

ISSN 2500-0608

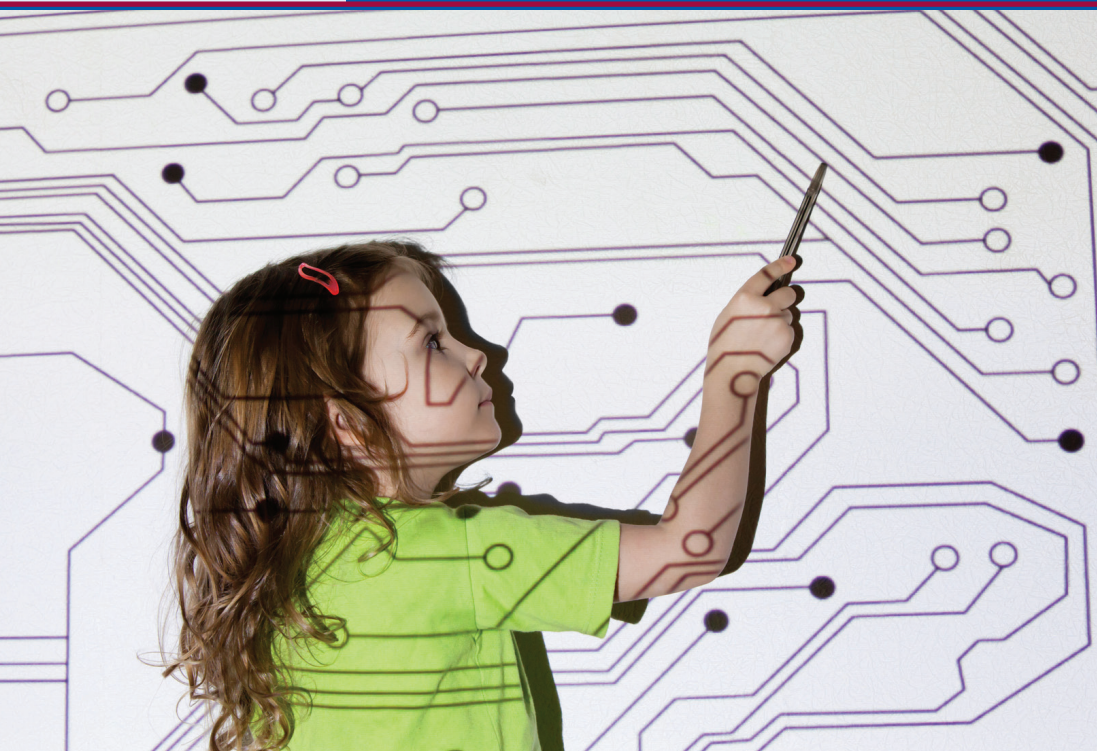


НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ

# АНАЛИЗ ИЗМЕНЕНИЙ В СФЕРЕ ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Современная аналитика образования

№ 5(13)  
2017



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

---

ИНСТИТУТ ОБРАЗОВАНИЯ

---

**АНАЛИЗ ИЗМЕНЕНИЙ  
В СФЕРЕ ДОШКОЛЬНОГО  
ОБРАЗОВАНИЯ**

---

*Серия  
Современная аналитика  
образования*

№ 5(13)



УДК 373.2

ББК 74.1

A13

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

Рецензент:

Т.В. Волосовец, директор ФГБНУ «Институт изучения детства, семьи  
и воспитания Российской академии образования», к.п.н., профессор

Авторы:

И.В. Абанкина, Н.В. Родина, Л.М. Филатова  
(Институт развития образования Института образования НИУ ВШЭ)

A13 **Анализ** изменений в сфере дошкольного образования / И. В. Абанкина, Н. В. Родина, Л. М. Филатова; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Институт образования. — М.: НИУ ВШЭ, 2017. — 78 с. — 300 экз. — (Современная аналитика образования. № 5 (13)).

Приведена комплексная характеристика текущей ситуации и последних изменений в дошкольном образовании, сформированная с использованием разнообразных источников информации: статистической и финансовой отчетности, результатов социологического опроса воспитателей детских садов и родителей дошкольников (проведенного в 2016 г. в рамках Мониторинга экономики образования НИУ ВШЭ совместно с Левада-Центром при поддержке Минобрнауки России), анализа нормативно-правовых условий работы государственных и негосударственных детских садов. Дается обзор изменений в сфере ресурсного обеспечения дошкольного образования, в части обеспечения доступности дошкольного образования и развития образовательной среды; анализируются представления родителей и воспитателей о целях и задачах дошкольного образования.

© Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Институт образования, 2017

© Фото на обложке раha\_1

---

# Содержание

---

Введение.....	4
1. Ресурсная обеспеченность .....	7
1.1. Модели финансирования дошкольного образования.....	7
1.2. Эффективный контракт с педагогическими работниками в дошкольном образовании .....	17
1.3. Расходы семьи на получение детьми дошкольного образования .....	30
2. Доступность и оценка дошкольного образования.....	36
2.1. Современные механизмы обеспечения доступности .....	36
2.2. Задачи дошкольного образования: формирование норм и ценностей.....	44
2.3. Требования родителей к доступности дошкольного образования и их отношение к современным механизмам ее обеспечения (электронной очереди) .....	47
3. Развитие образовательной среды глазами воспитателей и родителей.....	52
3.1. Качество образовательной среды.....	52
3.2. Организация и качество питания детей .....	52
3.3. Пространство для дополнительного развития детей.....	53
3.4. Стратегия партнерства дошкольных организаций с родителями .....	55
Заключение .....	57
Список литературы .....	61
Приложение А. Ребенок и его семья .....	62
Приложение Б. Социально-демографические характеристики воспитателей .....	67
Приложение В. Характеристика и реализация выборки .....	73

---

## Введение

---

В условиях современной системы образования дошкольные образовательные организации становятся все более свободными в выборе содержания, методов и средств развития детей. Появляются возможности для работы различных типов детских садов, внедрения инновационных образовательных технологий и специализированных авторских программ. Поэтому сегодня так важно посмотреть на образовательную среду с точки зрения ее эффективности и развивающего потенциала и попытаться спрогнозировать ее влияние на различные категории участников образовательного процесса. В предлагаемом исследовании изучены различные аспекты взаимодействия семей и дошкольных образовательных организаций (далее — ДОО), представлены результаты введения федерального государственного образовательного стандарта (далее — ФГОС ДО), которые находят поддержку со стороны родителей дошкольников и воспитателей. Это характеризует внедрение модели государственно-общественного управления в дошкольном образовании. Одной из стратегий развития сегодня можно признать партнерство дошкольных организаций с родителями, грамотную организацию конструктивного диалога в интересах развития детей, сохранения и укрепления их здоровья.

Обеспечение эффективного и качественного дошкольного образования, в том числе внедрение ФГОС ДО, включало работу по введению нормативной и методической базы в связи с закреплением дошкольных образовательных программ в отдельный уровень образования. Совершенствование системы финансирования на уровне субъектов Российской Федерации связано с учетом принципов нормативного подушевого финансирования образовательных программ дошкольного образования для государственных (муниципальных) и частных дошкольных и общеобразовательных организаций, реализующих основные образовательные программы дошкольного образования в соответствии с ФГОС ДО. Проводилось внедрение льготной системы родительской платы для отдельных категорий детей дошкольного возраста: детей-сирот, детей, оставшихся без присмотра родителей, детей-инвалидов и детей с туберкулезной интоксикацией. Продолжились масштабные мероприятия по модернизации региональных систем образования в целях повышения доступности до-

школьного образования для детей от 3 до 7 лет, повышению оплаты труда педагогов дошкольного образования до уровня средней заработной платы по общему образованию в соответствующем регионе.

Для характеристики текущей ситуации и последних изменений в дошкольном образовании использовались разнообразные источники информации: статистическая и финансовая отчетность, результаты социологического опроса воспитателей детских садов и родителей дошкольников (проводимого в рамках Мониторинга экономики образования Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» совместно с Левада-Центром при поддержке Минобрнауки России), анализ нормативно-правовой базы.

Целью социологических исследований детских садов и родителей дошкольников является анализ результатов деятельности образовательных организаций, мотивации персонала, кадровой политики и ее ориентированности на обеспечение качественного дошкольного образования, отвечающего современным требованиям и вызовам времени. Кроме того, такие исследования позволяют оценить степень согласованности стратегий и законодательных изменений в дошкольном образовании с запросами родителей и реалиями развития общества.

Опрос родителей воспитанников детских садов интересен тем, что позволяет дать первичную оценку потребителями результатов усилий по улучшению образовательной среды, введению новых образовательных стандартов и повышению доступности дошкольного образования, а также рассмотреть расходы родителей в сфере дошкольного образования, не улавливаемые официальной статистикой.

Выпуск имеет следующую структуру. В первом разделе приводится анализ распространенных моделей финансирования, используемых в различных странах; описывается их применение, схожесть и различия в реализации. Раздел также включает анализ модели дошкольного образования в России с учетом введения новых механизмов нормативного подушевого финансирования, которые связаны с происходящими изменениями в этой сфере образовательной системы. Приводятся основные характеристики мотивации педагогических работников детских садах на этапе перехода к эффективному контракту. Рассматривается влияние софинансирования семей на ресурсную обеспеченность дошкольного образования.

Во втором разделе представлены современные механизмы обеспечения доступности дошкольного образования, связанные с задачами формирования норм и ценностей раннего развития ребенка. Проводится оценка основных требований родителей к доступности дошкольного образования

и их отношения к современным механизмам ее обеспечения в условиях введения электронных сервисных услуг для поступления в детский сад.

Третий раздел посвящен формированию развивающего потенциала и развитию качественной образовательной среды в условиях современной системы образования в соответствии с введением ФГОС ДО. Представлены результаты внедрения модели государственно-общественного управления ДОО в условиях формирования стратегии партнерства дошкольных организаций с родителями в рамках конструктивного взаимодействия в интересах развития детей, их обучения и воспитания, сохранения и укрепления их здоровья.

Особое внимание в исследовании уделено сравнению государственных (муниципальных) и негосударственных (частных) детских садов (далее — государственных и частных детских садов), реализующих программы дошкольного образования, и вопросу равенства шансов для детей и родителей. Для родителей важен суммарный эффект — образовательных программ, воспитания, социализации детей, приобретения ими навыков общения с ровесниками, педагогами и взрослыми.

---

# 1. Ресурсная обеспеченность

---

## 1.1. Модели финансирования дошкольного образования

Известны различные варианты финансирования программ развития в раннем детстве, и почти у каждой страны есть собственный подход. Модели отличаются по степени финансирования поставщиков услуг (помещения, штат) или потребителей (родителей), а также по той роли, которую партнеры из общественного, частного и добровольного секторов играют в предоставлении услуг и финансировании. Можно выделить следующие основные модели:

- **Централизованное государственное финансирование.** Это прямое финансирование образования и воспитания детей правительством посредством аренды зданий, найма сотрудников и т.д. (например, во Франции).
- **Децентрализованное государственное финансирование.** В этом случае правительство осуществляет «блоковое» финансирование муниципалитетов (финансирование единой суммой без разделения по статьям), выделяя средства на определенные нужды или на усмотрение получателя средств; муниципалитеты, в свою очередь, реализуют программы в области образования и воспитания детей (например, в Швеции, Германии).
- **Государственное финансирование на основе стимула (бюджетирование в зависимости от результата).** В этой модели правительство финансирует поставщиков услуг в сфере образования и воспитания детей «блоком» или осуществляет подушевое финансирование. Объем финансирования зависит от уровня достижений детского сада: например, детские сады, имеющие более высокий уровень национальной аккредитации, получают большее финансирование (как в некоторых американских штатах).
- **Смешанная модель и создание рыночных условий.** Правительство максимально дистанцируется от образования и воспитания детей, давая возможность родителям и неправительственным организациям финансировать большую часть услуг. Однако оно предоставляет дополнительные услуги. Например, информирует и консультирует родителей в случае недостатка у них информации, а также обеспечивает транспорт для доставки детей в школу (например, Англия, по-



мимо других моделей финансирования, активно создает рыночные условия).

- **Государственные субсидии, предоставляемые родителям, частное финансирование.** Правительство дает родителям с низким уровнем достатка большие субсидии (такие как ваучер или выплаты) с тем, чтобы они смогли оплатить услуги частного сектора или НКО в области образования и воспитания детей раннего возраста. Если субсидия достаточно большая, она гарантирует рентабельность частных поставщиков (например, в Новой Зеландии).

Характер финансирования дошкольного образования в России в последние годы неразрывно связан с происходящими изменениями в этой системе и поставленными перед ней целями на будущее. Модернизация дошкольного образования осуществлялась по нескольким направлениям: а) повышение охвата детей соответствующими образовательными программами за счет развития сети детсадов, интеграции и кооперации их с учреждениями дополнительного образования, культуры и спорта; б) развитие домашних и семейных форм; в) повышение разнообразия форм предоставления образования, внедрение новых педагогических и здоровьесберегающих технологий; г) развитие кадрового потенциала и механизмов стимулирования качества педагогического труда; д) обеспечение доступа к бюджетным ресурсам различным по форме собственности организациям; е) создание адресной социальной поддержки детей из малообеспеченных семей за счет компенсации части родительской платы. Такие изменения сопровождались введением новых механизмов финансирования, а также изменением объема и структуры расходов на дошкольное образование — как между уровнями бюджетной системы, так и между бюджетными и внебюджетными источниками.

При росте номинальных расходов консолидированного бюджета РФ на дошкольное образование с 2007 по 2015 год реальные расходы (в сопоставимых ценах) росли до 2014 года и в дальнейшем стали сокращаться (рис. 1).

Развитие сети дошкольных учреждений в 2013–2015 гг. (в рамках проекта модернизации региональных систем дошкольного образования (МРСДО)) привело к резкому увеличению доли федерального бюджета в расходах на дошкольное образование: с 1,3–1,5% в 2007–2012 гг. до 5–9% в 2013–2015 (табл. 1). Из федерального бюджета на МРСДО в 2013–2014 гг. было предусмотрено выделение по 50 млрд рублей, в 2015 году — 10 млрд рублей, что позволило вводить ежегодно около 400 тыс. дополнительных мест в детских садах.



**Рис. 1.** Расходы консолидированного бюджета РФ на дошкольное образование

**Источник:** сайт Казначейства РФ, отчетность об исполнении бюджетов.

**Таблица 1.** Доля федерального бюджета в расходах консолидированного бюджета РФ на образование и на его отдельные уровни, %

Уровни образования	Годы								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ОБРАЗОВАНИЕ, всего	21,9	21,1	23,4	23,4	24,8	23,6	23,3	21,0	20,1
Дошкольное образование	1,4	1,4	1,4	1,3	1,4	1,5	9,7	8,5	5,0
Общее образование	0,6	0,6	0,6	0,7	5,7	7,6	5,0	2,1	2,6
Начальное и среднее профессиональное образование	53,1	53,0	56,5	36,4	36,8	12,4	12,3	5,0	5,0
Высшее и послевузовское профессиональное образование	95,0	93,9	96,4	96,5	96,5	96,6	96,7	95,9	96,4

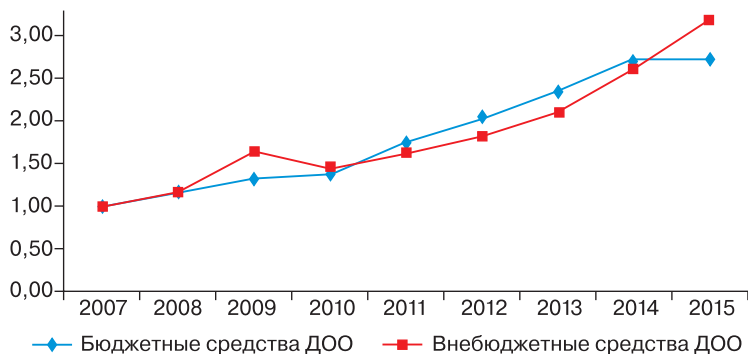
В новом законе «Об образовании в Российской Федерации», принятом в конце 2012 года, впервые было введено четкое разграничение дошкольного образования и услуг по присмотру и уходу, сопровождаемое разделением ответственности за их финансовое обеспечение. Так, к основным гарантиям государства (полномочия субъектов РФ и органов местного самоуправления) относится общедоступность и бесплатность дошкольного

образования, тогда как присмотр и уход осуществляются за счет родительской платы. Частично финансовое обеспечение услуг по присмотру и уходу возложено на органы власти (расходное обязательство субъектов РФ), которые несут ответственность за компенсацию части родительской платы (в размере не менее 20% на первого ребенка, 50% на второго и 70% на третьего и последующих детей) и освобождение льготных категорий от ее уплаты. Для расчета размеров компенсации части родительской платы и планирования расходов регионального бюджета субъект РФ устанавливает средний размер родительской платы. Конкретный размер родительской платы определяет учредитель, то есть муниципалитет, который имеет право снизить размер платы или не взимать ее с родителей отдельных категорий детей. Таким образом, в России вводится смешанная модель финансирования, основанная на разделении ответственности между государством за дошкольное образование и поддержку отдельных категорий детей, и родителями, ответственными за присмотр и уход. Основная ответственность возложена на региональный уровень, помощь муниципалитетов ограничивается содержанием имущественного комплекса и организацией предоставления дошкольного образования.

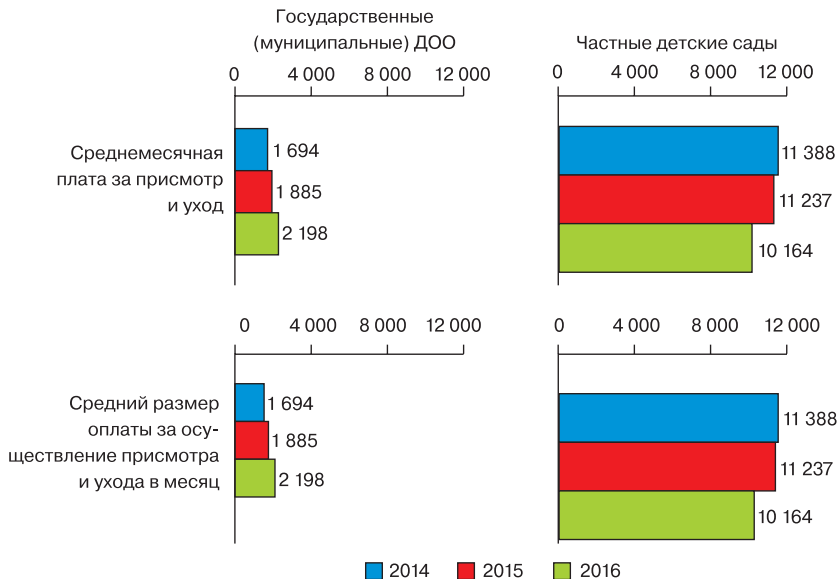
Переход к смешанной модели финансирования дошкольного образования подтверждается ростом внебюджетных доходов детских садов в течение 2007–2015 гг., в том числе за счет родительской платы. При масштабном увеличении сети ДОО и соответствующем увеличении бюджетных расходов на ее содержание темпы роста внебюджетных доходов организаций не отставали от темпов роста бюджетных доходов (рис. 2). Например, в 2014 г. в сфере дошкольного образования прирост общих объемов финансирования составил 17,3%, при этом темп роста внебюджетных средств значительно опередил темпы роста бюджетных средств — 124,9% против 116,3%. Рост внебюджетных средств обусловлен увеличением поступлений от населения, в частности именно за счет родительской платы, доля которой во внебюджетных доходах детских садов достигла в 2015 году 96% (для сравнения в 2007 г. она составляла 93%, табл. 2).

Изменение родительской платы за детский сад подтверждается и результатами социологических исследований. Дифференциация в стоимости услуг по присмотру и уходу в государственных (муниципальных) и частных детских садах значительна: 5 раз в 2016 году и 7 раз в 2014 (рис. 3). Выравнивание условий оплаты идет по линии увеличения родительской оплаты в государственных садиках и ее снижения в частных; однако пока эти меры не приносят заметных результатов. Это ставит родителей в неравные условия: ведь столь значимое расхождение объясняется вовсе не разницей в качестве ухода за детьми, а разными условиями работы ДОО в государственном и частном секторе дошкольного образования, неравным досту-

пом к бюджетным ресурсам и высокими расходами в первую очередь на оплату аренды в частном секторе.



**Рис. 2.** Базовый темп роста бюджетных и внебюджетных доходов дошкольных образовательных организаций по отношению к 2007 г., раз



**Рис. 3.** Среднемесячная плата за присмотр и уход в государственных и частных ДОО (родительская плата), руб.

**Таблица 2.** Распределение средств дошкольных образовательных учреждений по отношению к 2007 году по источникам финансирования, млн руб.

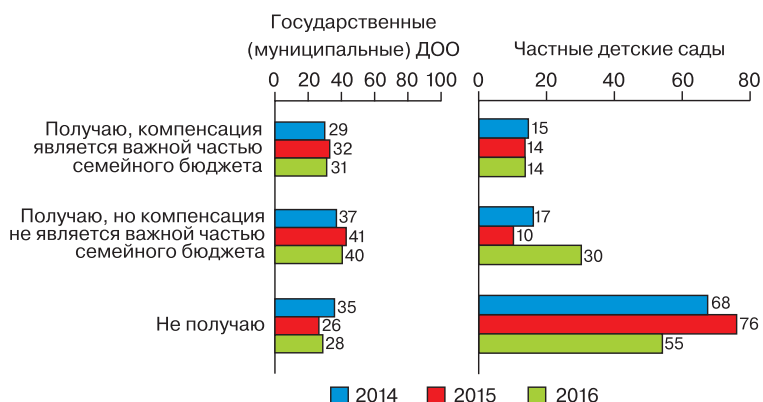
	Годы									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
<b>Объем средств — всего</b>	245 201,3*	281 575,7	327 851,5	338 043,9	411 416,6	480 342,1	557 518,7	653 956,6	672 498,3	
в том числе:										
бюджетные средства	211 393,2	245 789,6	277 949,1	293 930,0	362 071,8	424 905,1	492 821,0	573 147,3	574 588,3	
внебюджетные средства	30 697,6	35 786,1	49 902,3	44 113,9	49 344,8	55 437,0	64 697,8	80 809,3	97 910,0	
из них средства:										
организаций	5 575,2	4 888,1	4 597,6	4 806,8	5 321,2	5 766,7	5 560,5	5 114,6	4 968,9	
населения	19 137,6	29 146,3	43 592,1	37 323,0	41 663,3	47 493,5	56 498,5	73 026,4	90 192,6	
из них: родительская плата		27 194,7	41 844,6	35 437,9	39 532,1	44 958,3	53 690,7	69 823,6	86 461,6	
внебюджетных фондов	2 249,2	379,6	388,6	387,5	452,4	525,9	544,0	649,9	690,9	
иностранных источников	16,5	3,2	1,0	1,6	0,1	2,1	3,7	0,2	3,8	
другие внебюджетные средства	3 719,1	1 368,9	1 323,0	1 595,0	1 907,8	1 648,8	2 091,0	2 018,2	2 053,8	

\* Включая собственные средства

**Источники:** Данные за 2007–2012 гг. из статистических сборников «Платное обслуживание населения в России» за 2009–2013 гг.: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1260453359625](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1260453359625). Данные за 2013–2015 гг. из Единой информационной системы обеспечения деятельности Минобрнауки России (ЕИС Минобрнауки России), формы дошкольного образования tab30: [http://eis.mon.gov.ru/education/SitePages/Дошкольное\\_формы.aspx](http://eis.mon.gov.ru/education/SitePages/Дошкольное_формы.aspx)

Результаты опроса позволяют оценить активность родителей в получении компенсации части родительской платы за детский сад (ее получение имеет заявительный характер). Практически третья часть родителей, чьи дети посещают государственные детсады, получают компенсацию части родительской платы (рис. 4.): их доля выросла с 26% в 2014 г. до 28% в 2016. При этом, по опросу 2016 г., для 31% родителей компенсация является важной частью семейного бюджета, а для 40% родителей — не важной.

Большинство родителей, чьи дети посещают частные детские сады, не получают компенсацию родительской платы: их доля составляет 55%, но в 2016 г. таких родителей стало меньше, чем в 2014–2015 гг.



**Рис. 4.** Получение компенсации части родительской платы в государственных и частных ДОО, %

Еще одним важным изменением в принципах финансирования дошкольного образования последних лет, наряду с ростом федеральных инвестиций в обеспечение его доступности и переходом к смешанной модели финансирования, является перемещение полномочий по финансовому обеспечению этой ступени образования с муниципального уровня на уровень субъектов РФ. Это касается расходов на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек. Соответствующие региональные субсидии рассчитываются на основании нормативов, определяемых органами государственной власти субъектов РФ.

Эта мера способствовала повышению прозрачности в определении расходов на дошкольное образование и в то же время позволила выявить значительную дифференциацию подушевых нормативов его финансирования. Мониторинг нормативов субъектов РФ на дошкольное образова-

ние, проведенный в 2016 году, показал, что в разных регионах нормативы могут различаться в 10–20 раз. Разброс средневзвешенных значений нормативов<sup>1</sup> по регионам России впечатляет: для городской местности — от 10 тыс. руб. в Забайкальском крае и 16 тыс. руб. в Астраханской области до 199 тыс. руб. в Сахалинской области; для сельской местности — от 13,4 тыс. руб. в Забайкальском крае до 366 тыс. руб. в Чукотском АО.

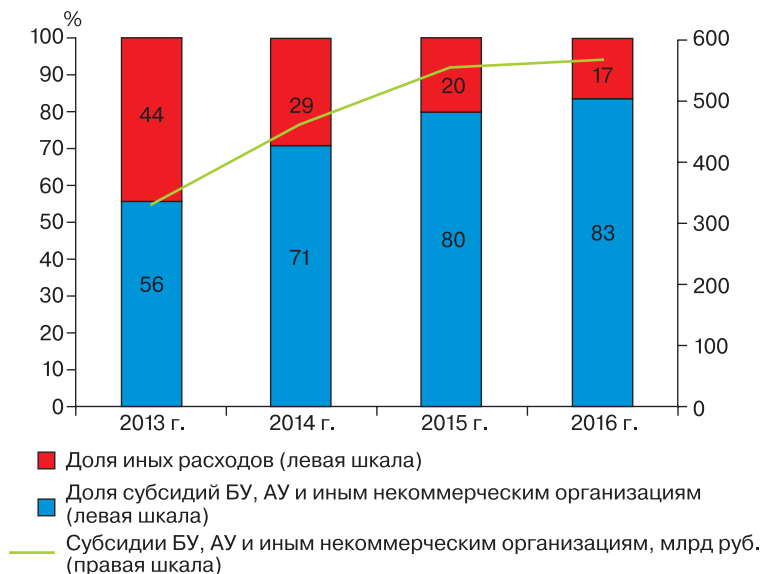
Реализация в дошкольном образовании федерального закона ФЗ-83 от 8 мая 2010 г. привела к появлению детских садов в форме автономных и бюджетных организаций, получающих бюджетные средства в виде субсидии на реализацию государственного (муниципального) задания и имеющих право самостоятельного планирования расходов в рамках выделенных им по подушевому принципу бюджетных средств. По данным за 2016 год, доля средств на субсидии автономным, бюджетным и иным некоммерческим организациям, предоставляющим услуги в сфере дошкольного образования, составляла 80% от общих расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на дошкольное образование, причем доля этих средств неуклонно увеличивалась в течение 2013–2016 гг. (рис. 5). Это означает, что все большее количество детских садов переходят на финансово-хозяйственную самостоятельность и управление на основании ответственного финансового менеджмента.

Новые механизмы финансирования в дошкольном образовании — это не только введение нормативного подушевого финансирования и усиление финансово-хозяйственной самостоятельности учреждений, но и задействование механизма связи заработной платы с качеством и результативностью труда. Тем самым создается здоровая конкурентная образовательная среда — как в рамках муниципальной образовательной сети, так и внутри самих учреждений, когда качество образования и работы педагогов и образовательных учреждений, с одной стороны, ложится в основу экономического механизма, с другой — выступает как экономически стимулируемая конечная цель этой работы.

Объемы средств на оплату труда в дошкольном образовании были существенно изменены: в номинальном выражении в течение пяти лет (с 2010 по 2014 год) они выросли в два раза (рис. 6). Максимальные темпы роста расходов на оплату труда отмечаются в 2012 и 2013 годах: прирост

<sup>1</sup> Для сопоставимости используемых субъектами РФ нормативов, установленных в отношении разных по степени детализации услуг, использовался показатель средневзвешенного норматива. Например, в субъекте РФ №1 нормативы устанавливаются на реализацию программ дошкольного образования для детей до 3 лет, с 3 до 5 лет, старше 5 лет; в субъекте РФ №2 – на реализацию программ дошкольного образования без разбивки по возрастам. Для сопоставимости данных для субъекта РФ №1 производился расчет средневзвешенного норматива финансирования ( субъекты РФ делали расчет самостоятельно).

составил 21,3% (поскольку именно к 2013 году в соответствии с Указом Президента РФ от 07.05.2012 № 597 среднемесячная заработная плата педагогических работников дошкольного образования должна была составить 100% от средней зарплаты педагогических работников общего образования). В этот же период были снижены расходы на транспортные услуги практически на 20%, или в стоимостном выражении на 134 млн руб.



**Рис. 5.** Структура кассовых расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на дошкольное образование: доля субсидий бюджетным (БУ), автономным (АУ) и иным некоммерческим организациям и доля иных (кроме указанных субсидий) расходов

**Источник:** Аналитический компонент комплексного управления финансами Минобрнауки РФ (АК КСУФ).

После 2012 года доля оплаты труда с начислениями в общих расходах дошкольного образования стабильно составляла 68%, при этом доля средств на оплату труда педагогических работников в общем фонде оплаты труда (ФОТ) выросла с 47% в 2009 году до 55,3% в 2015. Это свидетельствует о соответствующем сокращении доли средств на оплату труда иных категорий работников — административно-управленческого, учебно-вспомогательного и обслуживающего персонала.





**Рис. 6.** Динамика расходов ДОО, млн руб.

Необходимо отметить, что для оптимизации расходов и обеспечения дифференциации оплаты труда основного и прочего персонала Распоряжением Правительства РФ от 26.11.2012 № 2190-р установлено, что предельная доля расходов на оплату труда административно-управленческого и вспомогательного персонала в ФОТ учреждения не может превышать 40%. Выполнение этого распоряжения в детсадах городских поселений подтверждается фактическими показателями: доля оплаты труда педагогического персонала (без совместителей) в ФОТ здесь составляла в 2014 году 58,7%, в 2015 году — 56,4%.

Таким образом, финансирование дошкольного образования в 2007–2015 гг. характеризуется следующими изменениями:

- увеличением доли расходов из федерального бюджета на период проведения мероприятий по повышению охвата детей дошкольным образованием (проект МРСДО);
- переходом к смешанной модели финансирования, основанной на разделении ответственности между государством за дошкольное образование и поддержку отдельных категорий детей и родителями за присмотр и уход;
- ростом внебюджетных доходов дошкольных образовательных организаций и увеличением в них доли родительской платы до 96%;

- увеличением доли педагогических работников в общих ФОТ организаций дошкольного образования и сокращением доли, приходящейся на остальные категории работников (административно-управленческий, обслуживающий персонал);
- увеличением финансово-хозяйственной самостоятельности и доли расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, направляемой на субсидии бюджетным, автономным и иным некоммерческим организациям, которые имеют возможности самостоятельного планирования бюджета в рамках выделенных средств;
- обеспечением доступа к бюджетным ресурсам для частных образовательных организаций.

## **1.2. Эффективный контракт с педагогическими работниками в дошкольном образовании**

До 2012–2013 гг. в бюджетном секторе в России существовала *модель социальной занятости*, к основным характеристикам которой можно отнести феномен «много работников на низкой зарплате», отсутствие заинтересованности в результатах труда и негативный отбор кадров в отрасли социальной сферы. Модель социальной занятости характеризовалась низким уровнем дифференциации в оплате труда работников между верхними и нижними децилями в силу использования уравнительных подходов к зарплате, низким темпом обновления кадров, отсутствием конкурса на занятие должности, что нередко сочеталось с неуккомплектованностью кадрами специалистов в организациях социальной сферы.

Результатом распространения модели социальной занятости стало снижение мотивационных стимулов и социального статуса работников. Частично распространение этой модели можно объяснить социальными гарантиями при трудоустройстве в организации социальной сферы, барьерами на пути сокращения кадров (в силу охранительной направленности Трудового Кодекса), демографическими причинами резкого снижения контингентов, которое не компенсировалось сопоставимым темпом снижения численности работающих.

Мы имели явную деформацию в трудовой мотивации. В частности, как показали результаты сравнительного международного исследования CITES (*Comparative IT education study*), проведенного в 2006 году, Россия характеризовалась одним из самых высоких уровней недовольства педагогов и практическим отсутствием в учительской среде индивидуальных планов саморазвития и продуманной стратегии профессионального роста. Это отрицательно сказывалось на развитии учеников, уровень недовольства создавал психологический дискомфорт в образовательной среде, отрицательно влиял на мотивацию педагогов.

В 2012 году с целью перехода от модели социальной занятости к *модели эффективной занятости* было инициировано внедрение эффективного контракта в социальной сфере. Модель эффективной занятости характеризуется другими ключевыми индикаторами, такими как соотношение среднемесячной начисленной зарплаты основного персонала и средней по региону; наличие конкурса на занятие вакантных должностей, препятствующего негативному отбору кадров в отрасли социальной сферы; высокий уровень дифференциации в оплате труда между верхним и нижним децилями.

Переход на эффективный контракт предполагался как основное направление в системе мер по повышению эффективности и качества работы в организациях социальной сферы. Вместе с тем, исследования 2013–2104 гг. показали, что организации не спешат переходить на «новые правила» трудовых отношений [4; 5]. Зачастую переход на эффективный контракт рассматривается руководством организаций в качестве не приоритетной для коллектива задачи, которая может быть выполнена достаточно формально [3].

Внедрение эффективного контракта предполагает повышение уровня оплаты труда и усиление стимулирования [10]. Уровень оплаты труда работников организаций социальной сферы и научных организаций контролируется ежеквартальным мониторингом [8; 9]. Вместе с тем, сложная финансовая ситуация может привести к снижению заработной платы основных категорий работников.

В экспертной среде, ведомствах, регионах по вопросам усиления стимулирования имеются разные позиции — относительно оптимальной меры дифференциации оплаты, соотношения базовой (гарантированной) и стимулирующей частей, роли мер по закреплению кадров и их обновлению, коллективного и индивидуального стимулирования.

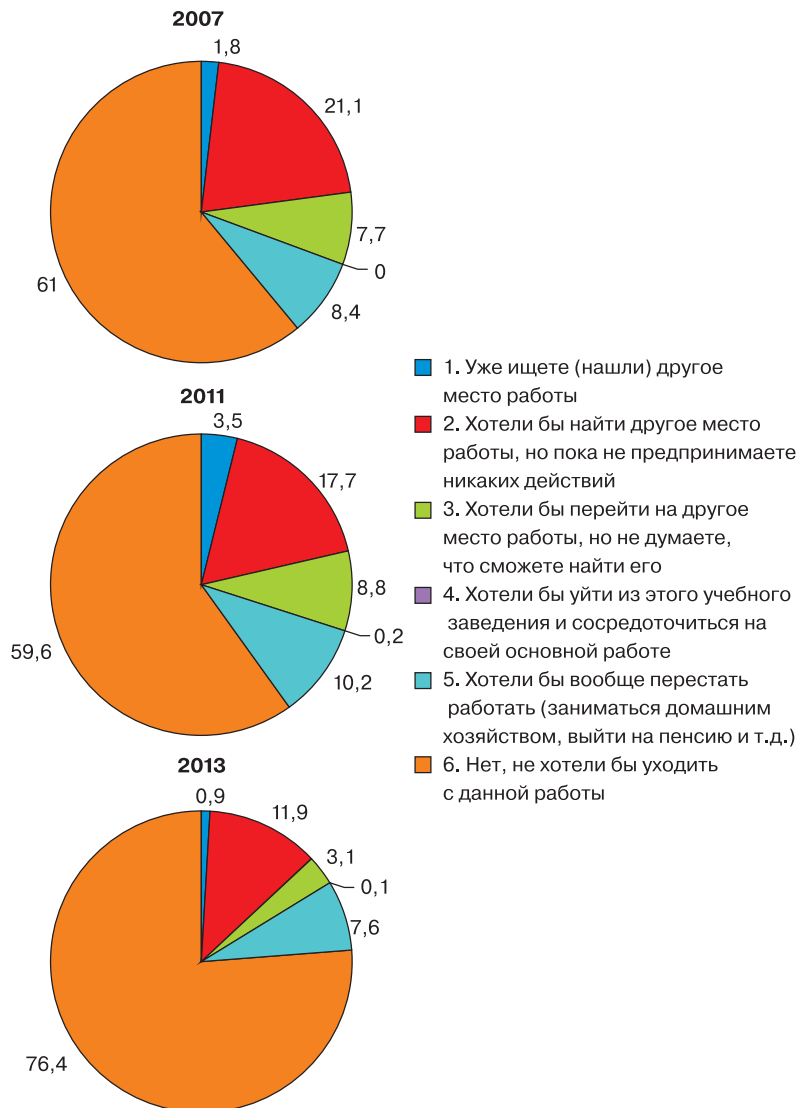
Мотивации педагогических работников в дошкольном образовании на протяжении ряда лет уделялось очень мало внимания. А ведь мотивация играет ключевую роль на этапе перехода к эффективному контракту и в проведении кадровой политики по обеспечению качественного и современного дошкольного образования. При этом следует отметить, что влиять на мотивационную структуру педагогических коллективов крайне сложно: результаты могут носить отложенный характер, методы административного давления тут неприменимы, требуется деликатное косвенное воздействие и стимулирование. Тем не менее, экономический эффект от изменения мотивационной структуры педагогических работников трудно переоценить.

Дошкольные педагоги получали низкую заработную плату – не более 50% от средней заработной платы по региону в большинстве субъектов

РФ, серьезной поддержки их развития с федерального уровня не осуществлялось, отмечался процесс старения кадров из-за отсутствия притока молодежи в отрасль. По сравнению с педагогами общего образования, активно включенными с 2006 года в системные реформы, воспитатели детских садов не получали серьезных сигналов, которые бы повлияли на их мотивацию и заинтересованность работать в этом сегменте. Тем не менее в 2012 году, после принятия Указов Президента РФ о повышении заработной платы педагогам дошкольного образования, федерального закона «Об образовании в РФ», признавшего дошкольное образование первым полноценным уровнем образования, разработки и принятия впервые в России ФГОС дошкольного образования ситуация радикально изменилась. И мы получили заметные результаты.

В период с 2007 по 2011 год по результатам МЭО лишь 60% педагогов дошкольного образования хотели остаться работать в своих учреждениях, а 40% были настроены сменить место работы. Только 2% из них имели реальные альтернативы на момент опроса. Остальные собирались уходить, но пока не предпринимали никаких усилий, либо были уверены, что не смогут найти альтернативу, либо собирались на пенсию. Сложно говорить о мотивации в педагогическом коллективе, в котором 40% работников не настроены на работу и собираются уходить, однако не уходят. Опереться на них в решении задач повышения качества дошкольного образования очень трудно, стимулов в условиях ограниченности ресурсов практически нет. Эта ситуация стагнации продолжалась до 2012 года. Однако уже в 2013 году мотивации претерпели кардинальное изменение (рис. 7).

В 2013 году более 76% педагогов дошкольного образования хотели работать и не собирались уходить. Доля тех, кто подобрал альтернативное место работы, сократилась до 0,9%, т. е. практически стала уникальным явлением. Вдвое сократилось число тех, кто собирался уходить, но не предпринимал никаких усилий для этого. Относительно стабильной осталась только доля тех, кто собирался уйти на пенсию. **Это принципиально другая мотивационная структура в педагогических коллективах детских садов, чем была ранее.** Практически за полтора года — с середины 2012 до конца 2013 — удалось достичь позитивных изменений. Педагоги «откликнулись» на сигналы по повышению заработной платы, созданию новых условий для работы, выдвижению новых задач в связи с ФГОС, новым перспективам профессионального развития. Теперь возможности проведения кадровой политики и перехода на эффективный контракт в коллективах принципиально отличаются от ситуации 2011 года. Подавляющая часть коллектива — 76,4% — связывают свои ожидания и перспективы с работой в своей организации. Изменились приоритеты в работе — на первый план вышла ее интересность (рис. 8).



**Рис. 7.** Отношение к работе педагогов дошкольных образовательных учреждений: ответы на вопросы анкеты «Хотели бы вы перейти с работы в данном учебном заведении на какую-либо другую работу или вообще перестать работать?», 2013 г., % ответивших



**Рис. 8.** Важность для педагогов работы в дошкольном образовательном учреждении: ответы на вопросы анкеты «Что лично для вас важно в вашей работе?», 2013 г., % ответивших

Мы видим, что креативный характер работы стал играть первостепенную роль в мотивации, заметно опередив другие факторы. Это создает возможности для отказа от рутины в педагогической работе, возвращения творчества, инициативы, формирования перспектив профессионального развития в соответствии со способностями. Не случайно именно эти факторы имеют высокую оценку и среди дошкольных педагогов. Хотелось бы подчеркнуть и значимость престижности и общественно-полезного характера

профессии — этот фактор выбирают более трети педагогов. Безусловно, нельзя отрицать важность хорошей оплаты труда, ее гарантированности и социальных льгот в виде длительного отпуска — эти позиции уверенно занимают второе по значимости место.

Особо следует выделить группу педагогов дошкольного образования, которая собирается на пенсию. Численность этой группы достаточно стабильна на протяжении 5 лет, в течение которых проводятся МЭО. Для обновления кадров и грамотной ротации требуется адресная политика в отношении этой группы, которая на основе стимулов — предлагаемых бонусов, награждений за самоотверженный труд на благо общества и т. д. — способствовала бы реальному выходу на пенсию этой части педагогов. Это одна из задач современной кадровой политики в сфере дошкольного образования.

Сохранение выявленной позитивной динамики мотивационной структуры педагогических коллективов позволяет сделать вывод об устойчивости произошедших системных изменений. По результатам опросов воспитателей в 2016 году, большинство респондентов из государственных детских садов — 78% — не хотели бы уходить со своей текущей работы (для сравнения: в негосударственных детских садах 81%).

В 2016 году среди основных причин удовлетворенности работой воспитатели как государственных, так и частных садов отмечают здоровую атмосферу в коллективе и удобный график работы. Эти позиции поддерживают более половины воспитателей (рис. 9). Приоритеты по остальным аспектам работы в ДОО у воспитателей государственного и частного секторов дошкольного образования различаются. Так, для первых после двух перечисленных основных причин удовлетворенностью работой на третьем месте стоят взаимоотношения с руководством (41%), на четвертом — репутация данной образовательной организации (35%) и на пятом — время, за которое можно добраться от дома до детского сада (34%).

Одной из целей введения эффективного контракта в организациях социальной сферы являлось обеспечение достойного уровня оплаты труда работнику при его сосредоточенности на одном месте работы (в одной организации). Для воспитателей детских садов их работа в детском саду всегда приносила наибольший ежегодный доход по сравнению с другими источниками дохода, поскольку большинство имеют основное место работы в данном детском саду (по результатам МЭО, таких воспитателей 99% среди опрошенных в государственных детских садах и 99,5% — в частных<sup>2</sup>).

<sup>2</sup> Большинство опрошенных в рамках МЭО воспитателей государственных ДОО — 98% — являются штатными сотрудниками, и только 2% воспитателей работают по внутреннему совместительству. В частном секторе дошкольного образования очень схожая ситуация: 96% и 4% соответственно.

В последний год ежемесячные доходы воспитателей государственных ДОО выросли на 9% и составили 19 842 рублей, в частном секторе рост был в пределах 15% и в стоимостном выражении приравнялся к 21 026 рублям (рис. 10).



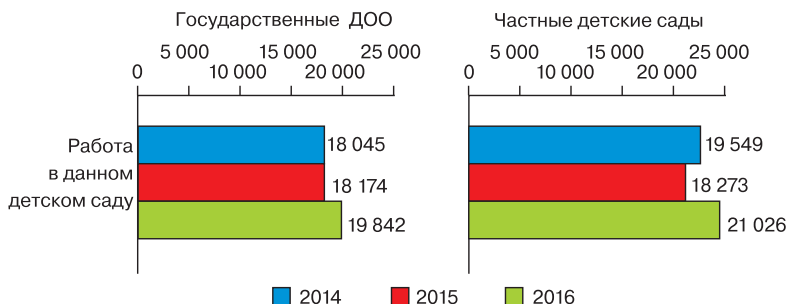
**Рис. 9.** Удовлетворенность работой в ДОО, % от опрошенных воспитателей государственных и частных детских садов

Официальные данные Росстата<sup>3</sup> показывают более высокий уровень средней оплаты труда педагогических работников ДОО: 27,4 тыс. руб. по итогам 2016 г.; 26,6 тыс. руб. по итогам 2015 г.; 25,6 тыс. руб. по итогам 2014 г. Можно отметить, что после принятия Указа Президента РФ от 07.05.2012

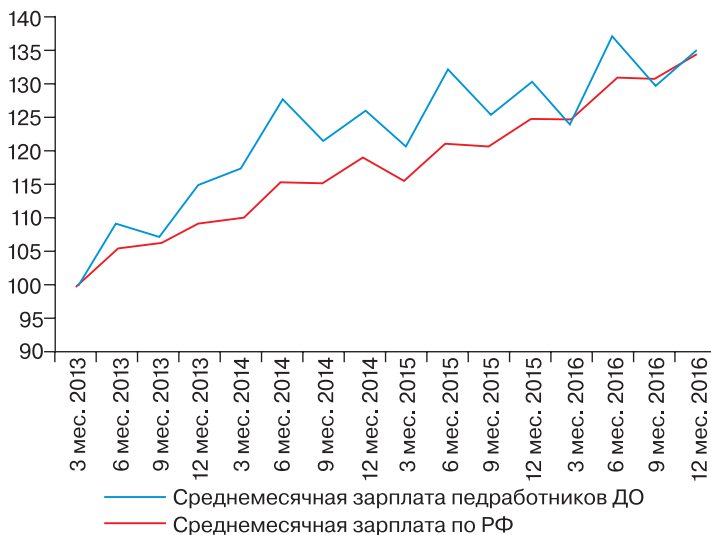
<sup>3</sup> [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/wages/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/)



№ 597 средняя заработная плата педагогических работников дошкольного образования постепенно увеличивалась, причем с темпом роста большим, чем средняя заработная плата по экономике (рис. 11).

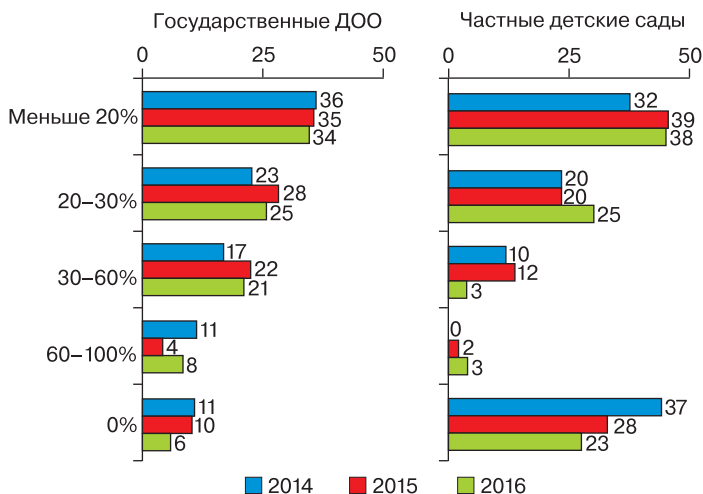


**Рис. 10.** Ежемесячная сумма, получаемая воспитателями за работу в ДОО (за вычетом налогов), по опросу воспитателей государственных и частных детских садов, руб.



**Рис. 11.** Базовый темп роста среднемесячной заработной платы в экономике и педагогических работников дошкольного образования, % к уровню начала 2013 г.

Цели введения эффективного контракта в организациях социальной сферы — это не только повышение заработных плат, но и привязка размера оплаты к результативности работника, проявляющаяся в принципах распределения и в размере переменной (стимулирующей) части оплаты труда [10]. Открытые официальные источники статистической информации не позволяют судить о размерах стимулирующей части заработных плат, поэтому ее оценка может быть проведена на основании социологических опросов. По результатам МЭО за 2016 год, у трети опрошенных воспитателей государственных ДОО доля стимулирующих выплат в заработной плате составляет менее 20%; у четверти — 20–30%. При этом у 6% педагогического персонала государственного сектора дошкольного образования, по мнению воспитателей, стимулирующие выплаты отсутствуют (рис. 12).



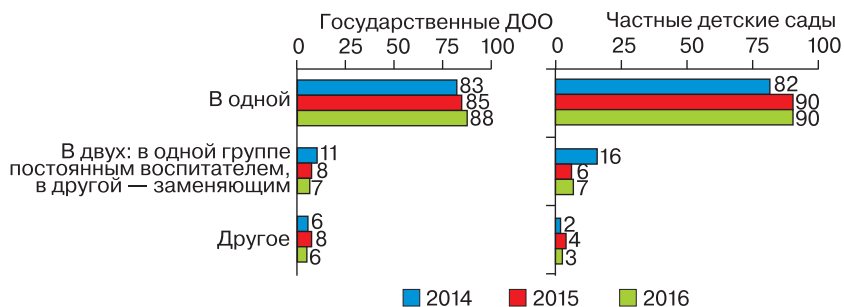
**Рис. 12.** Доля стимулирующих выплат в заработной плате воспитателей, % от опрошенных воспитателей в государственных и частных детских садах

В частном секторе дошкольного образования четверть воспитателей отметили отсутствие стимулирующих выплат в заработной плате. Таким образом, в частных детских садах система оплаты труда по результатам работы воспитателей используется реже, чем в государственных ДОО.

При начислении стимулирующих выплат, по мнению воспитателей, в большинстве случаев учитывается активность участия в конкурсных мероприятиях, поддержание безопасных условий для жизни и здоровья детей, профессиональный уровень проведения занятий и освоения образовательной программы воспитанниками.

Введение эффективного контракта, наряду с другими изменениями в дошкольном образовании (обеспечением 100-процентной доступности для детей в возрасте от 3 до 7 лет, оптимизацией показателей по соотношению численности детей и воспитателей в соответствии с дорожными картами, введением ФГОС ДО), приводит к изменению условий труда воспитателей. Здесь прежде всего необходимо отметить рост численности детей в группе, увеличение нагрузки по педагогической и иной работе, увеличение времени на выполнение различных видов работ. Поскольку динамика этих характеристик влияет на удовлетворенность воспитателей своей работой, рассмотрим их отдельно, опираясь на результаты социологических опросов в рамках МЭО.

Большинство опрошенных воспитателей государственных (муниципальных) детских садов работают в одной группе, их доля в 2016 году увеличилась до 88% по сравнению с 85% в 2015 году; 7% работают постоянным воспитателем в одной группе и заменяющим — в другой, их доля ежегодно снижается (рис. 13).

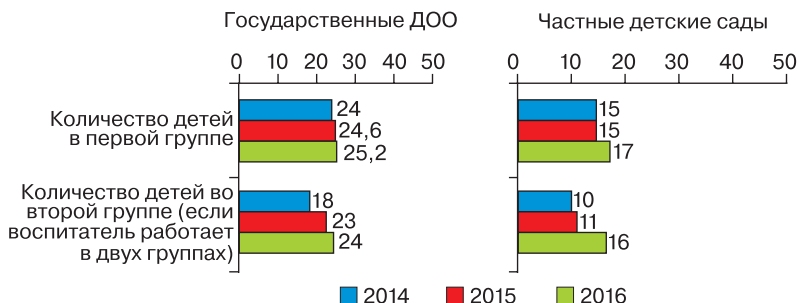


**Рис. 13.** Число групп, в которых работают воспитатели государственных и частных детских садов, %

При этом средний размер групп, в которых работают воспитатели государственных ДОО, постепенно увеличивается: к 2016 году он составил 25,2 человека. Воспитатели частных детских садов имеют дело с группами детей меньшего размера — до 16–17 человек (рис. 14).

На полную ставку оформлены 78% воспитателей государственных ДОО, 12% воспитателей имеют более одной ставки (от 1,25 до 1,5). Для сравнения: в частных детских садах на полную ставку оформлены 74% воспитателей, более одной ставки (от 1,25 до 1,5) имеют 6%.

Большинство (84%) опрошенных воспитателей государственных детсадов отмечают, что численность работников в группе не изменилась. При этом 6% постоянных воспитателей, работающих вторым воспитателем в группе, уволились, и лишь в 4% случаев на место второго воспитателя были приняты педагогические работники. Аналогичная ситуация наблюдается при увольнении 4% помощников воспитателей, на замену которых в дошкольную организацию смогли пригласить работать только 3% помощников воспитателей. То есть полноценной замены по этим должностям в государственном (муниципальном) секторе дошкольного образования не происходит. Такие ситуации в трудовых коллективах приводят к увеличению нагрузки на основной контингент воспитателей.

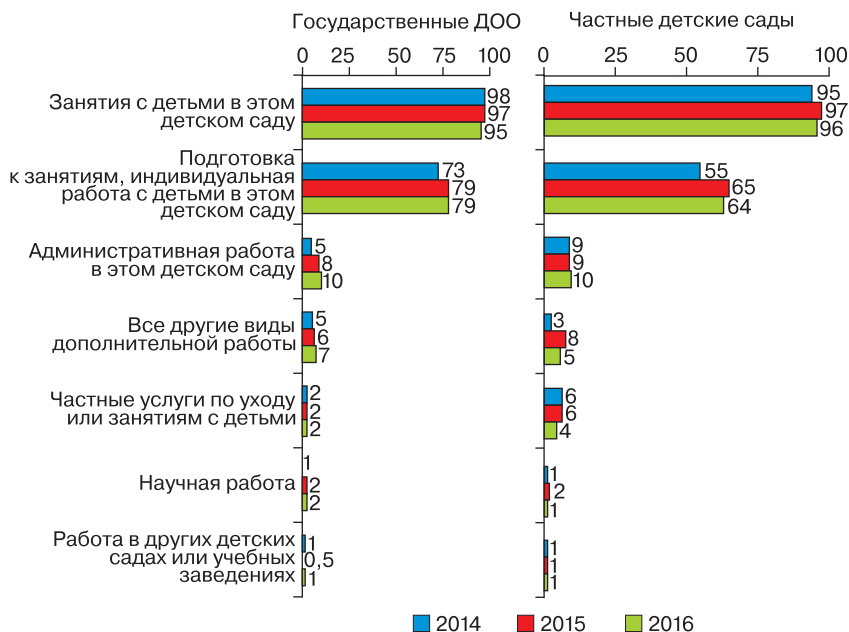


**Рис. 14.** Средняя численность детей в группе для государственных и частных детских садов, чел.

За последние два года более половины воспитателей (51%) государственного сектора дошкольного образования отмечают увеличение нагрузки, из них почти половина говорят о значительном ее росте. Лишь 47% воспитателей считают, что изменений в нагрузке за последние два года не происходило.

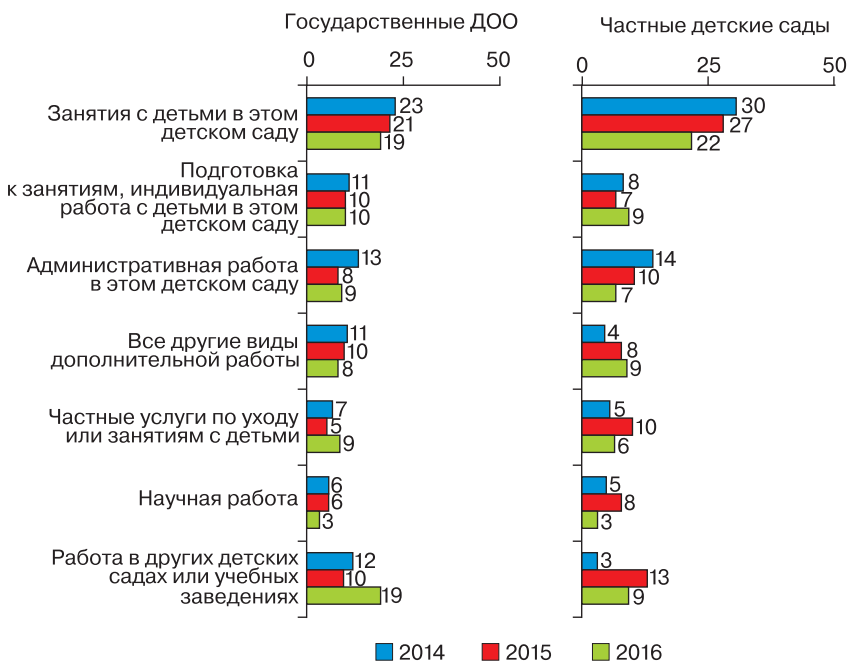
Основным видом деятельности воспитателей являются занятия с детьми в данном детском саду (рис. 15). Значительно выросла доля воспитателей, которые занимались подготовкой к занятиям, вели индивидуальную работу с детьми. В государственных детсадах их доля увеличилась до 79%. Ежегодно у педагогов государственного сектора увеличивается нагрузка по ведению административной работы — этим занимаются 10% воспитателей, а также по другим видам дополнительной работы, что отметили 7% воспитателей. Частные услуги в государственных детсадах предоставляют только 2% воспитателей, и лишь 1% имеют работу в других ДОО.

В 2016 году в государственном секторе дошкольного образования 95% воспитателей занимались с детьми в среднем около 19 часов в неделю, что несколько ниже относительно прошлого учебного года. На подготовку к занятиям, индивидуальную работу с детьми у 79% воспитателей уходило в среднем около 10 часов в неделю. Административная работа стала занимать меньше времени — 9 часов в неделю (рис. 16), но ею занимается большая доля воспитателей — 10%. На другие виды дополнительной работы воспитатели также стали тратить меньше времени — около 8 часов в неделю, поскольку к этой работе были привлечены около 7% воспитателей, что позволило сократить среднее время на нее. Несмотря на то, что научной работой в государственном секторе дошкольного образования занимаются только 2% воспитателей, им пришлось значительно сократить время на этот вид деятельности — в среднем до 3 часов в неделю, в то время как ранее они занимались им по 6 часов.



**Рис. 15.** Виды деятельности, которыми занимаются в учебном году воспитатели государственных и частных детских садов, % опрошенных

Таким образом, введению эффективного контракта в дошкольном образовании сопутствуют такие изменения, как увеличение численности детей в группах, увеличение рабочей нагрузки на воспитателей (как связанной с подготовкой к занятиям и индивидуальной работой с детьми, так и обусловленной выполнением административной и иной дополнительной работы). При этом воспитатели детских садов в большинстве случаев отмечают, что численность работников в группе не изменилась. Поэтому можно предположить, что изменение условий их труда связано с происходящими изменениями в дошкольном образовании, напрямую не связанными с переходом на эффективный контракт.



**Рис. 16.** Средние затраты времени в неделю на виды деятельности, которыми занимаются воспитатели государственных и частных детских садов, час.

### 1.3. Расходы семьи на получение детьми дошкольного образования

Расходы семей на получение дошкольного образования отражают привлекательность инвестиций в человеческий капитал на этапе раннего развития. Эти инвестиции имеют большую отдачу, поскольку раннее развитие определяет способности к быстрому усвоению знаний и навыков в дальнейшем и, во многом, определяют успешность образовательной траектории ребенка в школе. Так, ряд исследований в США и в Европе показали, что инвестиции в качественное образование на этапе раннего возраста дают большой эффект для индивидуальных достижений студентов [12, 13; 14; 15].

Официальная статистика Росстата позволяет анализировать следующие показатели: расходы семей на дошкольное образование, получаемое в ДОО (форма 85-К); распределение расходов домашних хозяйств на оплату образовательных услуг по 20-процентным группам населения с различным уровнем среднедушевых располагаемых ресурсов; объем платных услуг населению в системе образования и индексы потребительских цен на образовательные услуги<sup>4</sup>.

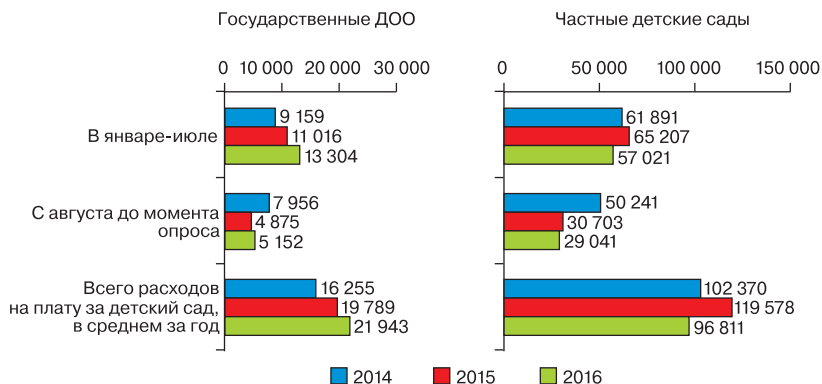
В соответствии со статистикой, расходы семей на дошкольное образование, получаемое в детских садах, растут (внебюджетные доходы детских садов в номинальном выражении выросли с 49,9 млрд руб. в 2009 г. до 97,9 млрд руб. в 2015, в том числе доходы из средств населения: с 43,6 млрд руб. в 2009 г. до 90,2 млрд руб. в 2015). Объем платных услуг населению в системе образования в целом (без разбивки по уровням образования) также увеличился (с 1 064 руб. на душу населения в 2005 г. до 3 330 руб. в 2014). При этом доля образовательных услуг в общем объеме платных услуг населению остается практически постоянной: в пределах 6–7%.

Динамику расходов семей на получение детьми дошкольного образования можно проследить и на основании результатов Мониторинга экономики образования. По данным опроса родителей 2016 года, среднегодовая плата в государственных детсадах выросла на 11% по сравнению с прошлым годом и составила 21 943 руб. Родители детей, посещающих частные детские сады, потратили на оплату сада за год в среднем 96 811 руб., что на 19% меньше относительно прошлого года. Среднегодовые расходы на плату в государственных ДОО в 4,4 раза ниже, чем в частных детских садах (рис. 17).

Более половины опрошенных родителей, чьи дети посещают государственные детсады, не имели дополнительных расходов, связанных с по-

<sup>4</sup> См. сборник «Платное обслуживание населения в России»: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1260453359625](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1260453359625)

сещением детского сада; в частных детских садах доля таких родителей намного выше и составляет 70% (рис. 18). Чаще всего дополнительные расходы государственных детсадов направляются на закупку книг или игрушек (23%), подарки воспитателям (15%), ремонт помещений, оборудование спортивных сооружений (14%), охрану детского сада (7%). Родители детей, посещающих частные детские сады, чаще всего направляют дополнительные расходы на подарки воспитателям (15%), закупку книг или игрушек (8%). В частных детских садах родители намного реже вносят дополнительные средства на нужды дошкольной организации.

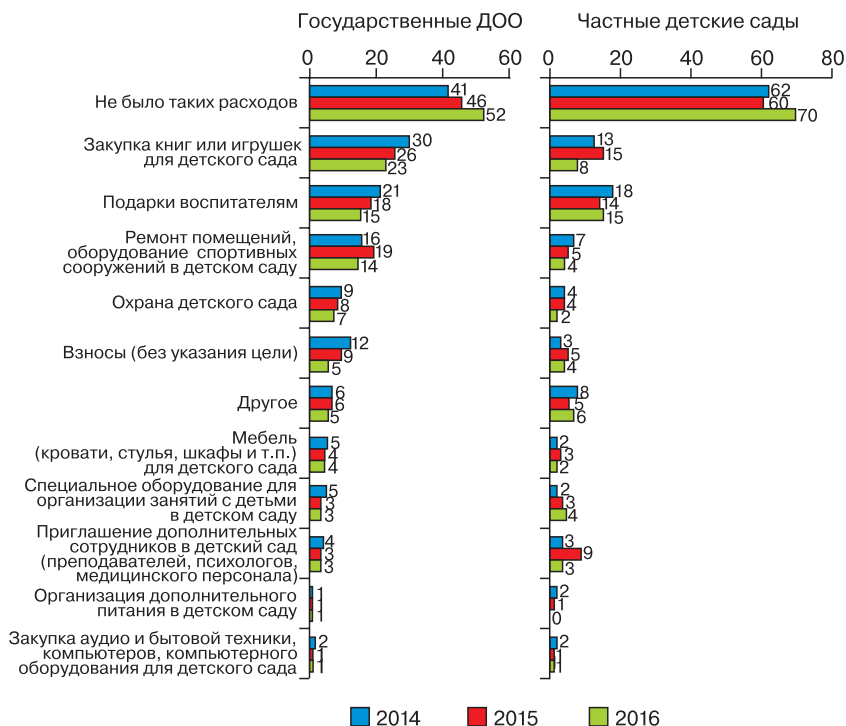


**Рис. 17.** Среднегодовые расходы родителей в государственных и частных детских садах, руб.

Большинство опрошенных родителей в государственных садах сказали, что их дети не посещают дополнительные занятия. Эта доля растет из года в год и в настоящее время составляет 56%. В частных детских садах доля таких детей намного меньше — 39%. Как в государственных, так и в частных детских садах наиболее распространены музыкальные, художественные (рисование, лепка), театральные и танцевальные дополнительные занятия (рис. 19). В частных садах, помимо перечисленных, дети намного чаще посещают иные дополнительные (необязательные) занятия: с логопедом, спортивные, общеразвивающие (мелкая моторика, память и т.п.), иностранных языков, по подготовке к школе.

Родители государственного сектора сократили посещение детьми дополнительных (необязательных) занятий, однако затраты на них в 2016 году увеличились на 4% по сравнению с 2015. Активное посещение дополнительных (необязательных) занятий детьми из частных детских садов значительно увеличило (практически на 63%) расходы родителей на эти занятия (рис. 20).

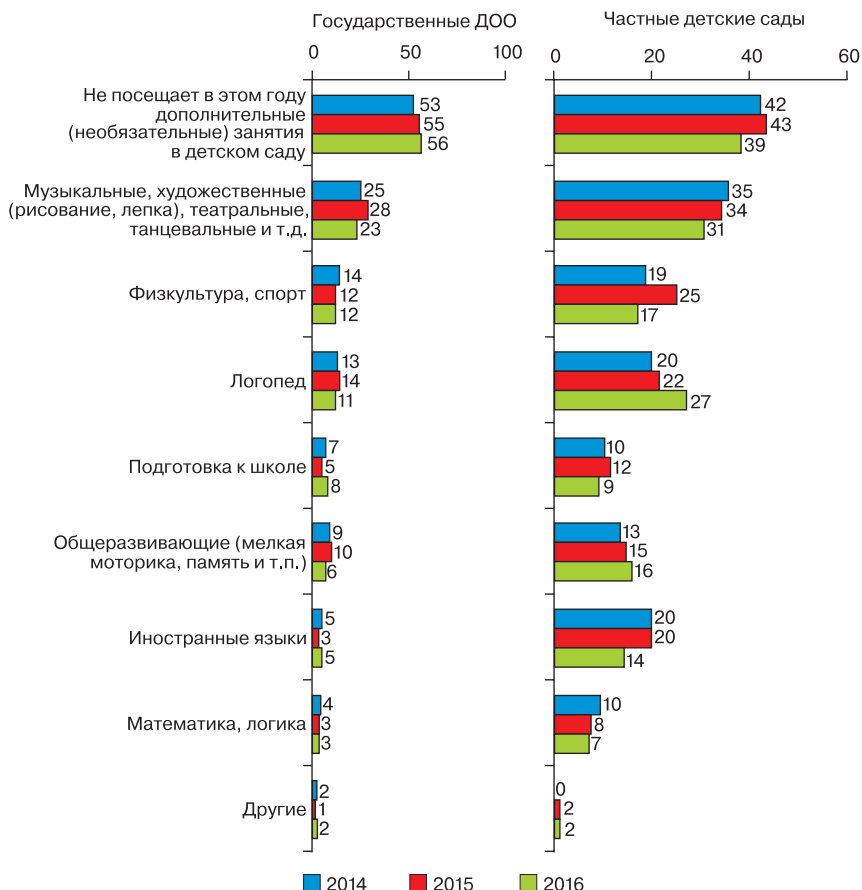




**Рис. 18.** Другие дополнительные расходы родителей в государственных и частных детских садах, % от всех опрошенных родителей

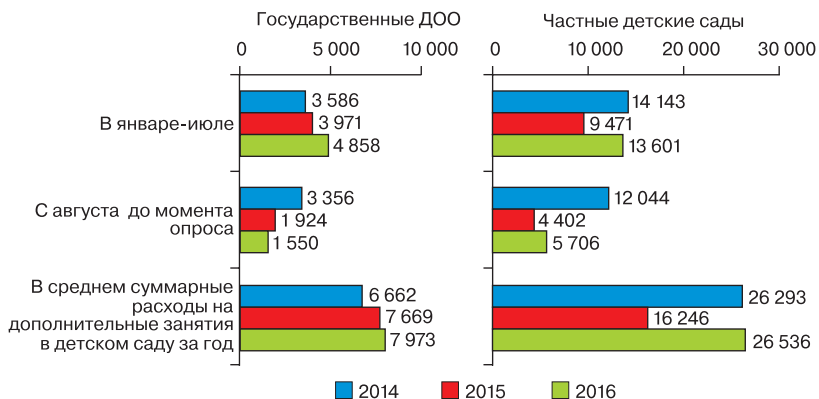
Дополнительные занятия в других организациях в основном посещают дошкольники из государственных садов — их доля составляет 35%. Наиболее распространенными дополнительными занятиями в других организациях являются музыкальные, художественные, театральные и танцевальные (16% в государственных и 14% в частных детских садах), а также физкультура и спорт (13 и 15% соответственно). Дети из государственного сектора дошкольного образования чаще всего посещают в других организациях дополнительные занятия по подготовке к школе — 10% (в частном секторе таких детей меньше — 8,5%).

Расходы на дополнительные занятия ребенка в других организациях увеличились в 2016 году по сравнению с предыдущим годом в семьях, пользующихся услугами и государственных, и частных детских садов, — на 13 и 25% соответственно (рис. 21).

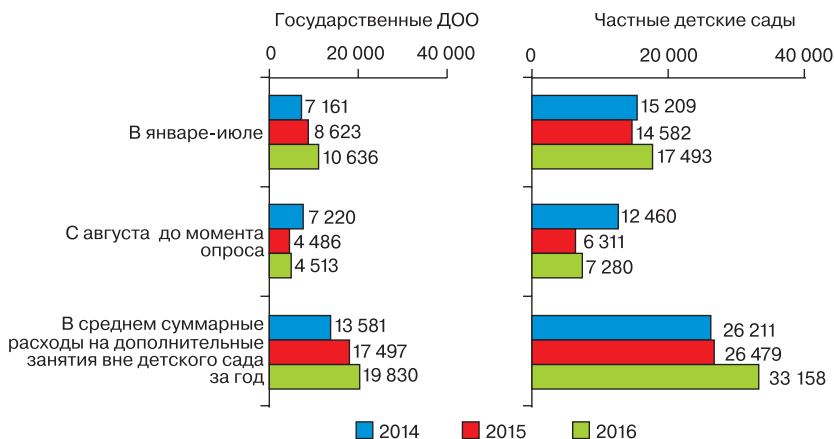


**Рис. 19.** Дополнительные (необязательные) занятия, которые посещают дети в государственных и частных детских садах, % от всех опрошенных родителей

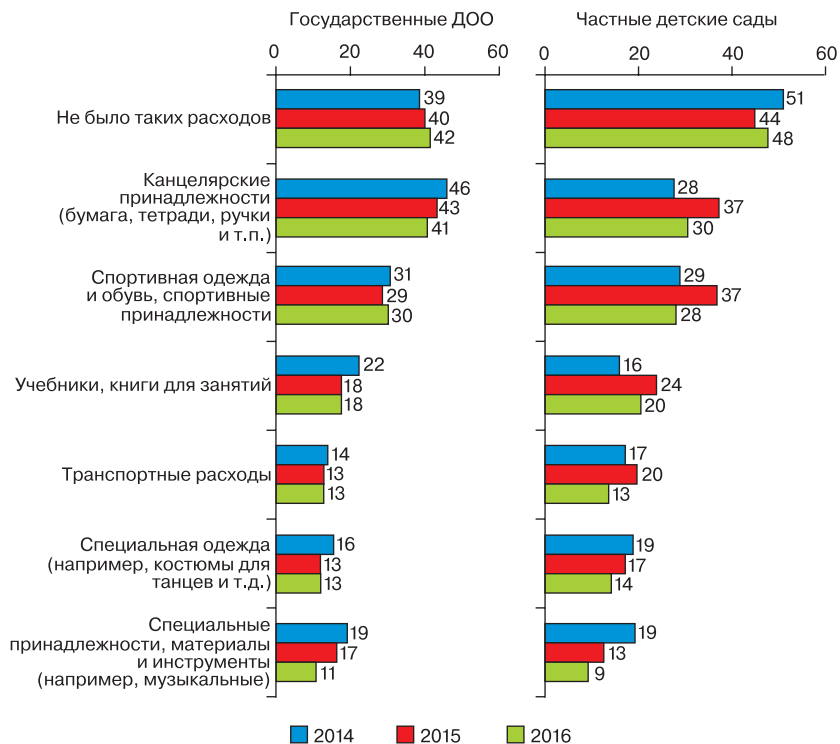
Большинство опрошенных родителей из обоих секторов стараются сокращать сопутствующие расходы на дополнительные занятия (рис. 22). Независимо от этого, родителям приходится оплачивать проезд и вносить средства на наиболее распространенные сопутствующие предметы и товары для этих занятий. В целом опрошенные родители из частного сектора реже имеют сопутствующие расходы на дополнительные занятия, чем родители в государственных детских садах.



**Рис. 20.** Среднегодовые расходы на дополнительные (необязательные) занятия (среди тех, кто их посещал) в государственных и частных детских садах, руб.



**Рис. 21.** Среднегодовые расходы на дополнительные занятия ребенка в других организациях (среди тех, кто их посещал) для государственных и частных детских садов, руб.



**Рис. 22.** Сопутствующие расходы на дополнительные занятия для государственных и частных детских садов, % от опрошенных родителей, чьи дети посещали дополнительные занятия

---

## 2. Доступность и оценка дошкольного образования

---

### 2.1. Современные механизмы обеспечения доступности

Сегодня проблемы дошкольного образования приобрели особую актуальность в обществе: с одной стороны, значительно возрос спрос и повысился уровень доверия к дошкольным учреждениям со стороны родителей, с другой стороны, нехватка мест вызвала у них большое недовольство, до крайности обострив ситуацию. Фокус общественного и экспертного внимания в этих условиях сместился в сторону обеспечения доступности дошкольного образования. На момент издания Указа Президента № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» в 2012 году, согласно всероссийскому опросу населения, проблемы доступности качественного дошкольного и школьного образования стояли на первом месте среди наиболее значимых проблем семей с детьми, оставляя немного позади проблемы в сфере здравоохранения и небольшой размер социальных выплат. Охват детей с 3 до 7 лет дошкольным образованием составлял всего 63%, то есть каждый третий ребенок этого возраста не имел возможности посещать детский сад. Зарплата воспитателей была крайне низкой — в 2012 году она составляла не более 50% средней по регионам.

Ограничения по доступности детских садов напрямую влияют на очень важный демографически показатель — рождаемость. По данным выборочного обследования репродуктивных планов населения в 30 субъектах РФ, проведенного Росстатом в 2012 году, среди причин, сдерживающих решение родить еще одного ребенка, отсутствие возможности устроить его в детский сад или ясли заняла в рейтинге третье место после материальных и жилищных трудностей. Более того, в ряду мер, которые влияют на решение иметь больше детей, компенсацию затрат на оплату присмотра и ухода родители считают более значимой, чем пособия и отпуска, связанные с рождением ребенка, и почти такой же важной, как материнский капитал и льготные жилищные кредиты.

Особенно остро проблема ощущалась в крупных городах, где по сравнению с девяностыми годами XX века значительно сократилась прежняя сеть ДОО, а новая находилась в стадии формирования. Для ее создания использовались разные механизмы — новое строительство, реконструкция, капитальный ремонт, возврат ранее переданных зданий, развитие гибких

семейных форм, поддержка предпринимательства и развитие корпоративного сегмента как структурных подразделений фирм и предприятий. Тем не менее, быстрое наращивание сети сталкивалось с рядом объективных трудностей. Сегодня это самый активно развивающийся сектор в отечественном образовании. Задачи развития инфраструктуры сопряжены с решением задач перехода на новое качество дошкольного образования, зафиксированного в ФГОС. Признание дошкольного образования полноценным уровнем образования вывело на повестку дня вопросы общественного согласия по поводу целей его развития, обсуждение тех норм и ценностей, которые формируются в этом возрасте.

Сеть организаций дошкольного образования является негибкой: более 80% таких организаций — государственные и муниципальные детские сады. В сферу дошкольного образования весьма мало вовлечены другие организации социокультурной сферы, где в ряде муниципалитетов возникают избыточные мощности. Кроме того, сегодня большинством родителей под словами «дошкольное образование» понимается не только воспитание и обучение детей в рамках образовательной программы, но и обеспечение надлежащего присмотра и ухода за ними. Поэтому дошкольное образование, ориентируясь на удовлетворение ожиданий родителей, призвано решать обе эти задачи.

«Пакетирование» образования и присмотра выдвигает завышенные требования к инфраструктуре, включая СанПиНы. Требования исходят из того, что здания детских садов должны быть приспособлены для пребывания там детей 12 часов в сутки. В результате растет стоимость инфраструктуры. При этом ни коллективы детских садов, ни родители не заинтересованы в более гибких формах. Наиболее желательным для населения вариантом развития инфраструктуры дошкольного образования является строительство новых детских садов. В результате требования к детсадам в России сравнимы и часто выше, чем в странах ОЭСР с гораздо более высоким уровнем душевого дохода. Регионы нередко соревнуются в том, кто построит более современное здание, с бассейном и специализированными помещениями и т. п. Это отвечает запросам населения, но требует значительного ресурсного обеспечения, а в итоге приводит не к росту качества доступного дошкольного образования, а к неравенству в качестве и даже в доступности.

Совершенно иная инфраструктура требуется для дошкольного образования, не включающего присмотра и ухода. Наиболее известной формой служат **группы временного пребывания детей**. Распространенность этих групп в регионах России сильно различается, однако широкого внедрения они пока нигде не получили. В то же время распространение такой формы возможно, но потребует переоборудования учреждений дополнительного

образования, культуры и спорта для групп кратковременного пребывания, работающих по программам дошкольного образования в первой половине дня. Для организации гибких форм предоставления дошкольного образования, причем как государственными, так и частными детскими садами, можно использовать модели финансирования, основанные на межмуниципальных агентских соглашениях, — в целях интеграции и кооперации ресурсов всей социокультурной сферы для обеспечения учебного процесса.

Альтернативой государственным или муниципальным детским садам являются **частные дошкольные организации**. Их доля сегодня не превышает 2% от общего числа ДОО. Трудности в точной оценке числа негосударственных учреждений заключаются в том, что многие из них регистрируются как организации, осуществляющие присмотр и уход, и не входят в статистику по образовательным организациям. Кроме того, часто эти услуги предоставляются без оформления юридического лица индивидуальными частными предпринимателями. При этом существенная часть этого сектора (по экспертным оценкам, равная и даже превышающая официальную) действует нелегально — без регистрации индивидуального предпринимателя или с регистрацией индивидуального предпринимателя по «предоставлению социальных услуг населению без обеспечения проживания», «досуговых клубов».

Частные дошкольные организации сегодня развиваются в нескольких основных видах:

- лицензированное негосударственное дошкольное образовательное учреждение;
- семейный детский сад;
- детский развивающий клуб;
- бэби-клуб;
- корпоративный детский сад;
- детский мини-сад (работает только первую половину дня);
- билдинг-сад.

Характер барьеров на пути развития частного дошкольного образования создает кумулятивный эффект. Это существенно увеличивает требования к стартовому капиталу для тех, кто рассматривает вопрос инвестирования в развитие такого бизнеса.

До недавнего времени предпринимательство в сфере дошкольного образования не получало поддержку в рамках программ малого и среднего бизнеса. В 2012 году наметился поворот. В ряде российских регионов индивидуальные предприниматели получили субсидии на организацию групп дневного пребывания детей дошкольного возраста и иных подобных видов деятельности по уходу и присмотру за детьми, которые позволяют компенсировать часть затрат на аренду и ремонт помещения, покупку оборудования,

мебели и инвентаря, оплату коммунальных услуг и электричества (Томская, Московская, Сахалинская, Псковская, Иркутская области, Забайкальский и Хабаровский края, Якутск). Другим вариантом поддержки стали гранты частным садам из региональных программ развития образования (Ханты-Мансийский автономный округ, Республика Хакассия, Алтайский край).

В некоторых субъектах Российской Федерации до принятия изменений в законодательство, обеспечивших равенство доступа негосударственных ДОО к бюджетному финансированию, использовался механизм размещения муниципального заказа на услуги дошкольного образования у муниципальных поставщиков (Пермь с 2007 г., Липецкая и Калининградская области) и субсидий частным садам (Пермь, Липецкая и Псковская области, Республика Саха (Якутия), Кемерово). После принятия изменений число регионов, субсидирующих частные сады, стало расширяться (Самара, Московская область), получили распространение компенсации родителям части затрат за содержание детей в частных детских садах (Томская область).

Появились примеры региональной политики стимулирования частного сектора за счет разного набора льгот и преференций (Ханты-Мансийский автономный округ, Башкортостан, Татарстан, Москва, Самарская область):

- преимущественное предоставление в аренду находящихся в муниципальной собственности помещений образовательного назначения для целевого использования;
- выделение земельных участков на льготных условиях;
- использование прогулочных площадок муниципальных ДОО негосударственными, а также семейными группами, группами по уходу и присмотру за детьми дошкольного возраста;
- предоставление льготы в соответствии с нормативами по арендной плате за нежилые помещения, находящиеся в муниципальной собственности и используемые для основной деятельности образовательных организаций.

Передача муниципального имущества негосударственным дошкольным образовательным организациям в безвозмездное пользование остается крайне редким явлением — прецеденты отмечены в Йошкар-Оле и Саратове.

Перспективным вариантом является предоставление помещений на первых этажах — именно этот вариант позволил создать билдинг-сады, ставшие относительно массовой моделью частного детского сада.

Поиск оптимальной на сегодня модели негосударственных или семейных детских садов, по сути, есть поиск оптимальной модели их инфраструктуры или условий для ее развития.

В современных условиях проблема некоммерческого характера образовательной организации решается за счет усложнения всей организаци-



онной цепочки — создается коммерческая организация, которая приобретает в собственность (или в долгосрочную аренду) недвижимость, оснащает оборудованием, а потом учреждает при себе некоммерческую организацию, реализующую образовательные программы. Однако инвестировать в развитие некоммерческой организации собственник не предполагает в силу ограничений на использование имущества и распределение прибыли в соответствии с законодательством о некоммерческих организациях. Это ставит заслон эффективному развитию, повышению качества и выигрышу в конкуренции по качеству.

Необходимо разрешить коммерческим организациям самим реализовывать образовательные программы в качестве основного вида деятельности, ввести на региональном и/или местном уровнях комплекс мер стимулирования негосударственных организаций образования и досуга: заключение концессионных соглашений в отношении объектов социальной инфраструктуры муниципальных образований; государственное обеспечение расходных обязательств, связанных с оказанием образовательных услуг коммерческими организациями, в том числе услуг присмотра и ухода в частных организациях; поддержку развития материально-технической базы за счет льготного кредитования и т. д. Также необходимо нормативно типизировать и закрепить региональные льготы по аренде нежилых помещений для негосударственных организаций образования.

Представляется резонным решение вопроса равного финансирования государством содержания, присмотра и ухода за детьми не только в государственных, но и в частных организациях, осуществляющих образовательную деятельность. Этот вопрос Конвенция 156 Международной организации труда «О равном обращении и равных возможностях трудящихся мужчин и женщин: трудящиеся с семейными обязанностями» (ст. 5, 9, 13) и Федеральный закон № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» не поднимают, поэтому в данном случае требуется урегулирование этого вопроса на федеральном законодательном уровне. Такое финансирование позволит существенно снизить затраты индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, позволив уменьшить стоимость оплаты их услуг для родителей. Это, в свою очередь, значительно повысит конкуренцию между частными и муниципальными детскими садами.

Для получения лицензии негосударственные дошкольные образовательные организации должны предъявить помещения и вынуждены арендовать их, включая арендную плату в стоимость родительской платы. Негосударственные ДОО не имеют право осуществлять такие услуги в жилых помещениях (Жилищный Кодекс разрешает это с согласия соседей только индивидуальным предпринимателям, но не разрешает некоммерческим организациям). Льготные ставки арендной платы предоставляются мало-

му и среднему бизнесу, к которым негосударственные некоммерческие организации не относятся. Получается, что дошкольная образовательная организация не вправе претендовать на льготную аренду, что тоже ведет к повышению (а не снижению) родительской платы. Вопрос о разрешении коммерческой формы для образовательных организаций не решен. Если ДОО регистрируется как коммерческая организация по оказанию услуг присмотра и ухода с осуществлением образовательной деятельности как дополнительной, то она лишается других льгот как образовательная организация, и главное — права получать бюджетную субсидию на реализацию образовательных программ, так как эта субсидия предоставляется только образовательным организациям, к которым организации по присмотру и уходу не относятся.

Сегодня фактически действует невозможная для исполнения процедура лицензирования негосударственных образовательных организаций: получение лицензии без предоставления договора аренды (подтверждающего соответствия СанПиН) и процедурная невозможность получения договора аренды без лицензии. Этот «замкнутый круг» преодолевается посредством неформальных отношений участников.

Кроме того, для открытия детских садов и повышения тем самым охвата детей программами дошкольного образования продуктивно задействовать все механизмы размещения, позволяющие снизить объемы нового строительства. Это особенно важно с учетом колебаний численности контингентов в силу демографических волн, которые могут привести к снижению в отдельные периоды потребности в помещениях. Такое снижение ожидается в 2018–2020 годах. В связи с этим целесообразно запустить механизмы предоставления некоммерческим организациям и индивидуальным предпринимателям, реализующим образовательные программы (в том числе дошкольного образования), нежилых помещений, находящихся в федеральной собственности, во владение и (или) в пользование на долгосрочной безвозмездной или льготной основе. Это снимет барьеры, возникшие в результате разграничения полномочий, и позволит более эффективно задействовать резервы площадей, пригодные для использования в секторе образования.

Ключевой вопрос для развития негосударственного сектора в дошкольном образовании — обеспечение равного доступа к бюджетным ресурсам на текущее финансирование всем тем организациям, которые могут реализовывать программы дошкольного образования. Из пяти типов образовательных организаций, обладающих таким правом (при наличии лицензии), только два имеют доступ к текущему бюджетному финансированию — частная дошкольная образовательная организация и частная общеобразовательная организация.

Механизмы реализации этих полномочий различаются:

- в форме субсидии для государственных образовательных организаций федерального и регионального подчинения, частных ДОО и частных общеобразовательных организаций;
- в форме субвенции, передаваемой местным бюджетам для муниципальных ДОО или общеобразовательных организаций, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов РФ.

Перед организациями, осуществляющими обучение, к которым относятся подавляющее большинство негосударственных организаций дошкольного образования, а также муниципальными образовательными организациями дополнительного, профессионального и высшего образования обязательств по финансовому обеспечению нет.

Именно это служит одной из важных причин слабого развития негосударственного сектора в предоставлении дошкольного образования и снятии барьеров в доступе всех организаций и индивидуальных предпринимателей к бюджетным ресурсам. Предоставление бюджетных средств на реализацию основных образовательных программ дошкольного образования в соответствии с ФГОС ДО поможет охватить этими программами большее количество детей и снизить очередность в детсады, обеспечивая тем самым права граждан на общедоступное и бесплатное дошкольное образование.

Одним из возможных направлений развития негосударственного сектора мог бы стать институт доступной бюджетной «няни». Почему же так важен период младшего дошкольного возраста для семей, имеющих детей? Мама по достижении ребенком полутора лет перестает получать пособие по уходу за ним — именно в этот период для молодых семей возрастает риск «провала» в бедность, так как выйти на работу мама не может: ребенка оставить не с кем, устроить его в детский сад невозможно.

Однако международные исследования показывают, что наличие системы коллективного и индивидуального ухода за малолетними детьми является важнейшим элементом семейной политики, максимально облегчающим женщине возвращение на работу после рождения ребенка. При этом длительный декретный отпуск при отсутствии подобной системы как раз снижает вероятность рождения последующих детей, тем самым негативно влияя на демографическую ситуацию. С учетом прогнозного снижения в нашей стране количества женщин детородного возраста в ближайшие

годы неизмеримо возрастает значимость вторых и третьих родов. И ключевым вопросом становится доступность ухода за малолетними детьми.

Негосударственный сектор может сыграть ключевую роль в обеспечении доступности дошкольного образования и раннего развития детей, начиная с полутора и до трех лет. Для этого могут быть использованы гибкие формы: семейные группы, организованные индивидуальными предпринимателями; некоммерческие мини-сады по присмотру и уходу, реализующие программы дошкольного образования; организации досуга и спорта. Фактически мы утверждаем, что в современной ситуации реализация проекта «бюджетной няни» означает, что это будет а) индивидуальный предприниматель, выплачивающий налоги, б) мама, вышедшая на работу, в) ребенок, получающий индивидуальный присмотр и уход.

По-прежнему нерешенным остается вопрос финансирования услуги присмотра и ухода, предоставляемой образовательной организацией или индивидуальным предпринимателем наряду с образовательной услугой, **ребенку-инвалиду**. Закон «Об образовании в РФ» предусматривает отсутствие родительской платы за присмотр и уход за детьми-инвалидами только в государственных и муниципальных образовательных организациях. Поскольку в законе не установлено, кто оплачивает уход и присмотр за ребенком-инвалидом в негосударственном секторе, то для родителей эта услуга будет бесплатной только в государственной или муниципальной организации. Хотя с учетом гибких возможностей частного сектора именно его услугами удобнее пользоваться родителям таких детей.

Необходимо определить **порядок финансирования деятельности консультативных центров любых организационно-правовых форм**, обеспечивающих методическую, психолого-педагогическую, диагностическую, консультативную помощь родителям при организации семейного образования, которые предусмотрены федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации». В соответствии с законом плата за такие услуги не взимается, если они оказываются в муниципальных или государственных организациях. Получить такие услуги в негосударственной организации можно только на платной основе. Это нарушает принцип честной конкуренции, вынуждая потребителя обращаться за бесплатной помощью исключительно к муниципальным или государственным поставщикам. В целях выравнивания конкурентных возможностей необходимо обеспечить частным организациям доступ (возможно на конкурсной основе) к бюджетным ресурсам на нормативной основе в форме субсидии на выполнение задания. Это не отменяет возможности платного предоставления других услуг, но позволяет конкурировать с муниципальными и государственными поставщиками по качеству и разнообразию предоставляемых услуг на принципах честной конкуренции.

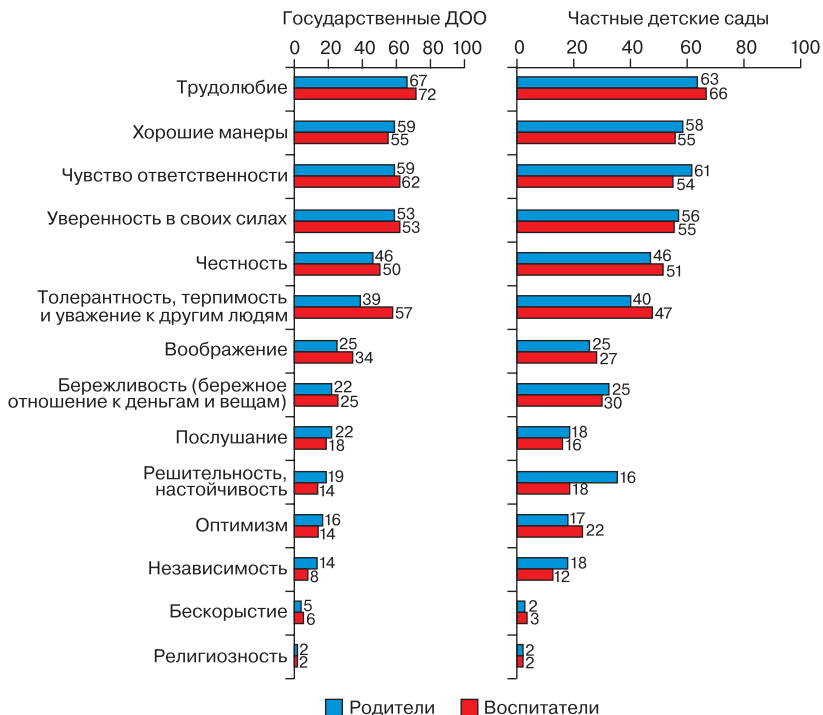
## 2.2. Задачи дошкольного образования: формирование норм и ценностей

Задача формирования норм и ценностей во всем мире признается ключевой для дошкольного образования и раннего развития. Так, в Швеции в национальных стандартах зафиксировано, что в дошкольном образовании должны быть сформированы демократические ценности, самостоятельность, ответственность и толерантность. Толерантность формируется по пяти признакам. Результаты, полученные в обследовании МЭО по регионам России, показывают, что мы имеем отличия от европейской модели, но они не такие существенные. У нас воспитанию толерантности и независимости отдают предпочтение меньшее число семей и педагогов. Практически полное совпадение в понимании задач дошкольного образования между отечественными педагогами и родителями следует признать важнейшим результатом общественного диалога и публичного обсуждения на протяжении последних лет (рис. 23). В анкеты для педагогов и родителей был включен один и тот же вопрос с одинаковыми закрытиями. Но опрос проводился раздельно: ни педагоги, ни родители не были знакомы с ответами друг друга.

У педагогов и родителей совпадает как набор первых шести наиболее важных качеств — трудолюбие, чувство ответственности, хорошие манеры, честность, толерантность и уверенность в своих силах, так и набор последних трех наименее важных качеств — религиозность, бескорыстие, независимость. Практически нет расхождений между педагогами и родителями и в оценке таких качеств как оптимизм, решительность, настойчивость, бережливость — их выбирает каждый четвертый или пятый.

Самое существенное различие между педагогами и родителями в государственных детских садах наблюдается по вопросам толерантности и воспитания воображения. Значительное превышение выбора педагогами этих качеств по сравнению с родителями характеризует профессионализм их позиции. Еще в начале 60-х годов XX века бурная дискуссия в европейской социологии образования вывела этот вопрос на острие споров. Подведением итогов обсуждения можно признать французский фильм 1980 года «Мой американский дядюшка», за который его режиссер Ален Рене получил Гран-при Каннского фестиваля. В фильме герои собираются на конференцию под названием «Воспитание воображения или воображение воспитания», поскольку именно воображение было признано ключевым ресурсом в формирующемся новом обществе «без воротничков», приходящем на смену обществу «красных шей», «синих», а потом и «белых воротничков». Сегодня практически все признают, что без воспитания воображения и формирования толерантности развитие креативного класса невозможно. Выбор педагогами среди достаточно значимых качеств толе-

рантности и воображения следует признать высоким уровнем профессионализма, которым пока не обладают родители.



**Рис. 23.** Представления родителей и воспитателей государственных и частных детских садов о важных качествах, которые нужно воспитывать у детей, 2016 г., % от всех опрошенных родителей и воспитателей

Различия между родителями в разрезе государственных и частных детских садов не носят принципиального характера. Тем не менее первые, в отличие от вторых, в качестве важного качества чаще выбирают послушание, а также трудолюбие (72% против 66%).

Таким образом, по результатам сопоставления можно зафиксировать консенсус между ключевыми участниками процесса формирования норм и ценностей у детей младшего возраста. Такой уровень общественного согласия и совпадения интересов родителей и воспитателей уникален для России.

Самыми важными задачами детского сада родители детей из обоих секторов считают присмотр и уход за детьми, развитие умственных способностей, подготовку ребенка к школе и его социализацию (рис. 24).

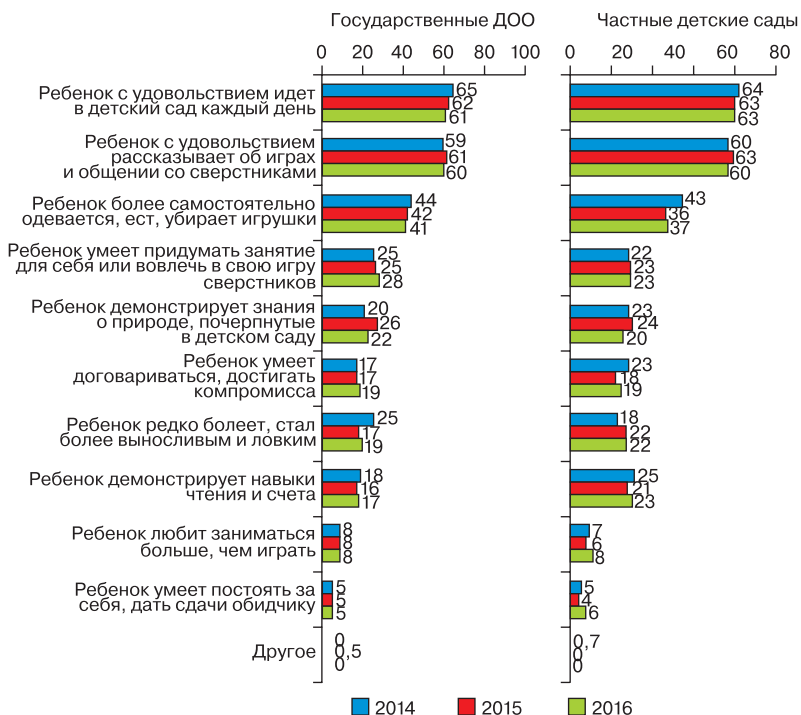


**Рис. 24.** Представления родителей детей, посещающих государственные и частные детские сады, о самых важных задачах дошкольной организации, % от всех опрошенных родителей

В оценке основных задач государственных детсадов мнения родителей по результатам опроса 2016 года практически не изменились за последние три года: наиболее важными признаны показатели работы, связанные с удовлетворенностью ребенка (рис. 25).

Родители детей, посещающих частные детские сады, больший акцент при оценке качества работы детского сада делают на состояние здоровья и физические навыки ребенка, а также навыки чтения и счета.

Удовлетворены работой детсадов в среднем 65% родителей детей из обоих секторов дошкольного образования. В 54% случаев родители отмечают улучшение качества образования детей в государственных организациях. В частном секторе к числу таких родителей относятся 48%. Однако треть родителей детей, посещающих как государственные, так и частные детские сады, склонны считать, что качество образования в дошкольных организациях не изменилось.



**Рис. 25.** Представления родителей детей, посещающих государственные и частные детские сады, о наиболее важных показателях качества работы дошкольной организации, % от всех опрошенных родителей

### 2.3. Требования родителей к доступности дошкольного образования и их отношение к современным механизмам ее обеспечения (электронной очереди)

Проблема очередей в детские сады стала одним из самых острых вопросов. Сегодня используются все возможности для повышения наполняемости детских садов: за счет уплотнения, пересмотра функционального назначения помещений, реконструкции и пристроя спортивных или музыкальных залов для высвобождения помещений для групп. Результаты опроса руководителей детсадов, проведенного НИУ ВШЭ в рамках Мониторинга экономики образования, подтверждают рост наполняемости детсадов во всех типах населенных пунктов. За последние три года большинство руко-



водителей детских учреждений отмечают, что к ним приходят все больше детей. Рост наполняемости детских садов наблюдается в настоящее время в среднем в 47,1% организаций против 71,4% в 2013 году. Этот результат свидетельствует о повышенном спросе на услуги дошкольного образования в отмеченных организациях, обусловленном как доверием родителей к дошкольным образовательным учреждениям, к педагогам-профессионалам, так и ростом рождаемости по всей стране, даже в населенных пунктах с небольшой численностью населения.

Сегодня посещение детского сада становится не просто модой, а скорее социальной нормой вне зависимости от места проживания и доходов родителей. Семьи 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 качеству дошкольных образовательных программ и профессионализму педагогов.

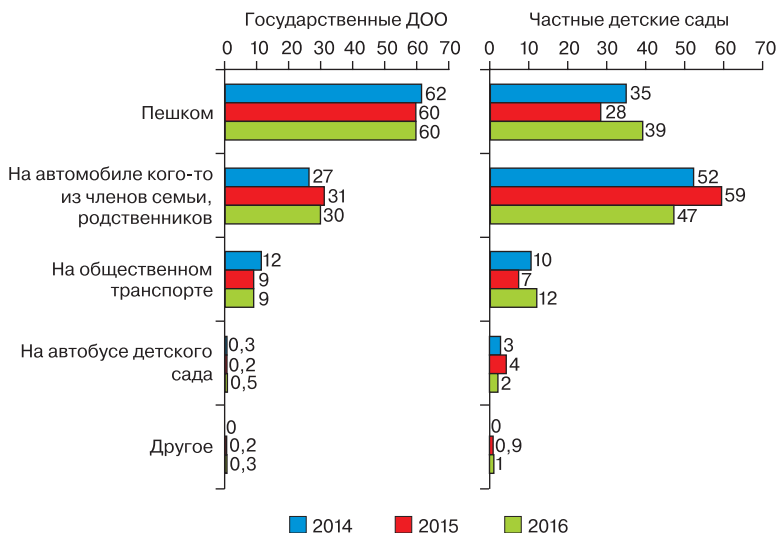
В соответствии с результатами МЭО 2016 года более половины родителей, дети которых посещают государственные (муниципальные) и частные детские сады, выбирают дошкольную организацию между 2–3 вариантами. Доля родителей, которые заранее обеспокоились о приеме ребенка в государственный (муниципальный) детский сад, в 2016 году составила 11% (в 2015 году — 15%). У 12% опрошенных родителей дошкольников альтернативы не было, так как в их населенном пункте есть только один детский сад.

Чаще всего выбор между 2–3 вариантами садов имели семьи в Москве — 83% и реже всего, по сравнению с другими населенными пунктами, в поселках городского типа (ПГТ) и селах — 30%. Около 54% опрошенных родителей в ПГТ и селах отметили, что детский сад был единственным в их населенном пункте.

Самой распространенной причиной выбора государственного (муниципального) садика является его близость к дому. Другие наиболее популярные причины выбора в этом секторе: квалифицированные воспитатели; хороший уход за детьми, внимательное отношение; хорошая репутация, престиж; хорошая подготовка для поступления в школу.

Самые частые причины выбора частного детского сада — это также близость к дому и квалифицированные воспитатели. Для большинства родителей важны хорошая репутация дошкольной организации, условия содержания детей и качественные дополнительные занятия. Отметим, что при выборе частного детского сада родители стали больше уделять внимание доступной оплате.

Представления родителей о том, что детский сад должен находиться близко от дома, подтверждают и результаты опросов о способах доставки детей в ДОО. Большинство детей из государственных детсадов — 60% — добираются до них пешком; чуть менее трети — на автомобиле кого-то из членов семьи, родственников и знакомых, 9% — на общественном транспорте. Детей из частных детских садов чаще привозят на автомобиле, общественном транспорте или на автобусе своей организации (рис. 26).



**Рис. 26.** Пешеходная и транспортная доступность государственных и частных детских садов, % от всех опрошенных родителей

В Москве, крупных и малых городах дошкольники чаще, чем в других населенных пунктах, добираются до государственных садов пешком, их доля колеблется в пределах 62–72%. По мере уменьшения размера населенного пункта растет доля дошкольников, которые добираются на автомобиле кого-то из членов семьи. Так, в сельской местности и ПГТ их доля составляет 37%, что значительно выше по сравнению с Москвой (24%) и городами-миллионниками (23%). Примерно 13% родителей в городах-миллионниках и крупных городах (до 1 млн жителей) пользуются общественным транспортом.

Введение в последние годы электронной очереди означает перенос полномочий по контролю за получением мест в детских садах (зачислени-

ем детей в конкретные дошкольные учреждения) с уровня администрации детского сада на уровень учредителя — муниципальных органов управления образованием, что продиктовано огромной очередностью в детсады, особенно в городах. Фактически речь идет о централизации полномочий, взятии процесса зачисления детей в ДОО под контроль органов управления в целях снижения злоупотреблений, повышения прозрачности и обеспечения справедливости.

Обеспечение законодательного и нормативного правового регулирования услуги по постановке в электронную очередь детей для получения места в дошкольном образовательном учреждении требует введения ее в реестр муниципальных услуг (с соответствующими изменениями в 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и 131-ФЗ «Об общих принципах организации органов местного самоуправления»), определения порядка и условий оказания данной услуги, регулирования прав и ответственности всех участников предоставления этой услуги, включая приоритетные права на постановку на очередь и получение услуг, а также перемещение в очереди в случае реорганизации учреждений, муниципалитетов.

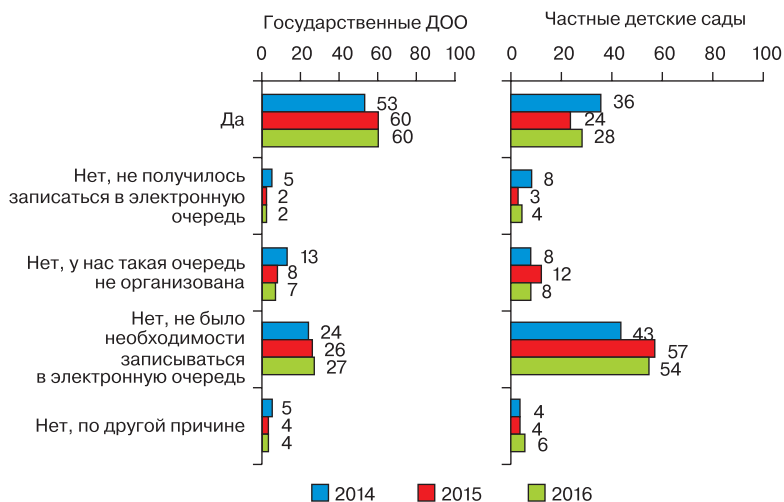
Мониторинг экономики образования показал, при общей позитивной динамике, наличие серьезных проблем в постановке на очередь, отсутствие электронной очереди в отдельных населенных пунктах, непонимание гражданами своих прав. Это относится к желающим записаться как в государственные, так и в частные детские сады.

Больше половины семей стояли в электронной очереди для получения места в государственных детсадах (рис. 27). Внедрение сервисных электронных услуг привело к увеличению доли родителей, использующих электронную очередь, до 60%. В 27% случаев семьи не использовали электронную очередь прежде всего потому, что в этом не было необходимости. Только 7% семей не использовали электронную очередь ввиду ее отсутствия.

Родители детей из частных детских садов пользовались электронной очередью в 28% случаев (в 2015 г. — 24%). Однако более половины этих семей, а именно 54%, не видят необходимости в ней (год назад их доля составляла 57%).

Электронную очередь значительно чаще используют семьи, выбирающие государственный сектор дошкольного образования.

Наиболее востребована электронная очередь для получения места в детском саду в Москве; наименее — в малых городах и сельской местности. При этом опрошенные здесь родители чаще остальных отвечали, что электронная очередь в их населенных пунктах не была организована, либо они не испытывали необходимости в нее записываться.



**Рис. 27.** Использование электронной очереди родителями детей, посещающих государственные и частные детские сады, % от всех опрошенных родителей

Большинство родителей, дети которых поступали по электронной очереди в государственные сады, не отмечают очевидных проблем с ее использованием. Постоянное совершенствование сервисных электронных услуг способствовало снижению доли столкнувшихся с трудностями здесь для получения места в садике государственного сектора. Чаще стали использовать электронную очередь родители и для записи в частные детские сады. Значительно снизилась доля родителей, которые сталкивались ранее с проблемой отсутствия до начала комплектования детских садов информации о том, какие группы и какое количество детей будет набирать каждый детский сад, а также уменьшилось недовольство родителей из-за отсутствия прописки и временной регистрации по месту жительства.

В целом, несмотря на улучшение ситуации, информированность родителей остается недостаточной: есть вопросы о порядке комплектования групп, неполном отражении сети дошкольных учреждений, правилах движения (перемещения) в очереди. Это обуславливает непонимание родителями своих прав и ответственности органов власти за обеспечение доступности дошкольного образования. Отмечаются также проблемы с электронной записью в ясельные группы.

---

## 3. Развитие образовательной среды глазами воспитателей и родителей

---

### 3.1. Качество образовательной среды

В условиях современной системы образования в соответствии с ФГОС ДО развитие дошкольного образования ориентировано на формирование развивающего потенциала образовательной среды. Треть (33%) опрошенных родителей детей из государственных (муниципальных) садов отмечают, прежде всего, появление новых образовательных программ, связанных с введением ФГОС ДО. В 28% случаев родители говорят об улучшении условий для развития детей в соответствии с их возрастными и индивидуальными особенностями; 23% родителей подтверждают появление новых дополнительных занятий и улучшение материальной базы, рост числа игр, книг, игрушек; 8% обращают внимание на улучшение отношения воспитателей к детям. В то же время 26% родителей не отмечают никаких изменений.

Новые аспекты благополучия детей, такие как безопасность, наличие развивающих игр и игрушек, творческих занятий, игровых площадок, являются важными факторами в оценке качества образовательной среды. Родители детей из госсектора дошкольного образования в большей степени отмечают улучшение состояния детских площадок (43%) и работы воспитателей (42%). В середине родительского рейтинга происходящих в ДОО изменений — формирование материалов для творческих занятий с детьми, улучшение содержания детских игровых площадок, увеличение количества игр и игрушек для детей, поддержание необходимого уровня санитарного состояния детского сада, озеленение территории и усиление ее безопасности. Меньше всего меняются размеры помещений детского сада (12%) — по мнению родителей дошкольников государственных садиков, это самый низкий показатель в рейтинге.

Необходимо отметить, что родители как из государственного, так и из частного сектора дошкольного образования к основным проблемам работы детсадов относят недостаточное внимание к увеличению размеров игровых помещений для детей: 69% и 63% родителей соответственно.

### 3.2. Организация и качество питания детей

Улучшение качества питания детей отмечают практически треть воспитателей государственного (муниципального) и 37% воспитателей частного сектора дошкольного образования. При этом 10% педагогических работников государственных и 2% частных организаций не скрывают явного

ухудшения качества питания детей. Более половины воспитателей обоих секторов считают, что существенных изменений этого показателя за последний год не произошло.

Организация качественного и своевременного питания детей интересует всех без исключений родителей. В большинстве случаев родители обоих секторов дошкольного образования удовлетворены частотой питания и объемом порций еды в детсадах. При этом в частных детских садах доля таких родителей выше.

Качеством питания детей удовлетворены только две трети родителей в государственных садиках и 77% родителей в частных. В наименьшей степени родители довольны учетом пищевых предпочтений ребенка, связанных с соблюдением диеты по медицинским показаниям. При этом по всем показателям удовлетворенность родителей из частного сектора значительно превосходит показатели родителей из государственного (муниципального) сектора дошкольного образования.

Необходимо отметить, что в государственных (муниципальных) детсадах в 2,3% случаев родителям приходится дополнительно доплачивать за более качественное питание, за больший объем порций или за учет пищевых (диетических) предпочтений ребенка. Доля родителей, доплачивающих за качественное питание в частных детских садах, существенно ниже — 0,9%.

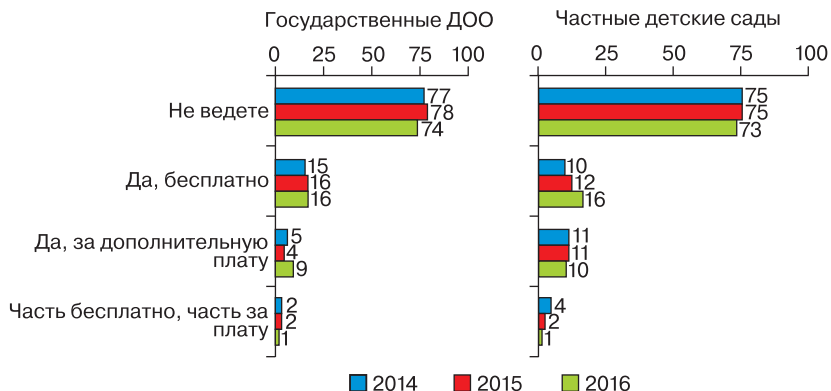
### **3.3. Пространство для дополнительного развития детей**

Большинство опрошенных воспитателей (74%) государственных детсадов не проводят каких-либо дополнительных групповых занятий в своей группе. Около 26% воспитателей такие занятия проводят, при этом 16% бесплатно и 9% за дополнительную плату. В государственном секторе дошкольного образования повысился уровень проведения групповых дополнительных занятий воспитателями, при этом доля воспитателей, занимающихся с детьми бесплатно, осталась на прежнем уровне, но увеличилась доля воспитателей, которые проводят занятия за дополнительную плату (рис. 28).

В частном секторе дошкольного образования доля воспитателей, ведущих дополнительные групповые занятия, практически такая же, как и в муниципальном секторе. При этом увеличилась доля воспитателей, которые проводят дополнительные занятия бесплатно. Динамика структурных изменений проведения дополнительных занятий свидетельствует о достижении схожих траекторий их реализации в настоящее время как в государственном (муниципальном), так и в частном секторе дошкольного образования.

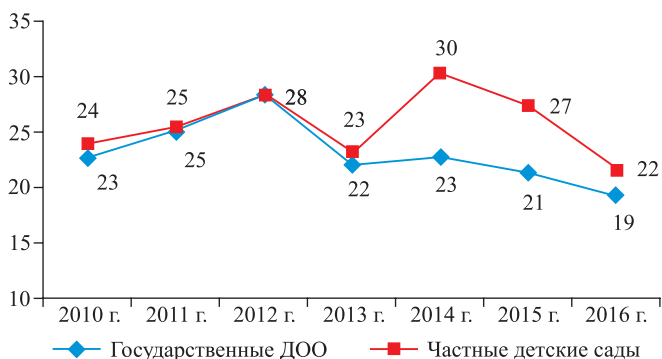
В городах, ПГТ и селах наиболее высокая доля бесплатных дополнительных занятий — 21%, а в городах-миллионниках — 5%. Высокая доля воспитателей, которые занимаются с детьми бесплатно, отмечается в Южном и Северо-Кавказском федеральных округах: к их числу относятся

30% воспитателей. Таким образом, на территориях низкобюджетных населенных пунктов и дотационных округов воспитатели в большей степени проявляют инициативность в проведении бесплатных групповых дополнительных занятий для воспитанников государственных (муниципальных) детских садов.



**Рис. 28.** Проведение групповых дополнительных занятий воспитателями государственных и частных детских садов, % от всех опрошенных воспитателей

Средняя продолжительность времени занятий с детьми постепенно снижается как в государственном (муниципальном), так и в частном секторе дошкольного образования (рис. 29). Но продолжительность занятий с детьми выше в частных детских садах.

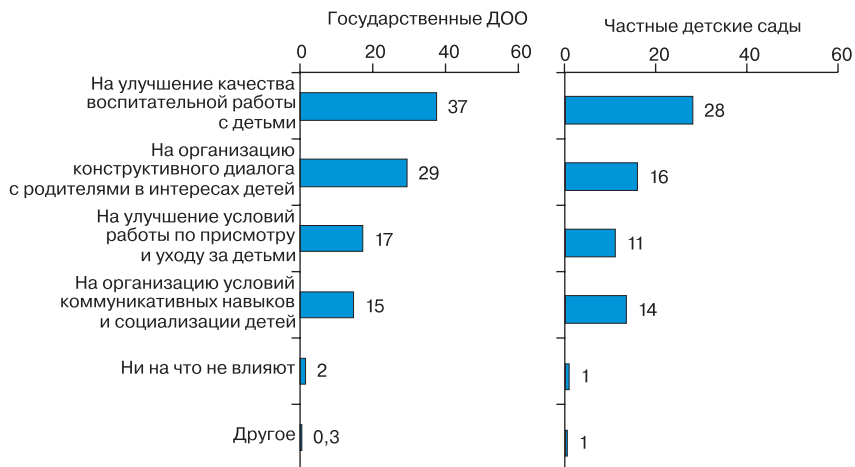


**Рис. 29.** Средняя продолжительность занятий с детьми в государственных и частных детских садах, 2010–2016 гг., часов в неделю

### 3.4. Стратегия партнерства дошкольных организаций с родителями

Сегодня формируется стратегия партнерства дошкольных организаций с родителями с целью налаживания конструктивного взаимодействия в интересах детей, их обучения и воспитания, сохранения и укрепления их здоровья. Это характеризует внедрение модели государственно-общественного управления дошкольными образовательными организациями.

По мнению воспитателей государственных детских садов, результаты оценивания их работы родителями влияют на улучшение качества воспитательной работы с детьми — эти позитивные изменения отмечают 37% педагогических работников. В 29% случаев воспитатели подтверждают расширение конструктивного диалога с родителями в интересах детей. Улучшение условий работы по присмотру и уходу за детьми признают 17% воспитателей, в 15% случаев они отметили улучшение условий для развития у детей навыков общения и возможностей их социализации (рис. 30).



**Рис. 30.** Влияние результатов оценивания работы педагогов родителями на педагогическую деятельность, % от опрошенных воспитателей в государственных и частных детских садах

По оценкам воспитателей государственных (муниципальных) детских садов, результаты оценивания их работы родителями используются в ДОО для определения стимулирующих выплат (24% опрошенных), для принятия решения о повышении квалификации (23%), при принятии решений



о материальном единовременном стимулировании (16%). Таким образом, процесс оценивания работы воспитателей может повлиять на улучшение качества услуг в государственном секторе дошкольного образования, поскольку значительная доля воспитателей и родителей признают значение независимой оценки работы педагогов для принятия управленческих решений.

---

## Заключение

---

Результаты исследования на основании опроса воспитателей и родителей дошкольников в рамках Мониторинга экономики образования свидетельствуют о позитивном восприятии работы дошкольных образовательных организаций. Участники образовательного процесса ориентируются на интересы семей, система управления ДОО стала более открытой.

Уровень ожидания негативных событий воспитателями стал ниже, большинство педагогов не хотят расставаться со своей текущей работой в детсаду. Растет интерес воспитателей к социальным программам для работников дошкольного образования, возможностям должностного роста, образовательным программам и методиками преподавания.

Расширение знаний, умений и навыков педагогов по использованию новых образовательных программ в соответствии с новым образовательным стандартом способствует улучшению качества воспитательной работы с детьми, расширению взаимодействия с родителями в интересах детей, улучшению присмотра и ухода за детьми, повышению коммуникативных навыков и социализации детей. Особую значимость в росте развивающего потенциала образовательной среды приобретает мотивационная составляющая кадровой политики.

Для родителей дошкольников важен суммарный эффект — образовательных программ, воспитания, социализации детей, улучшения навыков их общения с ровесниками, взрослыми и педагогами. Восприятие основных качеств, характеризующих воспитание детей дошкольного возраста, у родителей и педагогов совпадает — это трудолюбие, хорошие манеры, ответственность, уверенность в своих силах, честность, а также толерантность. То есть можно говорить о консенсусе между ключевыми участниками по вопросам воспитания норм и ценностей в дошкольном образовании [2].

Самыми важными задачами дошкольной организации родители дошкольников считают присмотр и уход за детьми, развитие умственных способностей, подготовку ребенка к школе и его социализацию. Основные позитивные перемены в дошкольном образовании они связывают с ФГОС ДО: это, прежде всего, появление новых образовательных программ, улучшение условий для развития детей, усиление материальной базы и введение дополнительных занятий.

Воспитатели стали чаще проводить дополнительные групповые занятия с детьми, причем доля платных занятий относительно прошлого периода возросла [6]. Намного больше инициативы в проведении бесплатных групповых дополнительных занятий проявляют воспитатели государствен-

ных детских садов, особенно это характерно для низкобюджетных населенных пунктов и дотационных округов.

Средняя численность групп в государственных садах остается высокой по сравнению с прошлым периодом. Современные условия работы в дошкольных организациях сопряжены с вовлечением педагогического персонала в административную работу и другие виды дополнительных работ, тем самым уменьшается средняя продолжительность занятий педагога с детьми. Такая ситуация в трудовых коллективах приводит к увеличению нагрузки на основной контингент воспитателей, что препятствует качественному ведению образовательных программ дошкольного образования при соблюдении условий непрерывного сопровождения педагогическим персоналом и учебно-вспомогательными работниками.

Пребывание ребенка в группе дошкольного отделения в течение полного дня требует нормального кадрового обеспечения. Сегодня здесь возникли следующие риски:

- увеличение численности детей в группах ведет к росту их заболеваемости, эмоциональным перегрузкам, снижению качества усвоения образовательных программ, росту неудовлетворенности родителей;
- работа в переполненных группах, равно как и переход на сокращенный режим работы с одним педагогом вместо двух в течение всего времени пребывания детей, означает значительную интенсификацию труда педагогов;
- заметный разрыв в оплате труда между вспомогательным и педагогическим персоналом вследствие повышения оплаты труда только вторым вызывает напряженность в трудовых коллективах.

Внедрение сервисных электронных услуг привело к большей доступности использования электронной очереди для родителей, желающих получить место в государственном детском саду. Ситуация здесь, безусловно, улучшается, однако остается недостаточной информированность родителей о порядке комплектования групп, о сети дошкольных учреждений, о правилах движения (перемещения) в очереди, что ведет к непониманию своих прав и ответственности органов власти за обеспечение доступности дошкольного образования.

Решением проблемы должно стать включение электронной очереди на получение места в детском саду в реестр государственных (муниципальных) услуг. При этом регистрация в электронной очереди через единый портал государственных и муниципальных услуг (а также через единую систему идентификации и аутентификации) должна войти в перечень государственных услуг. Требуется разработка законодательного и нормативного правового регулирования услуги по записи детей в электронную очередь: определение порядка и условий ее оказания, прав и ответственности всех участников ее предоставления, включая приоритетные права на нее, а также регулирование перемещения в очереди в случае реорганизации учреждений.

Новые факторы благополучия детей, такие как безопасность, достаточное количество развивающих игр и игрушек, творческих занятий, игровых площадок, являются важными аспектами в оценке качества образовательной среды. Родители детей государственного сектора дошкольного образования отмечают улучшение детских помещений и работы воспитателей. При этом к основным проблемам родители относят недостаточные размеры помещений для детей. Эти претензии подтверждаются обоснованными доводами. Так, в 2015 г. для ДОО, независимо от их вида, организационно-правовых форм и форм собственности, были введены изменения в СанПиНы (Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 27.08.2015 № 41). Эти изменения позволили сделать организацию дошкольного образования более гибкой, в том числе в части предоставления услуг по присмотру и уходу за детьми. И те же изменения вызвали ряд серьезных последствий в силу снятия ограничений на предельную наполняемость группы, которая была установлена в размере не более 15 детей в группах до 3 лет, и 20 детей — в группах старше 3 лет (Постановление Минтруда России от 21.04.1993 № 88). Теперь численность детей в детсадовских группах общеразвивающей направленности определяется исходя из расчета площади групповой (игровой) комнаты: для групп раннего возраста (до 3 лет) — не менее 2,5 м<sup>2</sup> на одного ребенка и для дошкольного возраста (от до 7 лет) — не менее 2,0 м<sup>2</sup> (ранее площадь групповой (игровой) комнаты регулировалась исходя из предельной наполняемости по возрастным группам и проектной документации типовых детских садов в соответствии со СНИП).

Сохраняется значительная дифференциация в оплате присмотра и ухода за детьми в государственных и частных детских садах, что ставит родителей в неравные условия. Столь значимое расхождение объясняется вовсе не разницей в качестве присмотра и ухода за детьми, а разными условиями функционирования ДОО государственного и частного сектора, неравным доступом к бюджетным ресурсам и высокими расходами, в первую очередь, на оплату аренды [1].

Высокая плата в частных детских садах не позволяет им реально конкурировать с государственными — конкуренция здесь настолько слаба, что не выступает стимулом для повышения качества, рыночные механизмы фактически остаются не задействованными. Выравнивание условий для детей в государственном и частном секторе дошкольного образования с точки зрения расходов родителей будет способствовать развитию конкуренции как важному механизму регулирования качества этой ступени образования.

В негосударственных ДОО есть опыт разработки собственных программ с опорой на родителей. Многие школы принимают выпускников из частных детских садов, потому что их подготовка адекватна школьным программам. В детском саду родители с удовольствием ходят на праздники, включаются в общую работу, им интересно больше узнать о своем ребенке, поэтому потенциал их

включения в эту деятельность очень высок. Родители могли бы помочь сформировать образовательную программу дошкольной организации, в том числе и с учетом своих интересов — как они хотели бы воспитать своего ребенка, чему его научить. Многие родители сегодня желают всестороннего развития для своих детей, хотят, чтобы дети в игровой форме осваивали иностранные языки, занимались танцами, физкультурой и спортом, учились рисовать.

Важным приоритетом качественного присмотра и ухода за детьми в дошкольных организациях является обеспечение безопасности для здоровья ребенка среды, один из факторов которой — полноценное качественное питание. Улучшение питания детей отмечают практически треть воспитателей государственных и частных детских садов. Большинство родителей удовлетворены качеством питания в государственных садиках, и это с учетом того, что для садов установлены налоговые льготы при продаже продуктов питания, произведенных столовыми этих организаций, а также продуктов, произведенных организациями общественного питания для детсадов [11]. Основные претензии родителей связаны со сложностями учета пищевых предпочтений ребенка и с соблюдением диеты по медицинским показаниям.

Принципиальный вопрос — транспортная и пешая доступность садов, поскольку первая предполагает подвоз детей на общественном или личном транспорте. Транспорт надо как-то размещать, поэтому возникают требования как к самим объектам, так и к прилегающим территориям. При детских садах и образовательных комплексах, в состав которых входят дошкольные отделения, практически нигде не предусмотрены парковки, места высадки и посадки детей и сопровождающих взрослых. Ситуация вызывает к изменению норм проектирования, строительства, а также реконструкции и капитального ремонта подъездных путей, прилегающих территорий и организации трафика. Многие современные комплексы включают более десятка зданий, разбросанных на обширной территории, которую пересекают не только улицы, но и магистрали (например, в Москве это третье транспортное кольцо), железнодорожные пути, трубопроводы, речки и другие преграды. Регулирующая документация категорически отстала от процессов модернизации сети образовательных организаций, доставки воспитанников в детские сады, перемещения детей внутри образовательных комплексов с учетом основных и дополнительных образовательных программ.

Очевидно, что все эти правила оказались нарушенными в современных условиях, особенно при развитии частного сектора и формировании образовательных комплексов, в состав которых включаются дошкольные отделения. Требуется серьезная работа по внесению изменений в правила о доступности учреждений для дошкольников, которые бы обеспечивали безопасность детей и удобство для родителей. Пока нет оснований считать, что решены вопросы современной транспортной доступности организаций дошкольного образования и обеспечена безопасность детей.

---

## Список литературы

---

1. *Абанкина И.В., Филатова Л.М., Козьмина Я.Я., Сивак Е.В.* Мониторинг экономики образования: Динамика расходов семей на дошкольное образование, присмотр и уход. 2016. № 3 (92): НИУ ВШЭ, 2016.
2. *Абанкина И.В., Козьмина Я.Я., Филатова Л.М.* (2016b). Формирование ценностей в дошкольном образовании, № 20, 2016.
3. *Андреева А.Р., Попова С.А., Родина Н.В.* Внедрение эффективного контракта: результаты исследования // Народное образование. 2014. № 10. С. 151–157.
4. *Клячко Т.Л., Аврамова Е.М., Логинов Д.М.* Учительская зарплата и эффективность работы школы // Народное образование. 2014. № 5. С. 26–38.
5. *Клячко Т.Л., Аврамова Е.М., Логинов Д.М.* Зависимость эффективной деятельности от материальных стимулов // Экономика образования. 2015. № 2. С. 63–73.
6. *Княгинина Н.В.* Как законно оказывать платные услуги в детском саду // Справочник руководителя дошкольного учреждения. 2016. № 9. С. 60–63.
7. Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 27.08.2015 № 41 «О внесении изменений в СанПиН 2.4.1.3049-13 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы дошкольных образовательных организаций».
8. Приказ Росстата от 07.10.2016 № 581 «Об утверждении статистического инструментария для проведения федерального статистического наблюдения в сфере оплаты труда отдельных категорий работников социальной сферы и науки, в отношении которых предусмотрены мероприятия по повышению средней заработной платы в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»».
9. Приказ Росстата от 30.11.2015 № 594 «Об утверждении статистического инструментария для проведения федерального статистического наблюдения в сфере оплаты труда отдельных категорий работников социальной сферы и науки, в отношении которых предусмотрены мероприятия по повышению средней заработной платы в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»».
10. Распоряжение Правительства РФ от 26.11.2012 № 2190-р «Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы».
11. *Янкевич С.В.* Налоговые льготы для детских садов // Справочник руководителя дошкольного учреждения. 2016. № 9. С. 44–48.
12. *Blankenau W. and Youderian X.* Early childhood education expenditures and the intergenerational persistence of income, Elsevier Inc. // Review of Economic Dynamics. 2015. Vol. 18/2. Pp. 334–349.
13. *Cunha, F. et al.* Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation // E.A. Hanushek and F. Welch (eds.). Handbook of the Economics of Education. Vol. 1. North-Holland, Amsterdam. 2006.
14. *Schütz, G., Ursprung H.W. and Wößmann L.* Education Policy and Equality of Opportunity // Kyklos. 2008. Vol. 61/2. Pp. 279–308.
15. *Wößmann L.* Efficiency and equity of European education and training policies // International Tax and Public Finance. 2008. Vol. 15/2. Pp. 199–230.

# Приложение А. Ребенок и его семья

## 1. Возраст, пол и здоровье дошкольников

Большинство детей, посещающих государственные и частные детские сады, принадлежат возрастной группе от 3 до 6 лет. По официальным статистическим данным, общая численность детей этого возраста в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми, в 2015 году составляла 5 968 тыс., что на 315 тыс. больше, чем в 2014 году. Таким образом, прирост детей в возрасте 3–6 лет в ДОО в 2015 году составил 5,6%. В табл. А1 представлена динамика численности детей, посещающих ДОО, и численности населения в возрасте менее 1 года до 7 лет в Российской Федерации.

**Таблица А1.** Численность детей в возрасте менее 1 года до 7 лет в Российской Федерации и в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми

Возраст (лет)	2015 г.		2014 г.	
	Численность детей в возрасте менее 1 года до 7 лет в РФ, чел.	Всего воспитанников в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми, чел.	Численность детей в возрасте менее 1 года до 7 лет в РФ, чел.	Всего воспитанников в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми, чел.
1	2	3	4	5
Всего детей в возрасте менее 1 года до 7 лет	14 457 340	7 160 008	14 060 466	6 813 723
менее 1 года	1 930 825	1 626	1 920 475	1 298
1	1 920 566	138 336	1 912 503	127 446
2	1 915 135	923 470	1 865 219	908 850
3	1 867 046	1 519 582	1 750 667	1 374 027
4	1 753 480	1 522 832	1 699 419	1 484 630

1	2	3	4	5
5	1 702 218	1 533 194	1 706 477	1 475 617
6	1 708 689	1 392 431	1 656 475	1 318 757
7	1 659 381	128 537	1 549 231	123 098

**Источники:** 1. ЕИС Минобрнауки России: tab04 — <http://eis.mon.gov.ru>. 2. Численность населения Российской Федерации по полу и возрасту. Статистический бюллетень. Росстат. 2016 г.: табл. 1.1.2 — [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1140095700094](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140095700094).

Средний возраст детей в государственных детских садах составляет 4 года и 6 месяцев, в частных детских садах несколько меньше — 4 года. В государственных садах гендерные пропорции со временем меняются в пользу девочек (51%). Доля мальчиков выше в частных детских садах (57%).

Большинство родителей дошкольников государственных и частных детских садов оценивали уровень здоровья ребенка в 2016 году как хороший (61% и 62,7% соответственно). Доля детей с очень хорошим здоровьем составляла 12,6% (на 3,2% выше, чем в 2015 г.) по оценкам родителей государственного сектора и 12,7% (на 3,7% ниже, чем в 2015 г.) — родителей частного сектора дошкольного образования.

## 2. Состав семьи ребенка и образование родителей

Большинство детей из обоих секторов дошкольного образования проживают с матерью (94,8%) и несколько меньше — с отцом (89%). Доля детей, живущих с бабушками и дедушками, выше в государственных садах — 20% против 18% в частных. Около 55% дошкольников из государственного сектора проживают с братьями и сестрами, в частных детских садах их доля значительно ниже — 41%.

*Образование родителей.* Оба родителя ребенка, посещающего государственные сады, чаще всего имеют высшее образование (специалитет, бакалавриат, магистратура) либо среднее профессиональное образование. С 2015 до 2016 года доля матерей с ВО увеличилась с 55,1 до 58%, одновременно с 29,1 до 27% снизилась доля матерей с СПО. Доля отцов с ВО за это время также увеличилась с 40,9 до 45%; доля отцов с СПО осталась неизменной — 34%. Таким образом, за год образовательный уровень родителей, пользующихся услугами государственного сектора дошкольного образования, заметно вырос.

И все же доля обоих родителей с высшим образованием выше в частном секторе дошкольного образования. Это может быть связано с тем, что



опрошенные родители, чьи дети посещают частные детские сады, чаще проживают в больших городах.

### 3. Род занятости родителей дошкольников

Мамы детей из государственных садов чаще всего являются специалистами или служащими. Хотелось бы отметить, что доля неработающих матерей, которые предпочитали быть домохозяйками, за год — с 2015 по 2016 год — снизилась с 18 до 13%. Отцы детей чаще всего специалисты, служащие, рабочие на производстве или в сельском хозяйстве.

Специалистами и служащими по большей части являются и мамы детей из частных детских садов. Сравнение показателей за последние годы свидетельствует о стабильном уровне их занятости.

Отцы детей, посещающих негосударственные сады, чаще всего специалисты и предприниматели. Уровень их занятости незначительно снизился; на 5% уменьшилась доля занятости отцов, являющихся руководителями подразделений.

Таким образом, матери детей обоих секторов чаще всего специалисты или служащие. Причем доля матерей, имеющих статус специалиста, выше в частном секторе, а матерей, работающих в качестве служащих, — в государственном. Следует отметить, что в последнее время доля неработающих матерей ниже в государственном секторе — 13% против 17% в частном.

Мамы дошкольников в маленьких (менее 100 тыс. чел.) городах, ПГТ и сельской местности чаще живущих в других населенных пунктах имеют рабочую профессию (в том числе связанную с сельским хозяйством). При этом в ПГТ и селах мамы реже, чем в других населенных пунктах, являются служащими (за исключением Москвы). В Москве мамы дошкольников чаще, чем в городах меньшего размера, трудятся руководителями подразделений. В 2016 году по сравнению с 2015 во всех населенных пунктах снизилась доля неработающих матерей (домохозяек); самой высокой она остается в Москве (табл. А2).

Отцы детей чаще всего специалисты, служащие, рабочие или сельскохозяйственные рабочие. Папы детей из частных детских садов чаще обладают более высоким должностным статусом, являясь руководителями подразделений, предприятий, предпринимателями и собственниками фирм.

Среди родителей детей, посещающих частные детские сады, выше доля предпринимателей и собственников фирм, руководителей подразделений или предприятий, по сравнению с родителями детей из государственных ДОО. При этом вторые чаще являются специалистами, служащими и рабочими (включая сельскохозяйственных).

**Таблица А2.** Род занятости матерей дошкольников, посещающих государственные ДОО, в зависимости от типа населенного пункта, %

Род занятости матерей дошкольников	Москва		Другой город > 1 млн чел.		Город от 100 тыс. до 1 млн чел.		Город до 100 тыс. чел.		ПГТ и села	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Не работает (домохозяйка и т.д.)	30	25	16	13	17	12	15	14	18	11
Не работает, ищет работу	5	8	5	3	4	4	3	5	4	3
Пенсионер и не работает	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Учится и не работает	1	0		0		0	1	1		1
Рабочий, сельскохозяйственный рабочий	1	1	4	3	3	4	8	7	8	8
Служащий	13	14	28	24	25	27	25	28	18	21
Имеет свой мелкий бизнес (ПБОЮЛ, ЧП), оказывает частные услуги, самозанятый	5	3	2	3	2	4	3	2	2	3
Специалист	31	31	27	39	31	29	24	27	25	30
Руководитель подразделения	4	6	1	3	3	2	3	2	3	2
Руководитель предприятия	0	0	1	2	0	1	0	1	1	1
Предприниматель, собственник фирмы	1	1	1	0	1	1	1	1		0
Другая должность	9	10	14	10	13	15	16	13	19	20
Нет этого родителя	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Всего опрошенных, чел.	169	230	147	324	408	613	269	387	441	295

#### 4. Материальное положение семьи

Большинство опрошенных родителей детей, посещающих государственные сады, оценивают материальное положение своей семьи в насто-

ящее время как среднее (37%): денег на продукты и одежду хватает, но покупка предметов длительного пользования (телевизор, холодильник и т.п.) для семейного бюджета обременительна. Родители с достаточным материальным обеспечением, для которых затруднительным обременением становится покупка автомобиля и дорогостоящий отпуск, составляют 27%. Низким или очень низким считают материальное положение своей семьи в последние годы примерно 12% опрошенных родителей этого сектора.

Оценка материального положения своей семьи родителями детей, посещающих частные детские сады, распределяется так: 35% — среднее (хватает на еду и одежду, но не более); 45% — достаточное; 5% — низкое (хватает только на еду). Заметим, что в 2015 году доля последних составляла 7%, то есть за год средние значения материальной обеспеченности в семьях, пользующихся услугами частного сектора дошкольного образования, выросли.

В целом семьи дошкольников, посещающих государственные ДОО, имеют лучший достаток в Москве и других городах-миллионниках, по сравнению с городами менее 100 тысяч жителей, ПГТ и селами. К самой распространенной группе семей по оценке материального положения во всех типах населенных пунктов относятся семьи, которым хватает денег на продукты и одежду, но для бюджета которых затруднительна покупка предметов длительного пользования.

В 2016 году в большинстве семей, чьи дети посещают государственные сады, доход на одного человека составлял до 20 тысяч рублей: это 37% семей, что на 2% выше чем в 2015 году. При этом снизилась доля семей, чьи ежемесячные среднедушевые доходы составляли менее 10 тысяч рублей, — с 40 до 36%. Это свидетельствует о некотором улучшении достатка семей, которые обеспечивают и воспитывают детей дошкольного возраста.

В городах-миллионниках (кроме Москвы) 44% семей дошкольников государственного сектора имеют доход на одного члена семьи до 20 тысяч рублей и 19% — до 40 тыс. рублей. Семьи дошкольников в Москве располагают наибольшим доходом в расчете на одного человека по сравнению с другими городами. За год в столице на 1,4% увеличилась доля семей с ежемесячным среднедушевым доходом свыше 60 тысяч рублей: такие семьи теперь составляют 10,4% от общего числа семей дошкольников в Москве.

Статистика в семьях, дети которых посещают частные сады, к настоящему времени выглядит так. До 14% снизилась доля семей с ежемесячным доходом на одного человека ниже 10 тысяч рублей (уменьшение на 3% относительно 2015 года). Выросла до 34% доля семей с доходами до 20 тысяч рублей на человека (на 2%) и снизилась до 10% доля семей с доходами свыше 60 тысяч рублей (на 4%).

## Приложение Б. Социально-демографические характеристики воспитателей

### 1. Должностная структура, стаж работы, образование и возраст воспитателей

В ДОО наибольшая доля основного персонала приходится на педагогических работников, их численность ежегодно растет и в настоящее время достигает 42%. Структура работников дошкольного образования весьма стабильна на протяжении рассматриваемого периода 2011–2015 гг., за исключением численности медицинского персонала, которая с 2011 года значительно снизилась — с 2,4 до 1% (табл. Б1). Эти изменения способствовали росту численности педагогического персонала.

**Таблица Б1.** Персонал организаций, осуществляющих образовательную деятельность по программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми (без внешних совместителей и работников по договорам гражданско-правового характера), данные по России, тыс. чел.

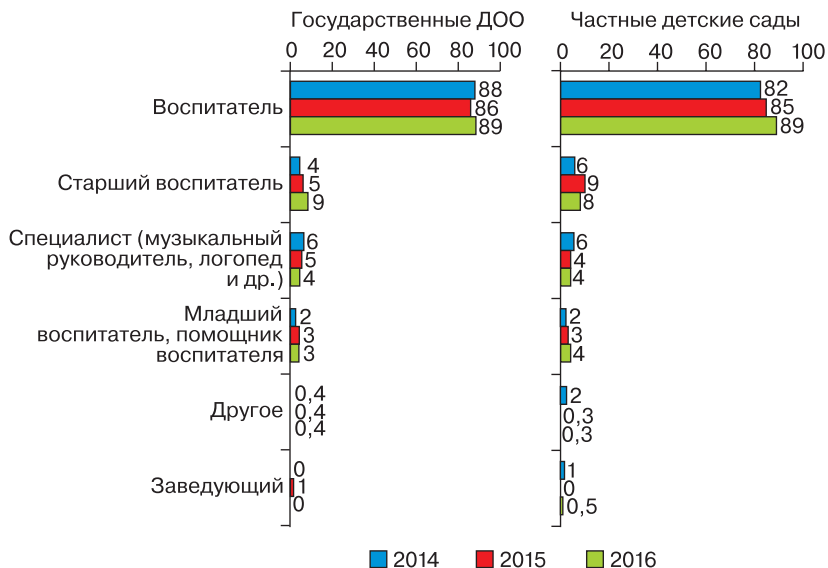
Годы	Численность работников, всего	В том числе					
		административный персонал	педагогический персонал	младшие воспитатели	помощники воспитателей	медицинский персонал	обслуживающий персонал
2015	1 520	75	644	185	128	17	472
2014	1 500	77	630	180	124	20	469
2013	1 535	79	652	182	128	26	468
2012	1 514	79	627	181	122	34	470
2011	1 494	79	613	178	120	37	468

**Источник:** ЕИС Минобрнауки России: tab20 - <http://eis.mon.gov.ru>.

Большинство опрошенных работников государственных детских садов — 89% — имеют должность воспитателя. Доля старших воспитателей в общей численности работников увеличилась с 5 до 9%. Остальные позиции (младший воспитатель, помощник воспитателя и др.) в долевом со-

отношении не претерпели значительных изменений со времени предыдущего опроса: их доля составляет примерно 3% от общей численности работников детсада (рис. Б1).

Должностная структура опрошенных работников частных детских садов незначительно отличается от соответствующей структуры государственных. Большинство опрошенных работников являются воспитателями (89%), и численность их также растет. При этом до 4% уменьшилась доля специалистов — музыкальных руководителей, логопедов и др. Доля старших воспитателей также немного снизилась и составила 8%.



**Рис. Б1.** Должность опрошенных работников в государственных и частных детских садах, %

Средний педагогический стаж воспитателей в государственном секторе дошкольного образования составил, по результатам опроса, 17 лет, что сопоставимо с предыдущим анкетированием. Трудовой стаж также не претерпел заметных изменений и в среднем равен 20 годам.

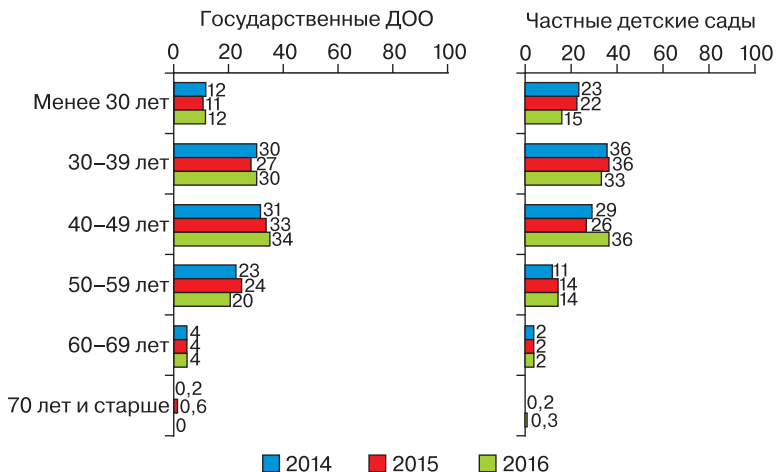
Педагогический и трудовой стаж воспитателей частных садов в среднем на три года ниже, что свидетельствует о более зрелом контингенте воспитателей государственного сектора дошкольного образования.

Опрошенные воспитатели имеют в основном либо высшее образование (специалист, бакалавр, магистр), либо среднее профессиональное образование. Доля воспитателей с ВО в государственных садах выросла до 55%, в то время как доля с СПО осталась на прежнем уровне — 40%. Воспитатели частных садов также чаще всего имеют высшее или среднее профессиональное образование. Однако доля воспитателей с ВО здесь выше — 72%, а с СПО — всего 22%. Подавляющее большинство воспитателей и государственных, и частных садов имеют образование в области педагогических наук.

Практически все воспитатели в государственных и частных детских садах — женщины.

Исследуем распределение опрошенных воспитателей в государственном и частном секторе дошкольного образования по возрастным группам (рис. Б2). В первом секторе увеличилась до 34% доля воспитателей в возрасте от 40 до 49 лет. При этом доля воспитателей в возрасте от 30 до 39 лет достигла 30%. Третья по численности группа воспитателей находится в возрасте от 50 до 59 лет (20%). И только 12% воспитателей не достигли 30 лет.

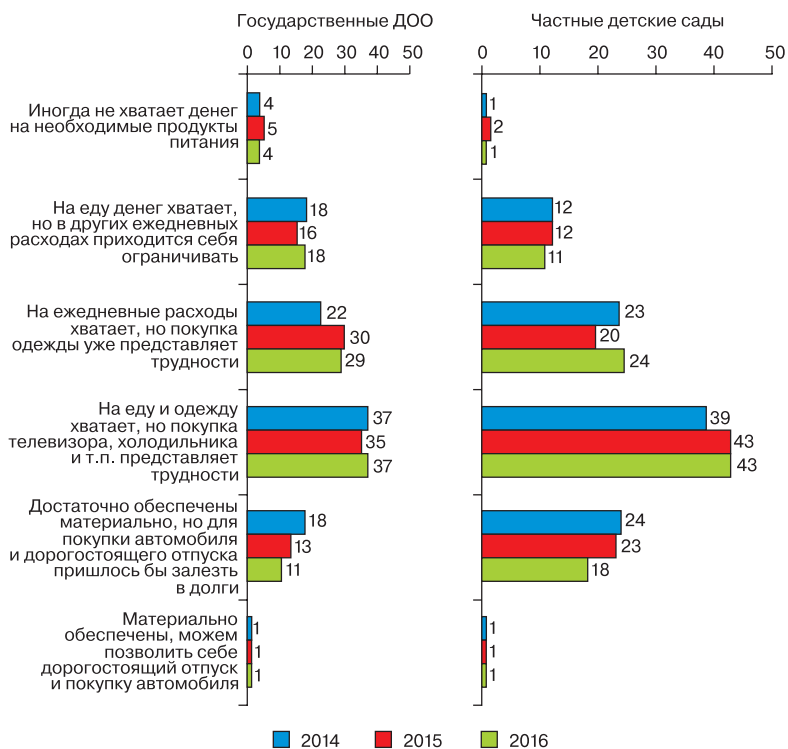
Контингент воспитателей в частных детских садах в среднем моложе, чем в государственных. Здесь несколько выше доля воспитателей до 30 лет — 15%, а также доля педагогов от 30 до 39 лет — 33%, в то время как возрастная группа от 50 до 59 лет на порядок ниже — 14%.



**Рис. Б2.** Возраст опрошенных воспитателей в государственных и частных детских садах, %

## 2. Уровень материального положения воспитателей

Большинство — 37% — опрошенных воспитателей государственных садов оценивали материальное положение своей семьи в 2016 году как среднее: денег на продукты и одежду хватает, но покупка предметов длительного пользования проблематична. При этом доля воспитателей с достаточным материальным обеспечением, но которым сложно купить автомобиль и съездить в дорогостоящий отпуск, снизилась с 13% в 2015 году до 11% в 2016. Примерно 22% опрошенных воспитателей оценили материальное положение своей семьи как низкое или очень низкое (рис. Б3). Таким образом, за рассматриваемый год укрепилось материальное положение семей воспитателей со средним уровнем достатка.

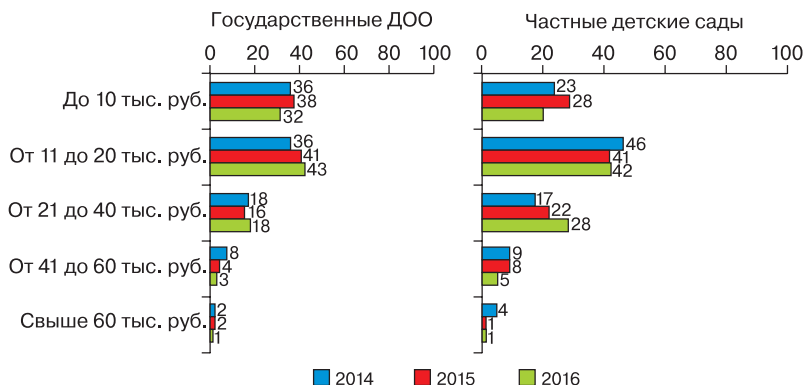


**Рис. Б3.** Оценка воспитателями государственных и частных детских садов материального положения своих семей, %

В целом достаток семей воспитателей частных детских садов выше чем воспитателей государственных. Материальное положение своей семьи как среднее в 2016 году оценивали 43% воспитателей: денег хватает на продукты и одежду, но недостаточно для покупки предметов длительного пользования. Достаточным считают свой материальный уровень 18% воспитателей против 23% в 2015 году, что на 5% ниже. Таким образом, в частном секторе дошкольного образования семьи воспитателей обеспечены лучше семей воспитателей государственного сектора (рис. Б3).

Ежемесячный доход большинства воспитателей государственных садов составляет от 11 до 20 тысяч рублей на человека: к ним относятся 43%, и эта доля имеет тенденцию к росту. На 2% выросла доля семей воспитателей с доходом до 40 тысяч рублей, составив в 2016 году 18%. При этом уменьшается число семей воспитателей с доходами на человека ниже 10 тысяч рублей (их доля в 2016 году составила 32%, что на 6% ниже уровня 2015 года) и число семей воспитателей с высоким (до 60 тысяч рублей) уровнем достатка. Таким образом, можно говорить о постепенном увеличении доли семей со средним уровнем достатка (рис. Б4).

Доход воспитателей частных детских садов, как отмечалось, больше дохода воспитателей государственных (муниципальных). Среди них выше доля семей с доходом на одного человека от 21 до 40 тысяч рублей: 28 против 18% в госсекторе. Кроме того, здесь снижается доля семей воспитателей с ежемесячным доходом на одного человека ниже 10 тыс. рублей. Это также свидетельствует о превышающем росте числа семей воспитателей частного сектора с достатком выше среднего относительно семей воспитателей государственных ДОО.



**Рис. Б4.** Средний ежемесячный доход на одного человека в семьях воспитателей государственных и частных детских садов, %



Средний уровень ежемесячных доходов на одного человека в семьях воспитателей государственных садов в городах в большинстве случаев не превышает 20 тысяч рублей. Самая высокая доля воспитателей с таким уровнем ежемесячного дохода — 52% — отмечается в городах-миллионниках (кроме Москвы). Низкая обеспеченность семей воспитателей характерна для ПГТ и сельской местности, где примерно 51% семей имеют среднедушевой месячный доход менее 10 тысяч рублей и только 38% — до 20 тысяч рублей. В Москве семьи воспитателей обеспечены лучше по сравнению с другими населенными пунктами: в 39% случаев доходы на одного члена семьи в месяц составляют до 20 тысяч рублей, в 32% случаев — до 40 тысяч рублей.

Средний уровень ежемесячных доходов на одного человека в семьях воспитателей государственных садов в разрезе федеральных округов в большинстве случаев составляет до 20 тысяч рублей. Значительно повысилась доля воспитателей, чьи доходы составляли до 20 и до 40 тысяч рублей, в Южном и Северо-Кавказском федеральных округах; при этом здесь снизилась доля семей воспитателей со среднедушевыми доходами менее 10 тысяч рублей. В лучшую сторону изменилась ситуация с доходами семей воспитателей в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах, где также значительно снизилась доля семей воспитателей с ежемесячными среднедушевыми доходами ниже 10 тысяч рублей. В Центральном федеральном округе улучшение ситуации подтверждается увеличением числа семей воспитателей со средним ежемесячным доходом до 40 тысяч рублей на одного члена семьи. Представленные сведения свидетельствуют о повышении среднего уровня доходов семей воспитателей государственных (муниципальных) ДОО. Исключение здесь составляет только Приволжский федеральный округ, где почти половина семей воспитателей, а именно 46%, не преодолевают порога ежемесячного среднедушевого дохода в 10 тыс. рублей. Это самый красноречивый показатель низкого уровня дохода относительно остальных территориальных округов.

---

## Приложение В. Характеристика и реализация выборки

---

Выборка данного обследования строилась исходя из многолетних принципов проведения обследования с учетом корректировок, которые были внесены в связи с изменениями, произошедшими в структуре изучаемой совокупности.

В качестве критериев отбора образовательных организаций на первой ступени выборки выступили следующие признаки.

1. Форма собственности образовательной организации (были выделены государственные (муниципальные) и частные (негосударственные) детские сады).

2. Географический признак (использовалась принадлежность к одному из федеральных округов):

- Центральный ФО (без Москвы);
- Северо-Западный ФО;
- Южный ФО и Северо-Кавказский ФО;
- Приволжский ФО;
- Уральский ФО;
- Сибирский ФО;
- Дальневосточный ФО.

3. Тип населенного пункта:

- г. Москва;
- города с населением более 1 млн чел. (кроме г. Москвы);
- города с населением от 100 тыс. до 1 млн чел.;
- города с населением менее 100 тыс. чел.;
- ПГТ и села.

Опрос проводился Левада-Центром среди воспитателей образовательных организаций, реализующих программы дошкольного образования, и родителей дошкольников в период с середины октября до конца ноября в каждом году.

Обследованим были охвачены штатные воспитатели ДОО. Всего опрошено 1229 воспитателей в 166 организациях, из них 937 респондентов — воспитатели государственных (муниципальных) детских садов, 292 респондента — воспитатели частных детских садов.

Были опрошены 1849 родителей дошкольников ДОО, из них 1549 респондентов — это родители детей из государственных (муниципальных)

детских садов и 300 респондентов — из частных (негосударственных) детских садов. В каждой дошкольной организации соблюдалось равное соотношение воспитанников (по возрастным группам), начиная с 3-летнего возраста до 7 лет.

Анализ результатов опроса родителей дошкольников и воспитателей ДОО проводился по взвешенным показателям посредством ряда итераций присвоения отдельным выборочным объектам (респондентам) весовых коэффициентов, приближающих распределение выборки по взвешенным данным к «статистическому» распределению генеральной совокупности.

## Один из сильнейших университетов страны приглашает на бюджетные места

Институт образования НИУ ВШЭ предоставляет уникальную возможность для профессионального развития и карьерного роста. Образовательные программы построены с учетом научных разработок и изменений в законодательстве. Среди преподавателей — ведущие российские и зарубежные ученые, признанные эксперты-практики российского образования.

### МАГИСТЕРСКИЕ ПРОГРАММЫ

Для специалистов по образовательной политике:

■ **«Доказательная образовательная политика»**

Академический руководитель — *П.А. Сафронов*

Для специалистов по измерениям:

■ **«Измерения в психологии и образовании»**

Научный руководитель — *В.А. Болотов*

Академический руководитель — *Е.Ю. Карданова*

Прием документов с 1 июня до 20 июля 2017 г.

Период обучения: 2 года

Форма обучения: очная

Для учителей, которые хотят обновить предметное знание и стать конструкторами новых учебных материалов:

■ **«Современная политическая наука в преподавании обществознания в школе»** — для учителей обществознания и истории

Академический руководитель — *И.Б. Орлов*

■ **«Современная историческая наука в преподавании истории в школе»** — для учителей истории и смежных дисциплин

Академический руководитель — *И.Н. Данилевский*

■ **«Современная филология в преподавании литературы в школе»** — для учителей русского языка и литературы

Академические руководители — *К.М. Поливанов, Е.С. Абельюк*

Для руководителей образования, которые стремятся понимать, что и как делать, чтобы развивать свой объект управления:

■ **«Управление образованием»** — для директоров и завучей школ, специалистов органов управления образованием

Академический руководитель — *А.Г. Каспржак*

■ **«Управление в высшем образовании»** — для руководителей и экспертов-аналитиков высшего образования  
Академический руководитель — *К.В. Зиньковский*

Прием документов — до 13 сентября 2017 г.  
Период обучения: 2,5 года  
Форма обучения: очно-заочная

Обучение осуществляется как бесплатно на бюджетной основе, так и с оплатой на договорной основе. Работникам государственных и муниципальных бюджетных учреждений социальной сферы предоставляется 50-процентная скидка на обучение.

Департамент образовательных программ Института образования НИУ ВШЭ:  
<https://ioe.hse.ru/masters>  
Тел.: 8 (495) 772 95 90 (внутренний 22052)  
Моб. тел.: 8 (916) 335 15 58

### АСПИРАНТСКАЯ ШКОЛА ПО ОБРАЗОВАНИЮ

Институт образования НИУ ВШЭ поставил своей целью создание аспирантуры нового поколения. Особенности программы:

- ✓ обязательное участие аспирантов в научно-исследовательских проектах, реализуемых Институтом, в том числе в рамках академического и научного сотрудничества с зарубежными университетами. Это позволяет аспирантам получать достойную оплату за исследовательскую работу и сосредоточиться на учебе в аспирантуре без внешних заработков;
- ✓ использование современных количественных и качественных методов и баз данных при проведении исследований;
- ✓ международная ориентация — каждый академический аспирант свободно использует английский язык, проходит стажировку или короткое обучение в зарубежном научном центре, публикует научную работу на английском языке.

Научными руководителями аспирантов являются ведущие российские ученые и эксперты в области образования: *В.А. Болотов, К.Н. Поливанова, К.М. Ушаков, И.Д. Фрумин и др.*

Специальность 13.00.01. — **«Общая педагогика, история педагогики и образования»**  
Период обучения: 3 года  
Форма обучения: очная

<https://aspirantura.hse.ru/ed>  
Тел.: 8 (495) 772 95 90 (внутренний 22 714)

Лицензия на осуществление образовательной деятельности № 2593 от 24.05.2017  
Свидетельство о государственной аккредитации № 1820 от 30.03.2016

## Авторы

**Абанкина Ирина Всеволодовна** — директор Института развития образования Института образования НИУ ВШЭ

email: [abankinai@hse.ru](mailto:abankinai@hse.ru)

**Родина Наталья Викторовна** — ведущий научный сотрудник Института развития образования Института образования НИУ ВШЭ

email: [nrodina@hse.ru](mailto:nrodina@hse.ru)

**Филатова Людмила Михайловна** — ведущий научный сотрудник Института развития образования Института образования НИУ ВШЭ

email: [lmfilatova@hse.ru](mailto:lmfilatova@hse.ru)

*Научное издание*

*Серия*  
*Современная аналитика образования*

№ 5(13)

**АНАЛИЗ ИЗМЕНЕНИЙ  
В СФЕРЕ ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

Редактор: И. Гумерова  
Компьютерная верстка: Н. Пузанова

Подписано в печать 16.06.2017.  
Формат 60×84 1/16 Тираж 300 экз.

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

ISSN 2500-0608



9 772500 060006 >