

# Доступность дошкольного образования

И. В. Абанкина, Л. М. Филатова

Статья поступила в редакцию в декабре 2017 г.

**Абанкина Ирина Всеволодовна** кандидат экономических наук, ординарный профессор, директор Института развития образования Института образования Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». E-mail: abankina@hse.ru

**Филатова Людмила Михайловна** кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Института развития образования Института образования Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». E-mail: lmfilatova@hse.ru

Адрес: 101000, Москва, ул. Мясницкая, 20.

Статья подготовлена в ходе исследования, основанного на данных социологического обследования воспитателей и родителей воспитанников образовательных организаций, реализующих программы дошкольного образования. Обследование проведено в 2014–2016 гг. в рамках Мониторинга экономики образования Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» совместно с Аналитическим центром Юрия Левады при поддержке Минобрнауки России.

**Аннотация.** Представлен обзор современных механизмов обеспечения доступности дошкольного образования. Исследуется развитие в России индивидуального предпринимательства в сфере деятельности по присмотру и уходу за детьми, а также изменения в законодательстве, призванные усилить конкуренцию между частными и муниципальными детскими садами. Охарактеризованы основные запросы родителей к системе дошкольно-

го образования: факторы, которыми они руководствуются при выборе детского сада, их представления о задачах системы дошкольного образования и о критериях качества ее работы, предпочтения в отношении режима посещения детского сада, наполняемости групп, формата работы воспитателей. Особое внимание уделено сравнению государственных (муниципальных) дошкольных образовательных организаций и частных детских садов с точки зрения возможности для родителей свободно выбирать дошкольную организацию для своего ребенка. Обсуждаются основные векторы развития системы дошкольного образования, нацеленные на создание оптимальных условий раннего развития, на выравнивание стартовых возможностей для успешных образовательных инициатив.

**Ключевые слова:** дошкольное образование, присмотр и уход, доступность, механизмы обеспечения доступности, частные детские сады, конкуренция, выбор детского сада, электронная очередь.

**DOI:** 10.17323/1814-9545-2018-3-216-246

В условиях современной системы образования дошкольные образовательные организации приобретают все большую свободу в выборе содержания, методов и средств развития своих воспитанников. Возможными становятся функционирование различных типов детских садов, внедрение инновационных образовательных технологий, применение и реализация специализированных авторских программ.

Семьи сегодня признают значимость дошкольного образования как первого уровня образования и разделяют ответственность за воспитание и обучение детей с дошкольными образовательными организациями. Есть основания говорить о росте доверия к дошкольным организациям, их профессионализму и качеству. Партнерство с родителями, грамотная организация конструктивного диалога в интересах детей, их развития, сохранения и укрепления их здоровья сегодня является одной из стратегий развития дошкольных организаций.

Доступность дошкольного образования определяется наличием мест в дошкольных организациях и возможностями домохозяйств оплатить соответствующие услуги. В настоящее время дети как демографическая группа характеризуются самыми высокими рисками бедности — они в 2 раза выше, чем для населения в целом. Для многих родителей устройство детей, не достигших трех лет, в дошкольные образовательные организации оказывается трудноразрешимой проблемой.

Довольно часто доступность понимается как количественная характеристика, или метрика (большой обзор такого рода исследований см. в [Geurs, van Wee, 2004; Páez, Scott, Morency, 2012]). Применение той или иной метрики предопределяется предметом исследования. Доступность оценивается, как правило, с трех точек зрения: социальной (социально-экономические характеристики субъектов), пространственной (расположение жилья, образовательной и транспортной инфраструктуры) и мотивационной (факторы, побуждающие к передвижению ради выбора в соответствии с предпочтениями, или, наоборот, снимающие такую необходимость) [Niedzielski, Boschmann, 2014]. Количественные методы изучения доступности образования применяются в академических исследованиях для адекватной операционализации понятия доступности, для оценки преимуществ и недостатков выбранных индикаторов, методов их подсчета и применения на практике.

Однако для полноценного описания не всегда бывает достаточно количественных характеристик. Какой бы тщательно продуманной ни была политика обеспечения доступности, ее реализация на практике довольно часто наталкивается на неожиданные и трудно осознаваемые препятствия, которые, к тому же, не всегда поддаются количественной оценке [Curl, Nelson, Anable, 2011]. Например, снять социальное напряжение в организации дошкольного образования достаточно трудно, если не будет принято во внимание то, как она воспринимается семьями, т. е. теми, для кого она работает. Доступность как многогранная характеристика системы образования может быть раскрыта через выявление представлений о ней вовлеченных в ее деятельность и заинтересованных в ней сторон.

В России решить проблему доступности дошкольного образования сегодня мешает неразвитость инфраструктуры дошкольного образования и отсутствие реальной поддержки организаций негосударственного сектора, готовых участвовать в ее совершенствовании.

В настоящей работе проводится анализ эффективности современных механизмов обеспечения доступности дошкольного образования и возможностей создания благоприятных условий для выравнивания стартовых возможностей детей из разных социальных слоев и групп населения. Эти возможности связаны с расширением частного сектора дошкольного образования. Определение степени согласованности стратегий государственной поддержки дошкольного образования с запросами родителей и реалиями развития общества, оценка восприятия законодательных изменений в дошкольном образовании базируются на результатах Мониторинга экономики образования, проводимого НИУ «Высшая школа экономики» совместно с Аналитическим центром Юрия Левады по заказу Министерства образования и науки РФ. В фокусе внимания мониторинга — изучение поведения основных участников образовательного процесса и результатов их деятельности, влияния кадровой политики на повышение доступности качественного дошкольного образования.

Статья имеет следующую структуру. В первом разделе представлены ключевые для дошкольного образования и раннего развития характеристики доступности образования и охвата детей различными программами. Во втором разделе рассматриваются современные финансово-экономические механизмы обеспечения доступности дошкольного образования, в частности особенности финансирования дошкольного образования в разных странах, участие в нем родителей, некоммерческого сектора и бизнеса. В третьем разделе анализируются основные запросы родителей к системе образования с точки зрения доступности дошкольного обучения и их отношение к современным механизмам ее обеспечения в условиях введения электронных систем поступления в дошкольную организацию. Особое внимание в исследовании уделено сравнению государственных (муниципальных) и частных дошкольных организаций, реализующих программы дошкольного образования, и обеспечению равенства шансов детей на качественное образование. Четвертый раздел посвящен развитию инфраструктуры дошкольного образования. Представлены результаты внедрения модели государственно-общественного управления дошкольными образовательными организациями в условиях формирования партнерства дошкольных организаций с родителями и их конструктивного взаимодействия в интересах детей.

Дошкольное воспитание и обучение детей призваны обеспечить раннюю социализацию, освоение навыков и умений XXI в., соответствующих возрасту, развить творческие способности детей, научить их строить отношения со взрослыми и ровесниками. Посещение коллективных занятий в группах раннего развития уже не просто мода, это, скорее, социальная норма для успешного старта. К тому же дошкольные образовательные организации дают возможность экономически активным родителям вернуться к трудовой деятельности без существенных потерь в квалификации. Международные исследования показывают, что развитие системы коллективного и индивидуального ухода за малолетними детьми является важнейшим элементом семейной политики [Vincent, Ball, Kemp, 2004; Mollborn et al., 2014; Wong et al., 2014]. Наличие такой системы максимально облегчает женщине возвращение на работу после рождения ребенка [Stooke, 2012; Ertas, Shields, 2012], а длительный декретный отпуск, неизбежный в отсутствие подобной системы, снижает вероятность рождения последующих детей, тем самым негативно влияя на демографическую ситуацию.

В российском обществе проблемы дошкольного образования приобрели сегодня особую актуальность: с одной стороны, реально вырос спрос на дошкольное обучение детей со стороны родителей, повысился уровень доверия к дошкольным учреждениям, с другой — нехватка мест в детских садах до крайности обострила ситуацию, спровоцировала негативные настроения. Фокус общественного и экспертного внимания сместился в сторону обеспечения доступности дошкольного образования. Особенно остро вопрос стоит в крупных городах, где большинство дошкольных учреждений работают с перегрузкой. Дошкольное образование сегодня — самый активно развивающийся сектор системы образования. В этих условиях муниципалитетам, органам управления образованием нужно решать задачу обеспечения доступности, поддерживая развитие как муниципальных, так и негосударственных образовательных организаций.

Как показали результаты Мониторинга экономики образования, в России развиваются новые формы дошкольного образования, но не все они находят поддержку у родителей [Абанкина, Родина, Филатова, 2017]. Для родителей важен суммарный эффект — и образовательной программы, и воспитания, и социализации детей, и обучения построению отношений с ровесниками. В дошкольном образовании явно доминирует муниципальный сектор: руководители муниципальных учреждений, по их собственным словам, пока не чувствуют конкуренции со стороны негосударственного сектора. Это означает, что конкуренция как механизм повышения качества и привлекательности в дошкольном образовании не работает. Фактически мотивировать дошкольные учреждения к повышению качества услуг

## **1. Дошкольное образование: современные вызовы**

могут только спрос со стороны семей и их требования. Результаты опроса руководителей дошкольных образовательных учреждений подтверждают, что влияние родителей на деятельность этих учреждений усилилось, многие дошкольные образовательные учреждения стали ориентироваться на интересы семей, их система управления стала более открытой.

Семьи признают значимость дошкольного образования как первого уровня образования и стремятся разделить ответственность за воспитание и обучение детей с дошкольными образовательными учреждениями. Многие страны, в которых школьники добиваются высоких образовательных результатов, — среди них Финляндия, Швеция, Англия, Австралия — в последние годы принимают новые программы и стандарты дошкольного воспитания, усиливают внимание к раннему развитию. Эти страны строят свою политику с учетом высокой отдачи от инвестиций в развитие человеческого капитала на ранней стадии, которую обосновал нобелевский лауреат Джеймс Хекман [Heckman, Layne-Farrar, Todd, 1996; Heckman et al., 1997].

Субъективные представления о доступности репрезентирует общество, т. е. каждый человек или семья как обладатели права на образование. Применительно к дошкольному образованию это дети дошкольного возраста и их родители (или иные законные представители). Провозглашаемая общедоступность предполагает равенство для всех в получении дошкольного образования. Кроме того, законом предусмотрено обязательное принятие государством образовательных стандартов и требований, которые должны обеспечивать вариативность содержания образовательных программ, возможность сформировать с учетом образовательных потребностей и способностей обучающихся образовательные программы, различающиеся по уровню сложности и направленности.

Таким образом, доступность дошкольного образования предполагает, с одной стороны, равенство для всех в получении образования, а с другой — право выбора собственной образовательной траектории. Равенство в доступе и вариативность выбора — ключевые качественные характеристики современного дошкольного образования. Однако общество неоднородно по многим признакам: по уровню доходов, стилю жизни, характеру труда, предпочтениям в проведении свободного времени и т. д. И представления о доступном и качественном дошкольном образовании различаются у разных социальных групп.

Д. Л. Константиновский с соавторами предлагает определять доступность предпочитаемого образования по наличию или отсутствию каких-либо барьеров: социокультурных, территориальных, экономических, институциональных, информационных или мотивационных [Константиновский и др., 2006]. Меры по устранению этих барьеров должны быть в абсолютном при-

ритете при реализации социальной политики. Между тем вариативность спроса на образование определяется не столько существованием тех или иных барьеров, сколько разнообразием потребительских предпочтений и представлений об образовании.

Каждая дошкольная организация характеризуется определенным ареалом доступности, который зависит от установленных правил регистрации детей. Принципиально в мировой практике выделяют две модели регистрации: полностью нерегулируемую, т. е. формирующуюся естественно, по правилам свободного рынка, где движущей силой является выбор родителей (*choice based*), и полностью регулируемую, с жесткой привязкой детских садов к местам проживания, так называемую соседскую (*neighbourhood based*). Например, в США и Великобритании традиционной является *neighbourhood based* модель. Как показала практика, следствием такой системы регистрации иногда становится стратифицированность образовательных организаций, так как они оказываются зависимыми от социально-экономического статуса семей, проживающих на закрепленной территории. Довольно часто общество расценивает такое расхождение образовательных организаций как явление нежелательное. Остановить этот процесс помогает применение так называемых либеральных моделей, к которым относят *choice based* системы регистрации, хотя и их применение не всегда дает однозначный результат [Gibbons, Silva, 2006; Hoxby, 2000].

Другой способ запуска механизмов конкуренции между образовательными организациями предлагают экономические теории монетаризма и неолиберализма, в основе которых лежат идеи Милтона Фридмана. Предполагается, что государство оставляет за собой единственный рычаг управления — монетарный, распределяя денежные средства пропорционально числу детей. Таким образом оно создает для образовательных учреждений квазирыночные условия функционирования, предоставляя им высокую степень автономии в выборе содержания образования и решении академических вопросов [Фридман, 2006]. В этом случае ключевым показателем становится численность обучающихся, что подталкивает образовательные организации к повышению наполняемости групп, особенно в ситуации снятия ограничений на предельную наполняемость, которая ранее была зафиксирована в СанПиН. Возможно также использование эффекта масштаба, когда несколько учреждений объединяются, чтобы совместно содержать административный аппарат и те или иные службы. Для школ проведено несколько исследований зависимости показателя экономической эффективности от численности учащихся (обширный обзор такого рода исследований на примере американских школ приведен в [Leithwood, Jantzi, 2009]). Отчетливая зависимость фиксируется не всегда;

в частности, в исследовании финансовых показателей образовательных учреждений Нью-Йорка было выявлено, что наиболее затратными в расчете на одного человека являются школы, в которых обучаются от 600 до 2000 человек [Stiefel et al., 2000]. Однако для детских садов исследований последствий реорганизации пока очень мало.

Вариативность спроса на образование побуждает учреждения формировать вариативное предложение, в частности в тех странах, где проводятся или проводились в прошлом реформы, направленные на создание конкуренции в сфере образования, например в США и Великобритании [Gibbons, Silva, 2006]. Но наличие разнообразия в школах не обязательно означает создание условий равенства образовательных возможностей, оно, напротив, может способствовать усилению негативных процессов социальной сегрегации.

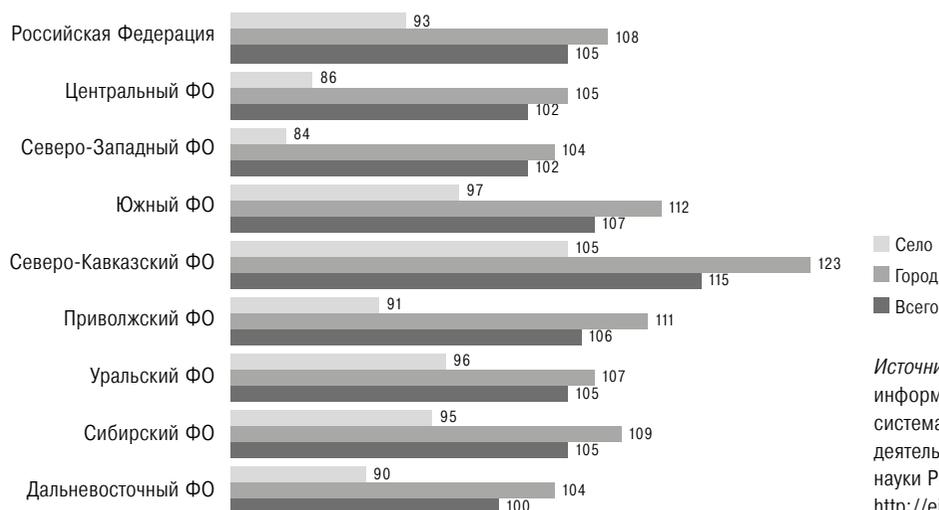
Показатель доступности<sup>1</sup> дошкольного образования для детей в возрасте от 3 до 7 лет в целом по Российской Федерации постепенно растет: с 92,71% в 2013 г. до 98,94% в 2016 г. Отдельным регионам, однако, не удалось достичь такого уровня доступности дошкольного образования, при котором бы не только учитывались все дети, нуждающиеся в дошкольном образовании, но и предусматривались в наличии свободные места. Некоторые из них для достижения целевых показателей вынуждены были принимать весьма сомнительные меры: максимально уплотняли группы в дошкольных организациях. К примеру, в Северо-Кавказском федеральном округе в 2016 г. в городских поселениях на 100 мест в дошкольных образовательных организациях приходилось 123 ребенка — это самые высокие показатели по сравнению с другими территориальными округами (рис. 1).

Дошкольным образованием в 2016 г. были охвачены около 7,3 млн детей. В среднем охват детей в возрасте от 2 месяцев до 7 лет<sup>2</sup> услугами дошкольных образовательных организаций, подведомственных органам исполнительной власти субъекта, составил 57,4%. В 2015 г. этот показатель равнялся 56%, т. е. отмечается рост на 1,4%. В городской местности дети в возрасте

<sup>1</sup> Показатель доступности дошкольного образования определяется как отношение численности детей в возрасте от 3 до 7 лет, получающих дошкольное образование в текущем году, к сумме численности детей в возрасте от 3 до 7 лет, получающих дошкольное образование в текущем году, и численности детей в возрасте от 3 до 7 лет, стоящих в очереди на получение в текущем году дошкольного образования.

<sup>2</sup> Охват детей дошкольными образовательными организациями определяется как отношение численности детей, посещающих дошкольные образовательные организации, к численности детей в возрасте от 2 месяцев до 7 лет включительно, скорректированной на численность детей соответствующих возрастов, обучающихся в общеобразовательных организациях.

**Рис. 1. Численность воспитанников на 100 мест в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми, 2016 г., человек**



от 2 месяцев до 7 лет, охваченные дошкольным образованием в организациях, подведомственных органам исполнительной власти субъекта, составили 63,2% соответствующей возрастной группы, что существенно выше, чем в сельской местности, — 42,2%. Эти показатели выросли в 2016 г. относительно 2015 г. соответственно на 1,1 и 1,4%. Группы кратковременного пребывания посещали в 2016 г. 2,35% общей численности детей дошкольного возраста в учреждениях государственного (муниципального) сектора дошкольного образования, реализующих программы дошкольного образования.

Низкие показатели охвата детей услугами дошкольных образовательных организаций объясняются как ограниченными возможностями регионов, так и отсутствием спроса на соответствующие услуги, обусловленным особенностями национальных культур и местными традициями. В частности, в северокавказских регионах предпочитают воспитывать детей в семьях.

Доступность дошкольного образования обеспечивается также посредством развития его негосударственных форм. Активный рост сектора частного образования стал следствием существенных изменений нормативной базы: соответствующим организациям предоставлено право получать бюджетные средства на покрытие затрат по реализации дошкольных образовательных программ, а также сняты излишние административные,

финансовые, информационные и иные барьеры при открытии частных дошкольных образовательных организаций. Из СанПиН исключены многие ограничения и излишне детализированные формулировки, ограничивающие многофункциональное использование различных помещений и территории дошкольных организаций, которые препятствовали развитию частных организаций, реализующих программы дошкольного образования. В целом по России в 2016 г. в негосударственном секторе дошкольного образования насчитывалось 102622 воспитанника<sup>3</sup> (1,4% общей численности воспитанников образовательных организаций, реализующих образовательные программы дошкольного образования, включая филиалы).

Наиболее активно развивается частный сектор дошкольного образования в Самарской области: там частные учреждения посещают 12,7% детей соответствующей возрастной группы. Высокие показатели также в Республике Саха (7,4%), Ямало-Ненецком автономном округе (4,8%) и Хабаровском крае (4,1%).

В соответствии с законодательством в образовательной организации могут быть организованы семейные дошкольные группы с целью удовлетворения потребности населения в услугах дошкольного образования в семьях. По данным Росстата, на 1 января 2017 г. в Российской Федерации действовали 2345 семейных дошкольных групп, в которых обучались 19540 воспитанников, в том числе и в возрасте до 3 лет. Перспективным является также открытие дошкольных групп при организациях, осуществляющих образовательную деятельность. Сегодня такой опыт уже есть в 26 вузах в 12 регионах. Пока такие дошкольные группы сталкиваются с проблемами финансового обеспечения. Этот вопрос еще ждет своего решения на законодательном уровне.

## **2. Механизмы обеспечения доступности дошкольного образования**

Дошкольное образование становится важным элементом национальных образовательных систем стран ОЭСР. Государства разрабатывают и используют различные институциональные структуры и механизмы финансирования для обеспечения его доступности. Ключевую роль в финансировании этого уровня образования играют местные органы власти, они покрывают основные расходы по оплате труда педагогического персонала и поддержанию имущественного комплекса. Предприятия частного сектора привлекаются к оказанию периферийных и вспомогательных услуг: обеспечивают учреждения дошкольного образования питанием, медицинским обслуживанием, транспортом, осуществляют администрирование. Повышению до-

<sup>3</sup> Единая информационная система обеспечения деятельности Минобрнауки России: tab39p (ЕИС Минобрнауки России). <http://eis.mon.gov.ru>

ступности дошкольного образования способствуют не только меры государственной политики по привлечению средств из различных источников финансирования, но и рациональное использование приемлемых механизмов финансирования и грамотное распределение ресурсов.

Механизмы финансирования программ развития в раннем детстве разнообразны, и каждая страна находит собственный, наиболее соответствующий особенностям национальной системы образования и условиям ее функционирования подход. Эти подходы различаются по размерам вклада поставщиков услуг (помещения, штат) и 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 финансирования программ развития в раннем детстве:

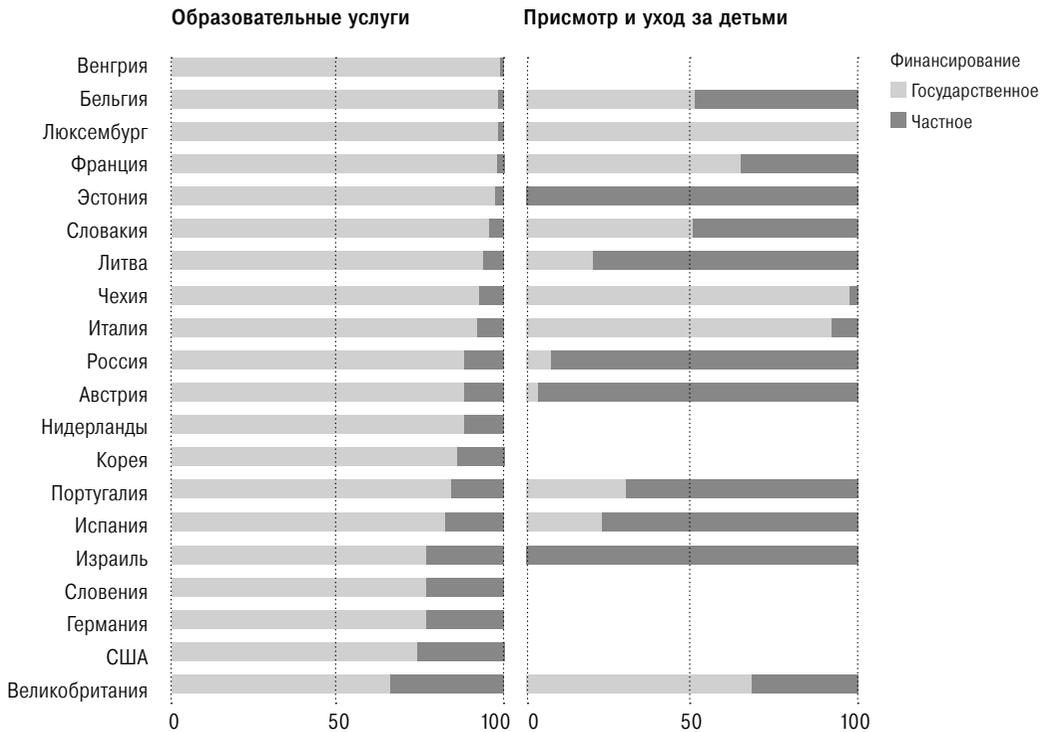
- *централизованное государственное финансирование.* Это прямое финансирование образования и воспитания детей правительством посредством аренды зданий, найма сотрудников и т. д. (например, во Франции);
- *децентрализованное государственное финансирование.* Правительство осуществляет «блоковое» финансирование муниципалитетов (финансирование единой суммой без разделения по статьям), выделяя средства на определенные нужды или на усмотрение получателя средств, а муниципалитеты реализуют программы в области образования и воспитания детей (например, в Швеции, Германии);
- *государственное финансирование на основе стимула (бюджетирование в зависимости от результата).* Правительство финансирует поставщиков услуг в сфере образования и воспитания детей «блоком» или осуществляет подушевое финансирование. Объем финансирования зависит от уровня достижений: детские сады, имеющие более высокий уровень национальной аккредитации, получают больше государственных средств (например, в некоторых американских штатах);
- *смешанная модель и создание рынка.* 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, а также обеспечивает транспорт для доставки детей в школу (в настоящее время Англия активно создает рыночные условия в дополнение к другим моделям финансирования);
- *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 некоммерческих организаций в области образования и воспитания детей раннего возраста. Если субсидия достаточно большая, она гарантирует рентабельность частных поставщиков (например, в Новой Зеландии).

Правительства многих стран осознают важность инвестирования в дошкольное образование, присмотр и уход за детьми раннего возраста: за счет таких инвестиций повышается уровень социальной справедливости в обществе. В большинстве стран ОЭСР, особенно европейских, государство активно участвует в финансировании дошкольного образования и оказывает значительное влияние на его развитие [OECD, 2017]. В возрасте 3 лет в этих странах обучаются 7 детей из 10 (в России — 8 детей из 10), а в возрасте 4 лет — почти 9 детей из 10 (в России почти столько же). Среди 2-летних детей в системе дошкольного образования в странах ОЭСР участвуют 40% (в России — 48%). Три четверти стран ОЭСР обеспечивают комплексные программы по образованию, присмотру и уходу за детьми в раннем возрасте, объем инвестируемых на эти цели средств варьирует от 0,1 до 2% ВВП [OECD, 2016]. Институциональная структура и объемы государственных расходов являются лишь одним из факторов, определяющих доступность дошкольного образования. Кроме того, на нее влияет участие в финансировании этого уровня образования неправительственных организаций, частного сектора и домохозяйств. Как показали исследования, негосударственный сектор может сыграть ключевую роль в обеспечении доступности услуг дошкольного образования и раннего развития для детей с 1,5 до 3 лет [West, 2006; Hu, Roberts, 2013; Song, 2016; O'Connor et al., 2016]. Формы его участия в предоставлении этих услуг многообразны и гибкие: семейные группы, организованные индивидуальными предпринимателями, некоммерческие мини-сады по присмотру и уходу, реализующие программы дошкольного образования, организации досуга, спорта.

В разных странах соотношение источников финансирования данного сектора системы образования существенно различается (рис. 2). В Бельгии, Люксембурге и Франции государство покрывает почти всю стоимость обучения детей раннего возраста, тогда как в Великобритании, США, Германии и Словении гораздо больший вклад по сравнению с другими странами вносят родители. В Эстонии и Израиле услуги по присмотру и уходу за детьми полностью покрываются за счет частных источников финансирования. В Литве, Испании и Австрии государство покрывает от 4 до 23% расходов на услуги по присмотру и уходу

Рис. 2. Источники финансирования деятельности дошкольных организаций по реализации образовательных программ, присмотру и уходу за детьми, 2013 г., %



за детьми раннего возраста. В России родители детей дошкольного возраста получают компенсацию части расходов на услуги по присмотру и уход за детьми как в государственном (муниципальном) секторе дошкольного образования, так и в частных детских садах<sup>4</sup> [ОЭСР, 2017].

В среднем по странам ОЭСР финансирование из частных источников покрывает 31% расходов на программы образования детей младшего возраста и 17% дошкольных образовательных программ [ОЭСР, 2016]. При этом государственные инвестиции по-прежнему составляют в среднем около 90% средств, идущих на содержание детских садов: на оплату труда педагогического персонала, поддержание имущественного комплекса, методические и образовательные материалы, общее админи-

<sup>4</sup> Единая информационная система обеспечения деятельности Министерства образования и науки Российской Федерации. [http://eis.mon.gov.ru/education/SitePages/Дошкольное\\_формы.aspx](http://eis.mon.gov.ru/education/SitePages/Дошкольное_формы.aspx)

стрирование и другие виды деятельности. Средства из частных источников финансирования покрывают большую часть расходов (в среднем около 54%) на периферийные услуги: питание, медицинские услуги и транспорт. В некоторых странах, к примеру в Эстонии и Израиле, из частных источников финансируется полная стоимость вспомогательных услуг, к которым относится, в частности, администрирование.

В Австралии, Колумбии и Дании государство активно поддерживает частные структуры и домохозяйства в их усилиях по организации дошкольного образования детей. В этих странах дошкольное образование на 20% финансируется частным сектором, при этом государство оказывает частным организациям значительную финансовую поддержку в виде трансфертов, которые составляют более 5% общего объема государственных расходов на дошкольное образование.

Межправительственные трансферты в большинстве стран направляются на поддержку образования детей раннего возраста. В среднем местные органы власти в странах ОЭСР получают финансовые трансферты от федеральных (центральных) и региональных структур в размере 13% общих государственных расходов на образование. Передавая финансирование и приняв решения относительно дошкольного образования на местный уровень управления, государство приближает их к потребностям семей. Местные органы власти вносят наибольший вклад в государственное финансирование образования в раннем детстве. В среднем по странам ОЭСР местные органы власти обеспечивают 48% общего государственного финансирования этого сектора системы образования, даже до учета трансфертов от федерального и регионального уровней. В странах ОЭСР и странах — партнерах ОЭСР государственное финансирование дошкольного образования организовано по-разному: от полного обеспечения со стороны федеральных органов (например, в Коста-Рике, Ирландии и Новой Зеландии) до почти полного финансирования местными органами власти (Эстония, Норвегия, Исландия, Словакия и Великобритания). В Аргентине, Испании и Бельгии существенную роль играют региональные структуры власти. В России финансовое обеспечение реализации основных образовательных программ дошкольного образования с 2014 г. передано на региональный уровень, на муниципальном уровне оставлено только финансовое обеспечение сети детских садов, т. е. коммунальные расходы и содержание имущественного комплекса.

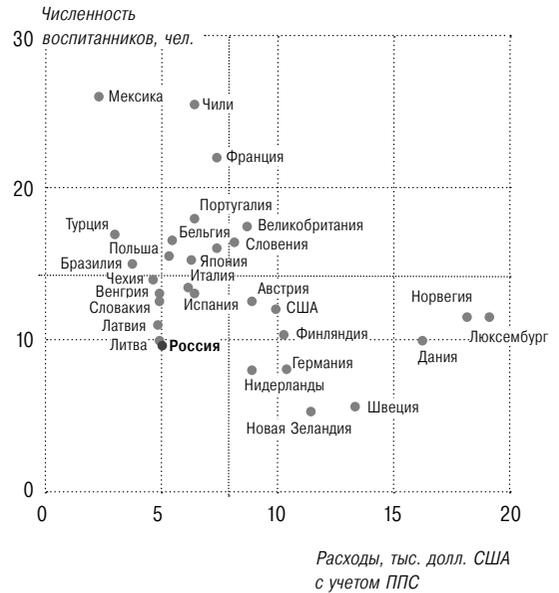
Сопоставление охвата детей в возрасте от 2 до 4 лет дошкольным образованием с уровнем государственных расходов на нужды данного сектора системы образования подтверждает наличие взаимосвязи между этими показателями (рис. 3). В таких странах, как Дания, Исландия, Норвегия и Швеция, лиди-

Рис. 3. Сопоставление охвата детей дошкольным образованием с общими государственными расходами в расчете на одного воспитанника, 2013 г.



Общие расходы на одного воспитанника системы дошкольного образования (USD с учетом паритета покупательной способности) в России рассчитывались на основании исследований, проводимых М. Л. Аграновичем [Агранович, Полетаев, Фатеева, 2005; Агранович и др., 2009].

Рис. 4. Сопоставление численности воспитанников в расчете на одного педагогического работника с общими расходами на одного ребенка из государственных и частных источников, 2013 г.



рующих по общему объему государственных расходов в расчете на одного воспитанника системы дошкольного образования, охват детей дошкольным образованием составляет более 90%, тогда как в Ирландии и Швейцарии низкий уровень расходов на одного воспитанника сопровождается и низким показателем охвата детей.

Ряд стран смогли достичь высоких показателей охвата детей дошкольным образованием — более 80%, несмотря на относительно низкие государственные расходы, к их числу относятся Израиль и Испания, в которых частный сектор обеспечивает почти 25% общего финансирования дошкольных организаций. При этом в Израиле стандарт обязательного дошкольного образования, начиная с 3 лет, включает только краткосрочные 4-часовые программы без услуг по присмотру и уходу.

Увеличение расходов на дошкольное образование не оказывает однозначного влияния на соотношение численности воспитанников и педагогов (рис. 4). Например, показатели расходов на дошкольное образование из всех источников финансирования в расчете на одного ребенка в Словении и Нидерландах весьма близки, но в Словении на одного педагога приходится около 16 детей, а в Нидерландах — 8 детей. В Нидерландах выделяют больше средств на оплату труда педагогических работников, а в Словении большая часть ассигнований используется на поддержание имущественного комплекса дошкольных образовательных организаций, закупку учебных материалов, организацию питания детей и аренду помещений. Таким образом, для обеспечения доступности дошкольного образования и достижения оптимального соотношения численности воспитанников и педагогов необходимо грамотно распределять финансовые средства на оплату труда, поддержание имущественного комплекса, материально-предметной среды, организацию питания и на прочие расходы.

В России сохраняется значительная дифференциация в стоимости услуг по присмотру и уходу за детьми в частных и государственных (муниципальных) детских садах, причем объясняется она вовсе не разницей в качестве услуг, а разными условиями функционирования частных и государственных (муниципальных) дошкольных образовательных организаций, неравным доступом к бюджетным ресурсам и высокими расходами, в первую очередь на оплату аренды. Родители, пользующиеся услугами частных и государственных детских садов, оказываются в неравных условиях.

Родительская плата за осуществление присмотра и ухода за детьми в частном секторе дошкольного образования в 2016 г. снизилась на 10% относительно прошлого периода. В государственных (муниципальных) дошкольных организациях она выросла на 17%. При этом размер платы за присмотр и уход в частном секторе в 4,6 раза выше, чем в государственных (муниципальных) дошкольных организациях (рис. 5). Разрыв в размерах родительской оплаты в дошкольных организациях разных форм собственности из года в год сокращается: в 2015 г. он составлял 6 раз, в 2014 г. — 7 раз<sup>5</sup>.

В условиях роста цен родительская плата увеличивается неравномерно (а в некоторых случаях происходит ее снижение), что ведет к углублению дифференциации и неравенства в доступе к качественному дошкольному образованию в раз-

<sup>5</sup> Здесь и далее в данном разделе приводятся сведения, полученные в ходе Мониторинга экономики образования 2016 г. при социологическом обследовании родителей воспитанников образовательных организаций, реализующих программы дошкольного образования.

Рис. 5. Средний размер ежемесячной родительской платы за осуществление присмотра и ухода за детьми в государственных (муниципальных) и частных дошкольных организациях, руб.



ных регионах. Родительская плата может не покрывать расходы на питание, и многие родители стараются доплатить за хорошее питание своих детей (3,7% родителей, чьи дети посещают государственные (муниципальные) дошкольные организации, и 3% родителей, чьи дети посещают частные дошкольные организации). Не все могут позволить себе дополнительные расходы на питание, во-первых, по причине ограниченности семейного бюджета, а во-вторых, из-за перехода на аутсорсинг в организации питания в дошкольных организациях: у родителей зачастую нет прямых контактов со сторонними поставщиками, а порой даже и информации о том, кто поставляет питание. Поэтому во многих случаях происходит замещение продуктов в меню детских садов, а следовательно, снижение качества питания и ухудшение состояния здоровья детей.

В 2016 г. расходы семей, чьи дети посещают частные дошкольные организации, на дополнительные занятия вне дошкольной организации заметно сократились — ниже уровня 2013 г. В дальнейшем при выработке решений о развитии платного сегмента дополнительного образования воспитанников вне дошкольной организации следует учитывать приемлемый для родителей диапазон расходов. Он составляет 20–25 тыс. руб. в год, т. е. примерно 2,5 тыс. руб. в месяц. Нести такие расходы согласны не более трети семей, независимо от того, какую дошкольную организацию посещают их дети — государственную (муниципальную) или частную. Потенциал дальнейшего развития этого сегмента исчерпан.

Очереди в дошкольные образовательные учреждения — сегодня один из острых социальных вопросов в России. В настоящее время изыскиваются все возможности для повышения наполняемости детских садов: уплотняются группы, пересматривается функциональное назначение помещений, с тем чтобы разместить в детском саду максимально возможное количество групп, реконструируются и пристраиваются спортивные или музыкальные залы, чтобы высвободить помещения для групп.

### 3. Выбор и предпочтения родителей

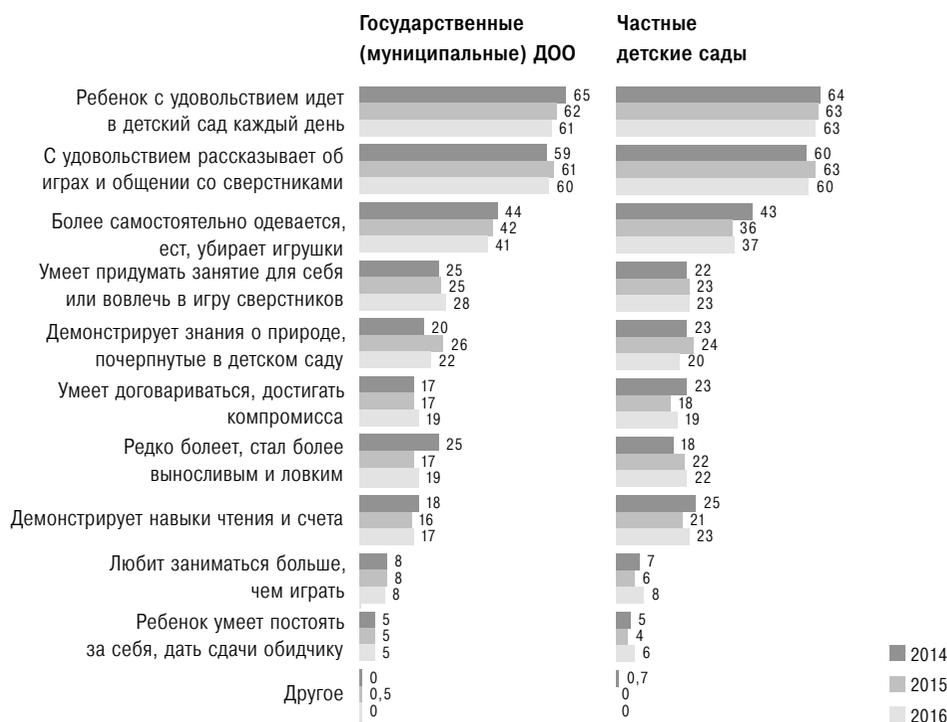
Рис. 6. Самые важные задачи детского сада, по мнению родителей, %



Судя по данным Мониторинга экономики образования 2016 г., более половины родителей, чьи дети посещают детские сады, выбирая дошкольную организацию, рассматривали два-три варианта. Заранее побеспокоились о приеме ребенка в ведомственный или государственный (муниципальный) детский сад в 2016 г. 11% родителей, в 2015 г. таких было 15%. У 12% опрошенных родителей дошкольников выбора не было, так как детский сад в их населенном пункте был единственным. Чаще всего выбор между двумя-тремя вариантами дошкольных организаций имели семьи в Москве: 83%, реже всего — в поселках городского типа и сельской местности: 30%. Около 54% опрошенных родителей в поселках городского типа и селах отметили, что детский сад был единственным в их населенном пункте.

Самой распространенной причиной выбора именно данной дошкольной организации является ее близость к дому. Для большинства родителей важны квалификация воспитателей, условия ухода за детьми, репутация дошкольной организации, уровень подготовки к школе, которую она дает. При выборе частного детского сада родители стали уделять больше внимания доступности по цене. Самыми важными задачами детского сада родители детей, посещающих как государственные (муниципальные) дошкольные организации, так и частные детские сады, считают осуществление присмотра и ухода за ребенком,

Рис. 7. Наиболее важные показатели качества работы детского сада, по мнению родителей, %



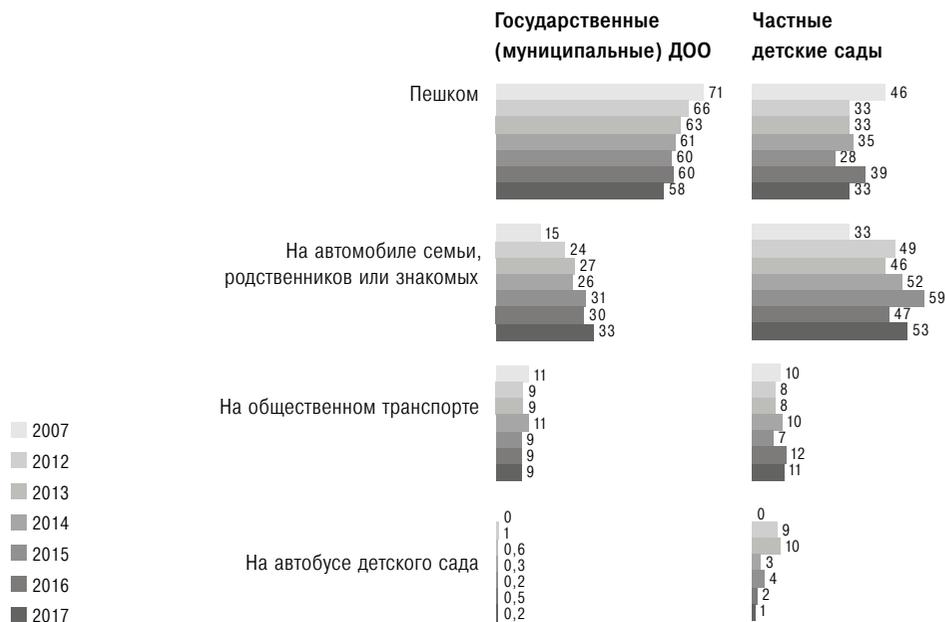
развитие его умственных способностей, подготовку к школе и социализацию (рис. 6).

Оценивая качество работы детского сада, родители прежде всего принимают во внимание отношение к нему самого ребенка: хочет ли он идти в сад, рассказывает ли с удовольствием об играх в детском саду и общении со сверстниками, кроме того, для них важно, чтобы в детском саду ребенок учился самостоятельности и умению ухаживать за собой (рис. 7).

Большинство детей, посещающих государственные (муниципальные) детские сады, добираются до них пешком (таких 60%). Чуть менее трети детей едут в детский сад на автомобиле членов семьи, родственников и знакомых, 9% — на общественном транспорте. Дети из частных детских садов в 60% случаев добираются до детского сада на автомобиле, общественном транспорте или на автобусе своей организации (рис. 8).

Транспортная доступность детского сада предполагает организацию подвоза детей на общественном или личном транспорте. В этом случае для каждого детского сада должны быть сформулированы конкретные требования по оптимизации раз-

Рис. 8. Пешеходная и транспортная доступность государственных (муниципальных) дошкольных образовательных организаций и частных детских садов, % от численности опрошенных родителей



мещения самих объектов и организации прилегающих территорий. При детских садах и образовательных комплексах, в состав которых входят дошкольные отделения, практически нигде не предусмотрены парковки, места высадки детей из автомобилей и посадки. Существует настоятельная необходимость изменения норм проектирования, строительства, а также реконструкции и капитального ремонта подъездных путей, прилегающих территорий и организации трафика. Регулирующая документация категорически отстала от современной структуры сети образовательных организаций, способов доставки воспитанников в детские сады, перемещения детей внутри образовательных комплексов с учетом основных и дополнительных образовательных программ.

В качестве одного из средств снижения социальной напряженности, обусловленной большими очередями в дошкольных образовательных организациях, особенно в городах, в последние годы введена электронная очередь. Тем самым полномочия по контролю за наполняемостью дошкольных образовательных организаций (за направлением и зачислением детей в конкрет-

**Рис. 9. Средняя численность детей в группе в государственных (муниципальных) дошкольных образовательных организациях и частных детских садах, по опросам воспитателей, человек**



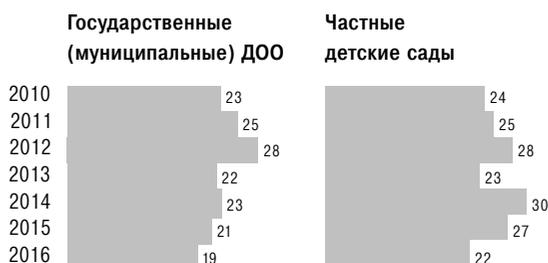
ные дошкольные учреждения) перенесены с уровня администрации детского сада на уровень учредителя — муниципальных органов управления образованием для предотвращения злоупотреблений, повышения прозрачности зачисления детей в дошкольные учреждения и обеспечения справедливости.

Большее половины (60%) семей, имеющих детей дошкольного возраста, использовали электронную очередь для получения места в государственных (муниципальных) дошкольных образовательных организациях. В 27% случаев семьи не использовали электронную очередь потому, что в этом не было необходимости. Только 7% семей не использовали электронную очередь, поскольку она не была организована. Сервисные электронные услуги постоянно совершенствуются, и доля родителей, которые испытывают сложности при использовании электронной очереди для получения места в государственных (муниципальных) детских садах, постепенно снижается. Однако возможности этих услуг еще не используются максимально эффективно, и причиной тому недостаточная информированность родителей о порядке комплектования групп в дошкольных организациях, неполное отражение сети дошкольных учреждений в базах данных, неясность в правилах движения (перемещения) в очереди, а отсюда — непонимание родителями своих прав и ответственности органов власти за обеспечение доступности дошкольного образования. Отсутствует электронная очередь в ясельной группе.

Средний размер группы в государственных (муниципальных) детских садах постепенно увеличивается, и к 2016 г. он составил 25,2 человека. В 2015 г. этот показатель равнялся 24,6 человека. Воспитатели частных детских садов также отмечают рост численности детей в группах — в среднем до 17 человек (рис. 9).

Ежегодно у воспитателей государственных (муниципальных) детских садов увеличивается административная нагрузка и появляются дополнительные обязанности. Средняя продолжительность времени, которое воспитатель использует для за-

Рис. 10. Средняя продолжительность занятий воспитателя с детьми в государственных (муниципальных) дошкольных образовательных организациях и частных детских садах, 2010–2016 гг., часов в неделю, по опросам воспитателей



нятий с детьми, постепенно снижается как в государственном (муниципальном), так и в частном секторе дошкольного образования, при этом в частных детских садах она все-таки выше (рис. 10).

Таким образом, средняя продолжительность занятий с детьми сокращается, группы, в которых работают воспитатели государственных (муниципальных) детских садов, увеличиваются. Такие условия означают увеличение нагрузки на воспитателей, которое препятствует качественной реализации образовательных программ дошкольного образования.

Эффективность деятельности педагогов зависит, в частности, от материальных стимулов [Клячко, Аврамова, Логинов, 2015]. Результаты оценивания работы педагогов родителями используются в дошкольных организациях для определения стимулирующих выплат (это отметили 24% воспитателей государственных (муниципальных) детских садов), для принятия решения о повышении квалификации педагогов (это подтверждают 23% воспитателей), а также единовременное материальное стимулирование в 16% случаев проводится с использованием результатов оценивания родителями работы воспитателей.

#### 4. Развитие инфраструктуры дошкольного образования

Затруднения в доступе к услугам детских садов напрямую влияют на крайне значимый демографический показатель — рождаемость. По данным выборочного обследования репродуктивных планов населения в 30 субъектах Российской Федерации, проведенного Росстатом в 2012 г., отсутствие возможности устроить ребенка в детский сад или ясли заняло в рейтинге причин, сдерживающих решение родить еще одного ребенка, третье место — после материальных и жилищных трудностей. Более того, среди мер, которые влияют на решение иметь больше детей,

компенсацию затрат на оплату услуг по присмотру и уходу родители считают более значимой, чем пособия и отпуска, связанные с рождением ребенка, и почти столь же важной, как материнский капитал и льготные жилищные кредиты.

Особенно остро проблема стоит в крупных городах, где по сравнению с 1990-ми годами значительно сократилась сеть дошкольных образовательных организаций, а новая сеть находится в стадии формирования. Для ее создания используются разные механизмы: новое строительство, реконструкция, капитальный ремонт, возврат ранее переданных зданий, развитие гибких семейных форм организации присмотра и ухода за детьми, поддержка предпринимательства и развитие корпоративного сегмента как структурных подразделений фирм и предприятий. Сеть организаций, предоставляющих услуги дошкольного образования, является негибкой: более 80% в ней составляют государственные и муниципальные детские сады. В оказание услуг дошкольного образования весьма мало вовлечены другие организации социокультурной сферы, а в ряде муниципалитетов в этой сфере есть избыточные мощности. Быстрое наращивание сети сопряжено с рядом объективных трудностей.

Одновременно с развитием инфраструктуры решаются задачи перехода на новое качество дошкольного образования. Признание его полноценным уровнем образования вывело на повестку дня необходимость достижения общественного согласия относительно целей его развития, приемлемых и востребованных форм организации. Дошкольное образование решает задачи и образования, и присмотра. Родители ожидают от системы дошкольного образования не только воспитания и обучения ребенка в рамках образовательной программы, но и удобного для них самих режима присмотра и ухода за ребенком. Варианты объединения альтернативных подходов к организации ухода за детьми младшего возраста с различными моделями их образования в интегрированную систему ищут и апробируют в разных странах [Freitas, Shelton, Tudge, 2008; Rode, 2009].

«Пакетирование» услуг образования и присмотра в сфере дошкольного образования в России предъявляет высокие требования к инфраструктуре, включая санитарно-эпидемиологические правила и нормативы. Здания, в которых предоставляется дошкольное образование, должны быть приспособлены для пребывания там детей 12 часов в сутки, а это означает высокую стоимость инфраструктуры. При этом ни коллективы детских садов, ни родители не заинтересованы в более гибких формах предоставления услуг. Наиболее желательным для населения вариантом развития инфраструктуры дошкольного образования является строительство новых детских садов. Требования к оборудованию организаций, предоставляющих дошкольное обра-

зование, в России сравнимы и часто выше, чем в странах ОЭСР с гораздо более высоким уровнем подушевого дохода. Регионы нередко соревнуются в том, кто построит для детского сада более современное здание, включающее бассейн, специализированные помещения и т. п. Такое оборудование дошкольных образовательных организаций отвечает запросам населения, но требует значительного ресурсного обеспечения, а в итоге приводит не к росту доступности, а к углублению неравенства.

Совершенно иная инфраструктура требуется для предоставления только дошкольного образования (без присмотра и ухода). Пример — группы временного пребывания. Их распространенность в разных регионах России сильно различается, однако широкого признания эта форма пока не получила нигде. Это весьма перспективный вариант организации дошкольного образования, но он требует переоборудования учреждений дополнительного образования, культуры и спорта для групп кратковременного пребывания, реализующих программы дошкольного образования в первой половине дня. При реализации гибких форм предоставления дошкольного образования, причем как муниципальными, так и частными детскими садами, можно использовать модели финансирования, основанные на межмуниципальных агентских соглашениях. Они дают возможность интегрировать и кооперировать ресурсы всей социокультурной сферы в целях развития дошкольного образования.

Альтернативой государственным или муниципальным детским садам являются частные дошкольные организации. Их доля сегодня не превышает 2% общего числа организаций, предоставляющих дошкольное образование в России. Принципиально иная ситуация в других странах. К примеру, в Австралии 46% услуг дошкольного образования и ухода за детьми осуществляют организации, находящиеся в частной собственности [Tayler, 2016]. Оценки числа негосударственных дошкольных организаций в России могут быть неточны, поскольку, во-первых, многие из них регистрируются как осуществляющие присмотр и уход и не входят в статистику по образовательным организациям, а во-вторых, распространенной практикой является предоставление таких услуг индивидуальными предпринимателями без оформления юридического лица. При этом существенная часть таких предпринимателей (по экспертным оценкам равная и даже превышающая официальную) действует нелегально: без регистрации или регистрируясь для «предоставления социальных услуг населению без обеспечения проживания», для организации «досуговых клубов».

Наличие барьеров в создании частных организаций дошкольного образования существенно увеличивает требования к размеру стартового капитала при инвестировании в развитие такого бизнеса. В некоторых субъектах Российской Федера-

ции до принятия изменений в законодательство, обеспечивших равенство доступа негосударственных дошкольных образовательных организаций к бюджетному финансированию, использовался механизм размещения муниципального заказа на услуги дошкольного образования у немуниципальных поставщиков (в Перми с 2007 г., в Липецкой и Калининградской областях), а также предоставлялись субсидии частным детским садам (в Перми, Липецкой и Псковской областях, Республике Саха (Якутия), Кемерове). После принятия изменений в законодательство число регионов, субсидирующих частные детские сады, стало расширяться (Самара, Московская область), появились примеры компенсации родителям части затрат на содержание детей в частных детских садах (Томская область).

Поиск оптимальной модели негосударственных или семейных детских садов, по сути, есть поиск оптимальной модели для формирования инфраструктуры дошкольного образования или условий для ее развития. Он не ограничивается разработкой стратегий финансирования и совершенствованием законодательства. К примеру, проблемы, возникшие в частном секторе дошкольного образования в Вологодской области, указывают на отсутствие мотивации к развитию бизнеса и продвижению своих услуг у большинства предпринимателей [Leonidova, Svirelkina, 2016].

Одним из вариантов услуг негосударственного сектора в сфере дошкольного образования мог бы стать институт доступной бюджетной няни. Она, безусловно, была бы востребована семьями, имеющими детей младшего дошкольного возраста. Когда ребенку исполняется 1,5 года, семья перестает получать пособие по уходу. И именно в этот период для молодых семей возрастает риск «провала в бедность», так как выйти на работу мама не может: не с кем оставить ребенка и нет возможности устроить его в детский сад [Абанкина и др., 2016].

Перед бюджетным сектором в дошкольном образовании стоит задача увязать финансирование с доступностью услуг, с качеством образования, присмотра и ухода за детьми, т. е. перейти от финансирования затрат к финансированию результатов. В дошкольном образовании это сделать труднее, чем в каком-либо другом секторе. На данном этапе развития дошкольного образования важно найти емкие показатели качества, которые связаны не только с воспитанием и обучением детей, но и с доступностью услуг, а также с задачами укрепления здоровья детей, с реализацией программ необходимой коррекции, с учетом индивидуальных предпочтений при организации питания, прогулок, материально-предметной среды для разных детей.

**5. Заключение** Сегодня посещение детского сада становится социальной нормой вне зависимости от места проживания и доходов родителей. Во многих странах мира, показывающих высокие образовательные результаты школьников, в течение последних лет принимаются новые программы и стандарты дошкольного воспитания, усиливается внимание к раннему развитию. Эти страны формируют свою политику с учетом высокой отдачи от инвестиций в развитие человеческого капитала на ранней стадии. В России обеспечить доступность дошкольного образования всем категориям населения сегодня не позволяет неразвитость инфраструктуры дошкольного образования, отсутствие реальной поддержки негосударственным организациям, работающим в этом секторе. Шаги в этом направлении могут стать действенным инструментом снижения социального напряжения и будут способствовать упрочению положения России как страны, обеспечивающей качественное дошкольное образование, которое является одним из важнейших факторов социального благополучия.

Развитие в раннем возрасте в существенной степени определяет достижения в школьном обучении, которые имеют решающее значение для жизненного успеха. Заботясь о социальной устойчивости и качестве трудовых ресурсов, многие развитые страны активно вкладываются в дошкольное образование, обращая особое внимание на детей из семей с низким социальным статусом. Чтобы не допустить отставания российских детей в раннем развитии от показателей передовых стран, в России необходимо расширять систему общественного дошкольного образования, обеспечивать психолого-педагогический патронаж детей раннего возраста, а также поддержку семейного воспитания через родительское просвещение.

Отсутствие гарантированного государством права на подготовку к школе в целях выравнивания стартовых возможностей (вне зависимости от посещения детского сада) приводит к существенной неоднородности детей, поступающих в первый класс, с точки зрения психологической, социальной и культурной готовности к школьному обучению. Эта неоднородность обостряется с распространением платных курсов подготовки к школе для детей 5–6 лет, доступных лишь относительно обеспеченным слоям и очень разных по качеству.

Сохраняется значительная дифференциация в стоимости услуг по присмотру и уходу за детьми в государственных (муниципальных) дошкольных организациях и частных детских садах, которая ставит родителей в неравные условия. Столь значимое расхождение объясняется вовсе не разницей в качестве услуг по присмотру и уходу за детьми, а разными условиями функционирования государственных (муниципальных) дошкольных образовательных организаций и частных детских садов, не-

равным доступом к бюджетным ресурсам и высокими расходами, в первую очередь на оплату аренды.

Высокая стоимость частных детских садов не создает пока реальной конкуренции, для государственных (муниципальных) детских садов она не становится стимулом к повышению качества услуг, рыночные механизмы фактически не задействованы. Выравнивание расходов родителей на частные и муниципальные (государственные) детские сады будет способствовать развитию конкуренции как важного механизма регулирования качества дошкольного образования.

Разрабатывая финансовую стратегию поддержки раннего развития и дошкольного образования, следует иметь в виду, что переложить большую часть расходов на плечи родителей невозможно: уровень доходов молодых семей очень сильно дифференцирован по регионам. Рост родительской платы, опережающий показатели инфляции, отмечается почти в трети дошкольных образовательных организаций в малых городах, селах и поселках городского типа, т. е. в населенных пунктах с наименьшей платежеспособностью населения. Это означает перенос финансовой нагрузки, связанной с содержанием и обучением детей в дошкольных учреждениях, с муниципальных бюджетов на бюджеты домохозяйств. Он обусловлен, в частности, несбалансированностью муниципальных бюджетов, на которые возложено финансирование дошкольного образования.

Сфера дошкольного образования в нашей стране — самая дорогая, она дороже даже профессионального образования. Высокая стоимость обусловлена тем, что дошкольные образовательные организации взяли на себя очень большую ответственность — не только за образовательные программы, но и за уход, присмотр, содержание детей, коррекцию состояния их здоровья. Принимая решения о финансовой стратегии поддержки дошкольного образования, необходимо помнить, что инвестиции в раннее развитие — это самые окупаемые вложения в человеческий капитал. Обеспечивая детей местами в детских садах, мы не просто помогаем работающим родителям, мы создаем условия для развития самого юного поколения страны.

1. Абанкина И. В., Родина Н. В., Филатова Л. М. (2017) Мотивации, поведение и стратегии родителей воспитанников образовательных организаций, реализующих программы дошкольного образования, на рынке дошкольного образования. Мониторинг экономики образования. Вып. 13 (112). М.: Изд. дом ВШЭ.
2. Абанкина И. В., Филатова Л. М., Козьмина Я. Я., Сивак Е. В. (2016) Динамика расходов семей на дошкольное образование, присмотр и уход. Мониторинг экономики образования. Вып. 3 (92). М.: Изд. дом ВШЭ.

## Литература

3. Агранович М. Л., Ковалева Г. С., Поливанова К. Н., Фатеева А. В. (2009) Российское образование в контексте международных индикаторов. Аналитический доклад. М.: Сентябрь.
4. Агранович М. Л., Полетаев А. В., Фатеева А. В. (2005) Российское образование в контексте международных показателей. Сопоставительный доклад. М.: Аспект Пресс.
5. Клячко Т. Л., Аврамова Е. М., Логинов Д. М. (2015) Зависимость эффективной деятельности от материальных стимулов // Экономика образования. № 2. С. 63–73.
6. Константиновский Д. Л., Вахштайн В. С., Куракин Д. Ю., Рошина Я. М. (2006) Доступность качественного общего образования: возможности и ограничения // Вопросы образования / Educational Studies Moscow. № 2. С. 186–202.
7. Фридман М. (2006) Капитализм и свобода. М.: Новое издательство.
8. Curl A., Nelson J., Anable J. (2011) Does Accessibility Planning Address what Matters? A Review of Current Practice and Practitioner Perspectives // Research in Transportation Business & Management. Vol. 2. No 11. P. 3–11.
9. Ertas N., Shields S. (2012) Child Care Subsidies and Care Arrangements of Low-Income Parents // Children and Youth Services Review. Vol. 34. No 1. P. 179–185.
10. Freitas L., Shelton T., Tudge J. (2008) Conceptions of US and Brazilian Early Childhood Care and Education: A Historical and Comparative Analysis // International Journal of Behavioral Development. Vol. 32. No 2. P. 161–170.
11. Geurs K., van Wee B. (2004) Accessibility Evaluation of Land-Use and Transport Strategies: Review and Research Directions // Journal of Transport Geography. Vol. 12. No 2. P. 127–140.
12. Gibbons S., Silva O. (2006) Competition and Accessibility in School Markets: Empirical Analysis Using Boundary Discontinuities // T. J. Gronberg, D. W. Jansen (eds) Improving School Accountability: Checkups or Choice. Oxford: JAI Press. P. 157–184.
13. Heckman J., Layne-Farrar A., Todd P. (1996) Human Capital Pricing Equations with an Application to Estimating the Effect of Schooling Quality on Earnings // The Review of Economics and Statistics. Vol. 78. No 4. P. 562–610.
14. Heckman J., Lochner L., Smith J., Taber C. (1997) The Effects of Government Policy on Human Capital Investment and Wage Inequality // Chicago Policy Review. Vol. 1. No 2. P. 1–40.
15. Hoxby C. (2000) Does Competition among Public Schools Benefit Students and Taxpayers? // The American Economic Review. Vol. 90. No. 5. P. 1209–1238.
16. Hu B. Y., Roberts S. K. (2013) A Qualitative Study of the Current Transformation to Rural Village Early Childhood in China: Retrospect and Prospect // International Journal of Educational Development. Vol. 33. No 4. P. 316–324.
17. Leithwood K., Jantzi D. (2009) Review of Empirical Evidence about School Size Effects // Review of Educational Research. Vol. 79. No. 1. P. 464–490.
18. Leonidova G. V., Svirelkina I. I. (2016) Non-State Preschool Education: Current Practices of Territorial Development // Economic and Social Changes-Facts Trends Forecast. Vol. 43. No 1. P. 138–152.
19. Mollborn S., Lawrence E., James-Hawkins L., Fomby P. (2014) When Do Socioeconomic Resources Matter Most in Early Childhood? // Advances in Life Course Research. Vol. 20. P. 56–69.

20. Niedzielski M., Boschmann E. (2014) Travel Time and Distance as Relative Accessibility in the Journey to Work // *Annals of the Association of American Geographers*. Vol. 104. No 6. P. 1156–1182.
21. O'Connor M. et al. (2016) Preschool Attendance Trends in Australia: Evidence from Two Sequential Population Cohorts // *Early Childhood Research Quarterly*. Vol. 35. No 2. P. 31–39.
22. OECD (2016) *Education at a Glance 2016*. OECD Indicators. Paris: OECD.
23. OECD (2017) Who Bears the Cost of Early Childhood Education and How Does it Affect Enrolment? // *Education Indicators in Focus*. No 52.
24. Páez A., Scott D., Morency C. (2012) Measuring Accessibility: Positive and Normative Implementations of Various Accessibility Indicators // *Journal of Transport Geography*. Vol. 25. P. 141–153.
25. Rode L. (2009) Formation of Pre-school Educational Establishments Network for Well-balanced Territorial Development // *Economic Science for Rural Development: Primary and Secondary Production, Consumption*. No 19. P. 282–287.
26. Song Y. (2016) Trends in Preschool Education: Public Finance Investment, Development Trends, and Challenges to Its Equality // *Chinese Research Perspectives on Educational Development*. Vol. 3. P. 77–110.
27. Stiefel L., Berne R., Iatarola P., Fruchter N. (2000) High School Size: Budget and Performance in New York City // *Educational Evaluation and Policy Analysis*. Vol. 22. No 1. P. 27–39.
28. Stooke B. W. (2012) Australian Early Childhood Education and Care Reform: A Child, Gender and Business Case // *Child Research Net*. May 25. [http://www.childresearch.net/projects/ecec/2012\\_02.html](http://www.childresearch.net/projects/ecec/2012_02.html)
29. Tayler C. (2016) Reforming Australian Early Childhood Education and Care Provision (2009–2015) // *Australasian Journal of Early Childhood*. Vol. 41. No 2. P. 27–31.
30. Vincent C., Ball S., Kemp S. (2004) The Social Geography of Childcare: Making Up a Middle-Class Child // *British Journal of Sociology of Education*. Vol. 25. No 2. P. 229–244.
31. West A. (2006) The Pre-School Education Market in England from 1997: Quality, Availability, Affordability and Equity // *Oxford Review of Education*. Vol. 32. No 3. P. 283–301.
32. Wong S., Harrison L., Whiteford C., Rivalland C. (2014) Utilisation of Early Childhood Education and Care Services in a Nationally Representative Sample of Australian Children: A Focus on Disadvantage // *Australasian Journal of Early Childhood*. Vol. 39. No 2. P. 60–69.

## Accessibility of Pre-School Education

Authors **Irina Abankina**

Candidate of Sciences in Economics, Professor, Director, Institute for Education Studies, Institute of Education, National Research University Higher School of Economics. E-mail: abankinai@hse.ru

**Liudmila Filatova**

Candidate of Sciences in Economics, Senior Researcher, Institute for Education Studies, Institute of Education, National Research University Higher School of Economics. E-mail: lmfilatova@hse.ru

Address: 20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation

**Abstract** The article presents the latest changes and modern mechanisms in providing accessibility of pre-school education that relate to the tasks in the formation of norms and values of early childhood development. It explores the issues related to developing private entrepreneurship in the field of child care and education, and the regulation of legislative changes aimed at increasing competition between private and municipal kindergartens. It assesses parents' basic demands for modern accessibility mechanisms when electronic services for admission to the pre-school institution are introduced; it analyses various aspects of increasing pre-school education accessibility with regard to the selection of a kindergarten, the regime of day-care programs, the number of children per group, and the work of the day-care assistants. Special attention is paid to comparing public (municipal) pre-school educational institutions and private kindergartens in order to evaluate the different opportunities which enable parents to have a free choice of pre-schools institutions. The article describes the vectors in the development of pre-school education accessibility, and in levelling the starting opportunities for successful educational strategies.

**Keywords** pre-school education, child care, accessibility, accessibility mechanisms, private kindergartens, competition, choice of kindergarten, electronic queuing solutions.

- References**
- Abankina I., Filatova L., Kozmina Ya., Sivak E. (2016) *Dinamika rashodov semey na doshkolnoe obrazovanie, prismostr i uhod* [Dynamics of Expenses of Families on Preschool Education and Care]. Monitoring of Education Markets and Organizations, no 3 (92). Moscow: HSE.
- Abankina I., Rodina N., Filatova L. (2017) *Motivatcii, povedenie i strategii roditel'ey vospitannikov obrazovatelnykh organizatscii, realizuyushchih programmy doshkolnogo obrazovaniya, na rynke doshkolnogo obrazovaniya* [Motivation, Behavior and Strategies of Parents Whose Children Attend Educational Organizations that Implement Pre-School Education Programs in the Preschool Education Market]. Monitoring of Education Markets and Organizations, no 13 (112). Moscow: HSE.
- Agranovich M., Kovaleva G., Polivanova K., Fateeva A. (2009) *Rossiyskoe obrazovanie v kontekste mezhdunarodnykh indikatorov. Analiticheskii doklad* [Russian Education in the Context of International Indicators. Analytical report]. Moscow: Sentyabr.
- Agranovich M., Poletaev A., Fateeva A. (2005) *Rossiyskoe obrazovanie v kontekste mezhdunarodnykh pokazateley. Sopostavitelny doklad* [Russian Education in the Context of International Indicators. Comparative report]. Moscow: Aspect Press.

- Curl A., Nelson J., Anable J. (2011) Does Accessibility Planning Address what Matters? A Review of Current Practice and Practitioner Perspectives. *Research in Transportation Business & Management*, vol. 2, no 11, pp. 3–11.
- Ertas N., Shields S. (2012) Child Care Subsidies and Care Arrangements of Low-Income Parents. *Children and Youth Services Review*, vol. 34, no 1, pp. 179–185.
- Freitas L., Shelton T., Tudge J. (2008) Conceptions of US and Brazilian Early Childhood Care and Education: A Historical and Comparative Analysis. *International Journal of Behavioral Development*, vol. 32, no 2, pp. 161–170.
- Friedman M. (2006) Kapitalizm i svoboda [Capitalism and Freedom]. Moscow: New Publishing House.
- Geurs K., van Wee B. (2004) Accessibility Evaluation of Land-Use and Transport Strategies: Review and Research Directions. *Journal of Transport Geography*, vol. 12, no 2, pp. 127–140.
- Gibbons S., Silva O. (2006) Competition and Accessibility in School Markets: Empirical Analysis Using Boundary Discontinuities. *Improving School Accountability: Checkups or Choice* (eds T. J. Gronberg, D. W. Jansen), Oxford: JAI Press, pp. 157–184.
- Heckman J., Layne-Farrar A., Todd P. (1996) Human Capital Pricing Equations with an Application to Estimating the Effect of Schooling Quality on Earnings. *The Review of Economics and Statistics*, vol. 78, no 4, pp. 562–610.
- Heckman J., Lochner L., Smith J., Taber C. (1997) The Effects of Government Policy on Human Capital Investment and Wage Inequality. *Chicago Policy Review*, vol. 1, no 2, pp. 1–40.
- Hoxby C. (2000) Does Competition among Public Schools Benefit Students and Taxpayers? *The American Economic Review*, vol. 90, no 5, pp. 1209–1238.
- Hu B. Y., Roberts S. K. (2013) A Qualitative Study of the Current Transformation to Rural Village Early Childhood in China: Retrospect and Prospect. *International Journal of Educational Development*, vol. 33, no 4, pp. 316–324.
- Klyachko T., Avramova E., Loginov D. (2015) Zavisimost effektivnoy deyatelnosti ot materialnyh stimulov [The Dependence of the Effective Activity from Financial Incentives]. *Economics of Education*, no 2, pp. 63–73.
- Konstantinovskiy D., Kurakin D., Roshchina Y., Vahstajin V. (2006) Dostupnost kachestvennogo obshchego obrazovaniya v Rossii: vozmozhnosti i ogranicheniya [The Accessibility of Quality Education in Russia: Opportunities and Restrictions]. *Voprosy obrazovaniya / Educational Studies Moscow*, no 2, pp. 186–202.
- Leithwood K., Jantzi D. (2009) Review of Empirical Evidence about School Size Effects. *Review of Educational Research*, vol. 79, no 1, pp. 464–490.
- Leonidova G. V., Svirelkina I. I. (2016) Non-State Preschool Education: Current Practices of Territorial Development. *Economic and Social Changes-Facts Trends Forecast*, vol. 43, no 1, pp. 138–152.
- Mollborn S., Lawrence E., James-Hawkins L., Fomby P. (2014) When Do Socioeconomic Resources Matter Most in Early Childhood? *Advances in Life Course Research*, vol. 20, pp. 56–69.
- Niedzielski M., Boschmann E. (2014) Travel Time and Distance as Relative Accessibility in the Journey to Work. *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 104, no 6, pp. 1156–1182.
- O'Connor M. et al. (2016) Preschool Attendance Trends in Australia: Evidence from Two Sequential Population Cohorts. *Early Childhood Research Quarterly*, vol. 35, no 2, pp. 31–39.
- OECD (2016) *Education at a Glance 2016. OECD Indicators*. Paris: OECD.
- OECD (2017) Who Bears the Cost of Early Childhood Education and How Does it Affect Enrolment? *Education Indicators in Focus*, no 52.

- Páez A., Scott D., Morency C. (2012) Measuring Accessibility: Positive and Normative Implementations of Various Accessibility Indicators. *Journal of Transport Geography*, vol. 25, pp. 141–153.
- Rode L. (2009) Formation of Pre-school Educational Establishments Network for Well-balanced Territorial Development. *Economic Science for Rural Development: Primary and Secondary Production, Consumption*, no 19, pp. 282–287.
- Song Y. (2016) Trends in Preschool Education: Public Finance Investment, Development Trends, and Challenges to Its Equality. *Chinese Research Perspectives on Educational Development*, vol. 3, pp. 77–110.
- Stiefel L., Berne R., Iatarola P., Fruchter N. (2000) High School Size: Budget and Performance in New York City. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 22, no 1, pp. 27–39.
- Stooke B.W. (2012) Australian Early Childhood Education and Care Reform: A Child, Gender and Business Case. *Child Research Net*, May 25. Available at: [http://www.childresearch.net/projects/ecec/2012\\_02.html](http://www.childresearch.net/projects/ecec/2012_02.html) (accessed 10 May 2018).
- Taylor C. (2016) Reforming Australian Early Childhood Education and Care Provision (2009–2015). *Australasian Journal of Early Childhood*, vol. 41, no 2, pp. 27–31.
- Vincent C., Ball S., Kemp S. (2004) The Social Geography of Childcare: Making Up a Middle-Class Child. *British Journal of Sociology of Education*, vol. 25, no 2, pp. 229–244.
- West A. (2006) The Pre-School Education Market in England from 1997: Quality, Availability, Affordability and Equity. *Oxford Review of Education*, vol. 32, no 3, pp. 283–301.
- Wong S., Harrison L., Whiteford C. Rivalland C. (2014) Utilisation of Early Childhood Education and Care Services in a Nationally Representative Sample of Australian Children: A Focus on Disadvantage. *Australasian Journal of Early Childhood*, vol. 39, no 2, pp. 60–69.