставив суду свои многочисленные обращения к управлению образования по разбираемому вопросу.

## **Выводы и рекомендации**

Действующие санитарные правила и нормы предлагают новые возможности использования помещений. Требования стали менее детализирован-

ными, и многие из них перешли в категорию рекомендаций. Все это упрощает работу детских садов и сокращает их материальные затраты. Прежде жесткие нормы СанПиН назывались одной из причин нехватки мест в ДОО. Новые требования создали условия для организации дополнительного числа мест, частично решая проблему очередности в стране. Росстат оценил доступность дошкольного образования для детей 3–7 лет на начало 2015 г. в 93,7%. Это очень хороший показатель в условиях высокой рождаемости детей в последние годы. Но, как заметили участники экспертной панели, если в небольших населенных пунктах, где ранее наблюдалась нехватка мест в ДОО, группы по новым требованиям уплотняют в разумных пределах, то в городах и поселках городского типа происходит комплектование переполненных групп, в которых снижается качество образования и повышается риск заболеваемости и травматизма.

По данным Росстата, при сохранении существующих демографических тенденций в 2017 г. ожидается падение показателей рождаемости до уровня 1,37. Следовательно, вопрос избыточного наполнения групп начнет разрешаться не ранее 2020 г.

При выполнении санитарных требований, помимо формирования избыточно наполненных групп в крупных населенных пунктах, ДОО также сталкиваются с присутствием участковой медсестры неполный рабочий день, переходом контроля над питанием к заведующему, нарушением режима дня в связи с предоставлением дополнительных услуг и нехваткой помещений, а также с трудностями в работе с органами государственного контроля. Как показывает анализ отзывов участников экспертной панели, последнее обусловлено (1) непониманием работников ДОО, что с них будут спрашивать проверяющие; (2) умышленным привлечением комиссиями штрафных денег в бюджет; (3) несогласованностью СанПиН с другими нормативно-правовыми актами.

С целью сокращения числа нарушений и совершенствования санитарных требований Министерство образования могло бы организовать разъяснительные мероприятия и дополнительные формы коммуникации (например, интернет-портал) для руководителей ДОО, в рамках которого будут обсуждаться действующие требования и неясные моменты. Среди них нормы для ранее построенных зданий детских садов и вновь строящихся, рекомендательные требования, требования к режиму дня и учебно-воспитательному процессу.

Предлагается также использовать количество воспитанников на одного воспитателя в саду как один из основных показателей качества услуг ДОО, как это принято в мировой практике, где данный показатель (*students to contact staff (teachers and teachers' aides) in pre-primary education*) считается одним из ключевых. Это позволит дополнительно регулировать числен-

ность детей в группе и будет способствовать качественному освоению воспитанниками программы дошкольного образования ФГОС.

В следующей итерации разработки СанПиН можно было бы учесть следующие моменты, отмеченные участниками экспертной панели:

1. Штрафы за нарушения требований к содержанию зданий и сооружений, связанных с финансовым обеспечением, возложить на учредителя.

2. Регулировать численность детей: вернуть предельную наполняемость для разновозрастных групп, для остальных групп общеразвивающей направленности исходить из норматива 2–2,5 м<sup>2</sup> свободного от мебели пространства групповой комнаты на одного ребенка (более подробно см. стр. 10–11).

3. Скорректировать требования к режиму дня, учитывая возможность оказания дополнительных услуг. Разрешить использовать время после дневного сна для образовательной деятельности во всех группах дошкольного возраста.

---

## Аутсорсинг непрофильных услуг в государственных учреждениях (на примере услуг питания в детских садах)

---

Большинство детских садов до недавнего времени занимались организацией питания самостоятельно. С поставщиком продуктов заключался гражданско-правовой договор (на уровне детского сада) или государственный контракт (на уровне органа управления образованием), а приготовление пищи осуществлял ДОО. Начиная с 2012 г. детские сады в некоторых субъектах Российской Федерации стали выводить питание на аутсорсинг. Новая система предполагает заключение контракта со сторонней организацией, которая поставляет готовое питание или осуществляет технологический процесс приготовления на территории пищеблока обслуживаемого сада.

### **Организация питания без привлечения стороннего подрядчика**

До введения аутсорсинга организация питания происходит следующим образом:

- пищу готовят штатные сотрудники на территории сада (пищеблок);
- продукты поставляются компанией-поставщиком;
- контроль над соблюдением норм СанПиН осуществляет диетическая сестра;
- ответственность за организацию питания и качество лежит на руководстве ДОО.

Непосредственным контролем над работой пищеблока и соблюдением санитарно-гигиенического режима занимается диетическая сестра. Она следит за тем, чтобы состояние пищеблока, а также процесс приготовления и хранения пищи соответствовали санитарно-эпидемиологическим требованиям.

Затраты на организацию питания состоят из затрат на оплату труда, содержание пищеблока (коммунальное обслуживание, амортизацию кухонного оборудования, его техническое обслуживание, ремонт), продукты питания. Эти расходы покрываются за счет бюджетных средств по основной целевой статье, бюджетных средств по целевой статье “компенсация” и родительской платы согласно Федеральному закону «Об образовании в РФ» № 273-ФЗ [4]. На зарплату сотрудников идут бюджетные средства из фонда оплаты труда.

Механизм отбора организации-поставщика продуктов зависит от организационно-правовой формы ДОО. Если она бюджетная, отбор производится в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ (ранее — в соответствии с Федеральным законом № 94-ФЗ), если организация автономная, то в соответствии с нормами № 223-ФЗ, который предоставляет больше свободы действий, поскольку не содержит жестких ограничений. Согласно 44-ФЗ (94-ФЗ) бюджетная организация имеет право приобретать продукты питания как посредством муниципального заказа (муниципальный контракт), так и путем самостоятельного заключения договоров непосредственно с поставщиками (гражданско-правовой договор). Заказчиком по муниципальному контракту выступает муниципальный орган или муниципальная казенная организация, действующие от имени муниципального образования. В большинстве ДОО закупка продуктов осуществляется по муниципальному контракту из-за отсутствия в ДОО специалиста по государственным закупкам, способного организовать конкурс и сопроводить его необходимой грамотно оформленной конкурсной документацией. Муниципальная конкурсная комиссия определяет единого поставщика продуктов для всех подведомственных муниципалитету ДОО по результатам открытых торгов, открытого аукциона или запроса котировок на срок не более трех лет.

К явным недостаткам традиционной системы организации питания можно отнести (1) отвлечение ресурсов ДОО на содержание пищеблока и использование под пищеблок площадей, потенциально перспективных для образовательного процесса; (2) отвлечение руководства и других сотрудников на фактически непрофильную деятельность; (3) отсутствие экономии на масштабе и экономии за счет лучшей технической оснащенности по сравнению со специализированными учреждениями (комбинатами питания).

### **1. Состояние и оснащённость пищеблоков**

В новых ДОО пищеблоку соответствуют принятым нормам, и затраты на их ремонт и оборудование минимальны. В садах старой постройки бюджетных средств на ремонт и реконструкцию пищеблока либо не хватает, либо вообще не предусмотрено. Чтобы состояние пищеблока соответствовало новым СанПиН, детским садам, здания которых спроектированы и построены в 50–60х годах прошлого столетия, приходится регулярно выплачивать административные штрафы по результатам проверок Роспотребнадзора. В таких условиях для руководства ДОО давней советской постройки аутсорсинг услуг питания может показаться привлекательным вариантом решения проблемы в сложившихся условиях.

### **2. Загруженность кадров вопросами питания**

К организации питания часто привлекаются не только повара и кладовщицы, но и другие сотрудники, которые отвлекаются от своих профильных



функций. В случае высокой загруженности сотрудников пищеблока и нехватки одного из них в дошкольном учреждении в помощь выделяется другой работник, выполняющий обычно совершенно другие функции. В отсутствие штатной единицы «диетическая медицинская сестра» ее обязанности исполняет медицинская сестра. Она совместно с заведующим осуществляет внутренний контроль над соблюдением правил и требований, касающихся организации питания. Кроме того, руководство выполняет большое количество обязанностей, связанных с питанием, уделяя этому много времени. Согласно перечню таких обязанностей, заведующий утверждает меню, занимается анализом документации по организации питания, ведет переговоры с поставщиком продуктов, следит за качеством поставляемой продукции, занимается ревизией остатков, проводит контрольное взвешивание блюд. Кроме того, он отвечает за соблюдение графика режима питания, разрабатывает внутреннюю документацию по организации питания, решает проблему неполной укомплектованности штата сотрудников пищеблока, исполняет предписания, устраняет замечания и нарушения.

### **3. Возможность экономии за счет перехода на аутсорсинг**

Издержки специализированной организации по приготовлению питания потенциально ниже за счет экономии на масштабе и лучшего оборудования, особенно по сравнению с небольшими ДОО. Например, заведующий негосударственной ДОО из Самарской области рассказал, как сеть из 50 негосударственных детских садов напрямую заключила договор с поставщиком питания по всем учреждениям, получив существенную экономию по сравнению с государственными ДОО. С другой стороны, для больших ДОО с оборудованным пищеблоком экономии может не быть вообще (если не принимать во внимание амортизацию оборудования пищеблока).

### **Организация питания с помощью привлечения стороннего подрядчика**

Согласно ст. 37 Федерального закона № 273-ФЗ организация питания обучающихся возлагается на организации, осуществляющие образовательную деятельность. При подготовке питания воспитанников следует учитывать методические рекомендации, в которых четко указано, что в ДОО допускается использование полуфабрикатов и готовых блюд с пролонгированными сроками годности, произведенных на пищевых производственных комплексах (п. 17, п.18 Приказа Минздравсоцразвития России № 213н/178). Таким образом, детский сад имеет право привлекать сторонние предприятия для оказания услуг питания. Впоследствии вопрос о переходе на новую систему организации питания в ДОО решается на муниципальном уровне.

Перевод питания на аутсорсинг кажется рациональным. Он мог бы снять непрофильную нагрузку с руководителей, освободил бы помещения для детей и позволил бы сэкономить часть средств ДОО. К сожалению, в текущих условиях детские сады, которые перешли на аутсорсинг, сталкиваются с рядом проблем. Они подробно рассмотрены ниже.

### **1. Увеличение стоимости услуг питания**

При переходе на обслуживание сторонним поставщиком питания ожидается сокращение издержек за счет (а) снижения затрат на продукты питания (единое меню для всех садов); (б) использования современных технологий при приготовлении пищи; (в) снижения затрат на оплату труда.

Например, московский комбинат питания «Конкорд», известный своим производством готовых рационов питания с пролонгированным сроком годности, максимально автоматизировал процесс приготовления пищи. В 2012 г. на комбинате работали около 300 человек (в комбинате школьного питания «Логарифм» — в два раза больше сотрудников, хотя он раз в пять меньше). При таком производстве питания существенно сокращаются затраты.

В цену государственного контракта входит стоимость продуктов питания, стоимость услуг по доставке продуктов и приготовлению пищи. Существует два варианта организации питания:

1. Поставщик поставляет готовое питание;

2. Поставщик поставляет сырье или полуфабрикаты и организует процесс приготовления пищи на территории пищеблока ДОО. В этом случае сотрудники пищеблока часто переходят в штат подрядчика, продолжая работать в саду, а пищеблок не переоборудуется для образовательных целей.

В качестве примера: в Санкт-Петербурге, Москве, Московской области стоимость питания одного ребенка в возрасте 3–7 лет до передачи услуг составляла около 100 рублей в день (завтрак, 2-й завтрак, обед, полдник). В ДОО, предоставивших данные, с введением аутсорсинга затраты на одного ребенка в день выросли на 30–70% (год введения в скобках): в г. Подольск (2014 г.) на 38 рублей, в г. Москва (2013 г.) на 74 рубля, в г. Санкт-Петербург (2013 г.) на 72 рубля. Даже с учетом инфляции видно, что переход на аутсорсинг существенно увеличивает стоимость организации питания.

Рост стоимости питания объясняется несколькими причинами.

Во-первых, в цену государственного контракта включены налоги поставщика услуг. Поставщик услуг, являясь коммерческой организацией, платит налоги в полном объеме согласно Налоговому кодексу РФ. Детские сады, финансируемые в виде субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания платят только НДС с дохода в случаях сдачи имущества в аренду и налог на прибыль, полученную от предоставления плат-

ных услуг (абз. 3 подп. 14 п. 1 ст. 251 НК РФ). Предлагая услуги, поставщик устанавливает цену с учетом своих расходов по оплате налогов.

Во-вторых, недостаточно развит конкурентный рынок поставщиков питания, работающих с государственными органами. В районах с низкой плотностью населения неразвитость рынка поставщиков питания объясняется большими расстояниями между садом и исполнителем услуги. Небольшие населенные пункты могут столкнуться с проблемой отсутствия выбора поставщиков, что может негативно сказываться на цене и качестве предоставляемых услуг. В крупных агломерациях возникает другая проблема: рынок настолько велик, что крупнейшим игрокам выгодно объединиться и монополизировать его. Договорившись с муниципалитетом, такой поставщик может установить запретительно высокие барьеры на участие в тендере, чтобы не допустить реальной конкуренции.

*«Аутсорсинг — пустая трата денег, единственная его цель — выведение бюджетных средств в руки частных лиц».*

Заведующий из Москвы

В-третьих, нет возможности возврата излишка продуктов. В период высокой заболеваемости сложно прогнозировать посещаемость воспитанников. По государственному контракту ЮАО г. Москвы (государственный контракт № 0921-1) заявка на услуги с указанием объемов направляется не менее чем за 5 рабочих дней с возможностью корректировки до 12:00 рабочего дня, предшествующего дате оказания услуги. Детский сад из ЗАО Москвы отправляет заявку за 2 дня до ее исполнения, ДОО г. Санкт-Петербург — за 4–7 дней. Возврат излишка продуктов невозможен. В случае посещаемости ниже заявленной увеличивают размер порций. В случае посещаемости выше заявленной их размер уменьшается, что, вообще говоря, недопустимо. В детском саду г. Подольска продукты, как и раньше, привозят по фактической посещаемости. После утреннего обхода групп устанавливают количество прибывших детей, и руководство сада до 10 часов текущего дня должно подать заявку комбинату питания.

## **2. Падение качества предоставляемых услуг**

Ожидалось, что комбинаты, владея современными технологиями и подготовленными профессиональными кадрами, смогут предоставить услуги более высокого качества, чем штатные сотрудники. По факту наиболее распространен вариант сотрудничества с поставщиком сырья, который организует процесс приготовления пищи на территории их пищеблока поварами сада, формально переведенными в штат поставщика.

*«После передачи на аутсорсинг штат поваров перевели в штат организации-подрядчика. Через некоторое время подрядная организация сократила штат почти вдвое в целях уменьшения своих издержек — в нарушение постановления Минтруда РФ от 21.04.1993 № 88 «Об утверждении нормативов по определению численности персонала, занятого обслуживанием дошкольных учреждений».*

Заведующий из Московской области

Родители воспитанников и руководство садов с недоверием относятся к поставкам готового питания из-за отсутствия возможности в этом случае следить за качеством исходных продуктов и способом приготовления. Кроме того, согласно п.14.15 СанПиН 2.4.1.3049-13 с момента приготовления до отпуска первых и вторых блюд должно пройти не более 2 часов. Повторный разогрев блюд не допускается. Горячие блюда при раздаче должны иметь температуру +60...+65°C<sup>2</sup>. Температуру блюд комбинаты питания пытаются сохранить, используя термотару для хранения еды (термос-бидоны для супов). Учитывая современные проблемы логистики крупных населенных пунктов и большой объем обслуживаемых организаций, не исключены сбои поставок питания. Происходят нарушения санитарно-эпидемиологических требований и оптимального режима питания детей.

В целом наблюдается ухудшение качества поставляемых продуктов. Поставщик сырья — стороннее лицо, главная цель которого соблюдение условия контракта при минимальных издержках и максимальной прибыли. Для него главными являются экономические показатели. Комбинат питания сокращает свои затраты в первую очередь за счет снижения расходов на продукты.

*«Аутсорсинг — огромная проблема. Организация, занимающаяся питанием, безответственная, привозит некачественные продукты, при жалобах их обратно не увозят, привозят еду поздно, наплева- тельское отношение. Периодически привозимые продукты были просрочены, их невозможно было приготовить. Несколько раз дети оставались голодными, так как повара готовили не пойми чего и это выбрасывалось».*

Заведующий из Московской области

<sup>2</sup> Особенно остро стоит вопрос о качестве готового питания с пролонгированным сроком годности, срок хранения которого достигает 10 суток. Руководство ООО «Комбинат питания «Конкорд» связывает ухудшение вкусовых качеств готовых блюд с их неправильным подогревом в пищеблоке садов.

При организации питания необходимо учитывать наличие детей-аллергиков в детском саду. Согласно подп. 15 п. 3. ст. 28 Федерального закона № 273-ФЗ [4] и п.15.1, п. 15.3 СанПиН 2.4.1.3049-13 [10] индивидуальное приготовление пищи для нуждающихся в этом по медицинским показаниям детей является обязанностью дошкольной организации. Результаты опроса показали, что комбинат питания готовит одинаковую еду для детей-аллергиков и остальных воспитанников. Сады Подольска и Санкт-Петербурга самостоятельно соблюдают рекомендации врачей.

### **3. Отсутствие инструментов контроля над поставщиком**

Одной из самых главных проблем в применении системы аутсорсинга является отсутствие четкой системы контроля над уровнем предоставления услуг сторонней организацией. Контроль и ответственность сторон устанавливаются на основании государственного контракта и нормативно-правовых актов РФ<sup>3</sup>. При этом, согласно ст. 28 п. 7 ФЗ «Об образовании», заведующий несет ответственность в случае серьезных нарушений, негативно отразившихся на здоровье детей. Поэтому в случае выбора недобросовестного поставщика заведующий тратит дополнительные усилия на контроль над подрядчиком. Ситуация осложняется тем, что у заведующих остается не так много механизмов воздействия.

В случае приготовления питания на площадях ДОО руководству комбината сложнее контролировать процесс питания, чем в производственных цехах на своей территории, а руководство детских садов не в состоянии воздействовать на поваров, так как не может премировать или лишить их премии. Повара теперь — сотрудники комбината питания. В одних садах заведующий фактически контролирует организацию питания, в других — направляет свои замечания в письменном виде поставщику услуги, который разбирается в сложившейся ситуации, в третьих — контрольные функции осуществляет старший сотрудник комбината. Условия контроля определяются контрактом и доверительностью взаимоотношений со сторонней организацией.

При самостоятельной организации питания внутренний контроль над соблюдением всех санитарных требований осуществляла диетическая сестра или медицинская сестра. Теперь эту функцию выполняет сотрудник комбината, за квалификацией которого следит его руководство. Никто не гарантирует, что этот сотрудник обладает достаточной компетентностью в вопросах

---

<sup>3</sup> Так, согласно государственному контракту ЮАО города Москвы комбинат питания осуществляет контроль и несет ответственность за соблюдением условий и сроков хранения скоропортящейся продукции, за качеством и безопасностью услуг; за соблюдением санитарных правил и выполнением санитарно-противоэпидемических мероприятий при организации потребления услуг; за соответствием услуг требованиям нормативной и технической документации по организации питания.

питания. Вполне вероятно, что у людей, работающих на этой позиции, нет ни медицинского, ни профильного образования в области питания.

*«У нас на аутсорсинг выведены питание и медицинское обслуживание (медсестра от поликлиники должна, кроме всего прочего, осуществлять внутренний контроль организации питания). В итоге, комбинат и поликлиника перекидывают ответственность друг на друга, нет согласованности в действиях».*

Заведующий из Санкт-Петербурга

Проблемы заведующих могла бы решить свобода выбора поставщиков и возможность отказа от их услуг, что на практике невыполнимо. Несмотря на возрастающую популяризацию применения аутсорсинга в муниципальных организациях, в нашей стране до сих пор нет проработанной нормативно-правовой базы по вопросу аутсорсинга<sup>4</sup>:

- переход на аутсорсинг питания в ДОО не отражается в приказах и постановлениях органов местного самоуправления. Например, в Москве решение о выведении питания на аутсорсинг было принято Городским советом заведующих;
- отношения аутсорсинга не регулируются в российском законодательстве, они определяются условиями государственного контракта (исключение — нормативные акты г. Санкт-Петербурга: закон Санкт-Петербурга от № 569-95 [6], постановление Правительства Санкт-Петербурга № 873 [19], распоряжение Управления соцпитания Санкт-Петербурга № 03-01-08/09-0-0 [21]);
- непрозрачность конкурса по выбору поставщика услуг обусловлена изъятиями в законе о закупках № 44-ФЗ [5]. Закон не предусматривает условий исключения из конкурса недобросовестного комбината питания, с которым прежде был заключен контракт. Организация, предложившая самую низкую цену, становится победителем конкурса. Цена решает судьбу конкурса.

## Выводы и рекомендации

Проведенное аналитическое исследование показало, что аутсорсинг питания не всегда приводит к экономии финансов и других ресурсов ДОО.

<sup>4</sup> Само слово «аутсорсинг» употребляется только в Концепции административной реформы 2006–2010 гг. Согласно этому документу, аутсорсинг — это механизм выведения определенных видов деятельности за рамки полномочий органов исполнительной власти путем заключения контрактов с внешними исполнителями на конкурсной основе. В других юридических источниках оно заменяется аналогичными по смыслу словосочетаниями и речевыми оборотами.

Кроме того, участники экспертной панели говорили о ряде возникающих трудностей. Ожидалось, что поставщик услуг, располагая профессиональными кадрами, современным оборудованием и единым для всех меню, сможет сократить расходы детских садов и улучшить качество питания. В реальности может наблюдаться подорожание питания: затраты на одного ребенка в день в среднем увеличились в полтора раза (см. приведенный на стр. 24 пример). Не решается также проблема низкого уровня оснащенности и содержания пищеблоков. Они передаются в безвозмездную аренду комбинату питания, но, по словам участников экспертной панели, сады зачастую продолжают самостоятельно оплачивать все расходы, связанные с пищеблоком и после этого акта.

Высвобождение времени у заведующего зависит от условий контракта и договоренности с комбинатом. В основном сотрудничество с поставщиком услуг освобождает заведующего от некоторых административных функций, но сопровождается потерей контроля над организацией питания при сохранении ответственности по законодательству РФ. При этом единственное, что он может сделать — направить свои замечания в письменном виде комбинату.

Качество организации питания, как отмечают участники экспертной панели, оказалось не на высоте. Чтобы сохранить качество, заведующие иногда вынуждены договариваться о переводе поваров сада в штат подрядчика. Тем не менее, это не решает проблемы ухудшения качества продуктов, уменьшения размера порций, отсутствия минимального запаса продуктов на случай задержки их поставки.

По итогам работы экспертной панели можно предположить, что наиболее успешный вариант реализации — перевод поваров в штат дружественной организации без сокращения их количества, небольшое (до 30%) удорожание услуг питания и частичное или полное освобождение руководителей ДОО от отчетности, связанной с организацией питания. Тем не менее, все больше регионов предпочитают переводить питание в своих ДОО на аутсорсинг, несмотря на то, что законодательство предусматривает три альтернативных варианта сотрудничества со сторонними организациями (муниципальный контракт с поставщиком продуктов, гражданско-правовой договор с поставщиком продуктов, государственный контракт на оказание услуг по организации питания). Что объяснимо, в силу того, что передача непрофильных функций сторонним организациям проявляется в значениях показателей эффективности функционирования государственного сектора и прозрачности использования бюджетных средств. Успешный пример негосударственных садов показывает, что аутсорсинг питания может быть выгоден, но недостатки закона о государственных закупках не позволяют ДОО эффективно взаимодействовать с поставщиком и ставят их в рискованную позицию.

Поскольку многие проблемы аутсорсинга питания связаны в том числе с введением его по инициативе органов местного самоуправления без обоснования целесообразности сотрудничества и учета мнения ДОО, предлагается не препятствовать детским садам реализовать свое законодательное право по выбору формы организации питания.

В случае когда предоставить право принимать решение о переходе самой ДОО невозможно, для повышения прозрачности процедуры и повышения ответственности муниципалитетов за принимаемое решение предлагается следующая мера: обоснованием перехода на новую систему организации питания должно быть *муниципальное постановление, которое устанавливает взаимоотношения между ДОО и поставщиком услуг и содержит типовой контракт*. Оно должно быть опубликовано на официальном сайте муниципального управления населенного пункта. В данный момент принуждение переходить на аутсорсинг никак не оформляется и заключается в устных угрозах об увольнении руководителей ДОО.

Часть проблем, связанных с ненадлежащим качеством предоставляемых услуг, можно было бы решить *разработкой типовых контрактов*, которые бы отсекали недобросовестных поставщиков и упростили бы решение проблем в будущем. Подобная работа проделана в Санкт-Петербурге и (насколько нам известно) не завершена в Москве. Например, в статье «Права и обязанности» государственного контракта можно обязать исполнителя услуги делать минимальный запас продуктов в ДОО; обязать исполнителя услуги частично оплачивать коммунальные расходы дошкольного образовательного учреждения на основании коэффициента использования; не допустить использования готовых рационов с пролонгированным сроком годности.



---

## Заключение

---

В докладе были рассмотрены некоторые базовые условия для материально-технического обеспечения благополучия детей в ДОО. В частности, анализ организационного процесса дошкольного образования, связанный с выполнением санитарно-эпидемиологических требований к детским садам (СанПиН-13) и передачей функций питания сторонним предприятиям, показал наличие затруднений для полноценной реализации многих задач ФГОС. Случаи ухудшения качества питания, сокращение времени работы участковых медицинских сестер и изменение их функциональных обязанностей, а также формирование переуплотненных групп может негативно отразиться на физическом здоровье детей и успешности их освоения ФГОС ДОО.

Было выдвинуто предположение, что смягчению негативных последствий рассматриваемых нововведений и улучшению условий пребывания детей могут способствовать такие меры, как семинары для руководителей ДОО с целью прояснения неясных моментов в санитарных требованиях, норматив количества детей на одного воспитателя в саду, учет рекомендаций для следующей итерации разработки СанПиН, принятие мер для более эффективного взаимодействия с поставщиком услуг питания. Предложенный комплекс мероприятий в основном обращен к Министерству образования и науки РФ и его региональным органам.

## Библиография

1. Налоговый кодекс Российской Федерации. Ч. 2. Федеральный закон от 05.08.2000 № 117-ФЗ.
2. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
3. Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».
4. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».
5. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
6. Закон Санкт-Петербурга от 08.10.2008 № 569-95 «О социальном питании в Санкт-Петербурге».
7. Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки».
8. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 08.11.2001 №31 «О введении в действие санитарных правил» (вместе с СанПиН 2.3.6.1079-01 «Санитарно-эпидемиологические требования к организациям общественного питания, изготовлению и оборотоспособности в них пищевых продуктов и продовольственного сырья»).
9. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 22.07.2010 № 91 «Об утверждении СанПиН 2.4.1.2660-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы дошкольных образовательных организаций».
10. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 15.05.2013 № 26 «Об утверждении СанПиН 2.4.1.3049-13 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы дошкольных образовательных организаций».
11. Решение Верховного Суда РФ от 04.04.2014 № АКПИ14-281 о признании частично недействующим пункта 1.9 санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.4.1.3049-13 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы дошкольных образовательных организаций», утв. Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 15.05.2013 № 26.
12. Распоряжение правительства РФ от 25.10. 2005 г. № 1789-р «Концепция административной реформы в Российской Федерации 2006–2010 годах» (в редакции Распоряжения Правительства РФ от 09.02.2008 № 157-р).
13. Постановление Минтруда РФ от 21.04.1993 № 88 «Об утверждении нормативов по определению численности персонала, занятого обслуживанием дошкольных учреждений (ясли, ясли-сады, детские сады)».
14. Приказ Министерства здравоохранения РФ и Министерства образования РФ от 30.06.1992г. № 186/272 «О совершенствовании системы медицинского обеспечения детей в образовательных учреждениях».
15. Приказ Минздравсоцразвития России от 11.03.2012 № 213н, Минобрнауки России № 178 «Об утверждении методических рекомендаций по организации питания обучающихся и воспитанников образовательных учреждений».
16. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России) от 17 октября 2013 г. № 1155 г. Москва «Об утверждении федерального образовательного стандарта дошкольного образования».
17. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 30.08.2013 № 1014 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам — образовательным программам дошкольного образования».
18. Письмо Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения от 17.04.2015г. № 01и-623/15 «О лицензировании медицинской деятельности в образовательных учреждениях».
19. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 23.07.09 № 873 «О мерах по реализации Закона Санкт-Петербурга «О социальном питании в Санкт-Петербурге».
20. Приказ Департамента образования г. Москвы и Департамента здравоохранения г. Москвы от 08.07.2014 г. № 506/623 «О передаче функций медицинского обслуживания обучающихся и воспитанников образовательных организаций, подведомственных Департаменту образования города Москвы, в медицинские организации государственной системы здравоохранения города Москвы».
21. Распоряжение Управления соципитания Санкт-Петербурга от 27.07. 2009 года № 03-01-08/09-0-0 «О мерах по реализации Постановления Правительства Санкт-Петербурга № 873».
22. Государственный контракт от 09.12.2013 № 0921-1 на оказание услуг по организации питания обучающихся государственных образовательных организаций, подведомственных Департаменту образования города Москвы, в 2014–2015 годах, расположенных в Южном административном округе города Москвы.

23. Беннетт Дж. Инициативы по оценке качества дошкольного образования в шести российских регионах: сравнительный анализ с учетом результатов международных научных исследований и лучших образцов мирового опыта/ Дж. Беннетт, Т. Шмис, А. Умаров. М.: РУДН, 2012. 216 с.
24. Марина П.П. Новые санитарно-эпидемиологические требования к дошкольным организациям [Электронный ресурс] // СанЭпидемКонтроль. 2013. № 6. Режим доступа: [http://www.profiz.ru/sec/6\\_2013/novij\\_sanpin/](http://www.profiz.ru/sec/6_2013/novij_sanpin/)
25. Степанова М.И. К вопросу о нормировании наполняемости дошкольных групп [Электронный ресурс] // СанЭпидемКонтроль. 2012. № 4. Режим доступа: [http://www.profiz.ru/sec/4\\_2012/napoln\\_grup/](http://www.profiz.ru/sec/4_2012/napoln_grup/)
26. Ben-Arieh, A. Indicators of Children's Well-Being: What should be measured and why? / Ben-Arieh, A. & Frønes, I. // Social Indicators Research. 2007. Vol. 84(3). P. 249–250.
27. Lau, M. Child Well-Being in the Pacific Rim / Lau, M. & Bradshaw, J. // Child Indicators Research. 2010. Vol. 3(3). P. 367–383.
28. Minkkinen, J. The Structural model of Child Well-Being / Minkkinen, J. // Child Indicators Research. 2013. Vol. 6(3). P. 547–558.
29. O'Hare, W.P. The Use of Domains in Constructing a Comprehensive Composite Index of Child Well-Being / O'Hare, W.P. & Gutierrez, F. // Child Indicators Research. 2012. Vol. 5(4). P. 609–629.
30. Polland, E. L. Child Well-Being: A Systematic Review of the Literature/ Polland, E. L. & Lee, R. D. // Social Indicators Research. 2003. Vol. 61(1). P. 59–78.
31. Richardson, D. Child Well-Being in Central and Eastern European Countries (CEE) and the Commonwealth of Independent States (CIS)/ Richardson, D., Hoelscher, P. & Bradshaw, J. // Child Indicators Research. 2008. Vol. 1(3). P. 211–250.

## Авторы

**Трошина Ольга Анатольевна** — кандидат биологических наук, аналитик Института образования НИУ ВШЭ.

E-mail: shmelkova.olga@gmail.com

**Меняшев Ринат Шамильевич** — аналитик Института образования НИУ ВШЭ.

E-mail: rinat.menyashev@gmail.com

**Козьмина Яна Яковлевна** — младший научный сотрудник Института образования НИУ ВШЭ.

E-mail: ikozmina@hse.ru

*Научное издание*

*Серия*  
*Современная аналитика образования*

№ 3

**БЛАГОПОЛУЧИЕ ДЕТЕЙ В РФ:  
НОВОВВЕДЕНИЯ И УСЛОВИЯ ПРЕБЫВАНИЯ  
В ДОШКОЛЬНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ**

Редактор *А. Перова*  
Компьютерная верстка *Н. Пузанова*

Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики»  
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20.  
Тел./факс: (499) 611-15-52

Институт образования  
101000, Москва, Потаповский пер. 16/10.  
Тел. (495) 772-95-90\*22235  
[ioe@hse.ru](mailto:ioe@hse.ru)