

АНО «СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ УПРАВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ»

НЕГОСУДАРСТВЕННОЕ ДОШКОЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ В РОССИИ

ОЦЕНКА ПРОГРАММ ГОСПОДДЕРЖКИ,
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
И ПЕРСПЕКТИВ РАЗВИТИЯ



Москва, 2013

АНО «СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ УПРАВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ»

НЕГОСУДАРСТВЕННОЕ ДОШКОЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ В РОССИИ

ОЦЕНКА ПРОГРАММ ГОСПОДДЕРЖКИ,
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
И ПЕРСПЕКТИВ РАЗВИТИЯ

*Под общей редакцией
кандидата социологических наук
О. Б. Савинской*

Москва, 2013

УДК 373.2.058(470+571)

ББК 74.14(2Рос)

Н41

*Издание подготовлено и опубликовано при поддержке
Департамента социальной защиты населения города Москвы*

Авторы:

О. Б. Савинская (введение, главы 1—4, заключение);
Е. А. Баллаева (главы 2, 4, заключение);
А. Б. Цимбаленко (глава 4); Е. В. Кочкина (заключение)

Консультанты:

С. Ю. Рыбальченко, к.соц.н.; О. Г. Исупова, к.соц.н.

Рецензенты:

Л. С. Ржаницына, д.э.н., профессор, главный научный сотрудник
Института экономики РАН;
Н. С. Григорьева, д.п.н., профессор, директор Центра
сравнительной социальной политики, факультет государственного
управления, МГУ имени М. В. Ломоносова.

Н41 Негосударственное дошкольное образование в России: Оценка программ господдержки, правового регулирования и перспектив развития / [О. Б. Савинская, Е. А. Баллаева, А. Б. Цимбаленко, Е. В. Кочкина]; Под общ. ред. О. Б. Савинской; АНО «Совет по вопросам управления и развития». — М.: ООО «Деловые и юридические услуги “ЛексПраксис”», 2013. — 187 с.

Данная монография представляет собой экспертную оценку состояния сферы негосударственного дошкольного образования и анализ законодательных инициатив, в частности принятого в декабре 2012 года нового закона «Об образовании в Российской Федерации». В книге дан анализ российских исследований в сфере дошкольного образования, представлен обзор зарубежных практик управления и регулирования сферой, обсуждаются и предлагаются дальнейшие шаги развития, разработаны рекомендации для органов государственной власти.

Книга будет интересна для государственных служащих в области управления образованием, руководителей негосударственных детских садов и центров, социологов, социальных предпринимателей и всех заинтересованных лиц.

УДК 373.2.058(470+571)

ББК 74.14(2Рос)

*При цитировании ссылка на издание
и правообладателей обязательна*

- © Коллектив авторов, 2013
- © АНО «Совет по вопросам управления и развития», 2013
- © ООО «Деловые и юридические услуги “ЛексПраксис”»,
оформление, 2013

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
Глава 1	
МЕТОДОЛОГИЯ ЭКСПЕРТНОЙ ОЦЕНКИ	9
Цели и задачи развития НДО.....	9
Цели и задачи экспертной оценки.....	11
Базовые принципы экспертной оценки.....	11
Методы экспертной оценки.....	12
Список нормативно-правовых актов.....	13
Глава 2	
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ	18
Текущее состояние НДО: общий обзор.....	18
Обзор научных исследований.....	27
Обзор законодательства.....	31
Доступность услуг НДО.....	39
Финансовое и материальное обеспечение НДО.....	42
Практика работы детских центров: точка зрения руководителей.....	47
Потребности разных целевых групп.....	57
Глава 3	
ПОИСК РЕШЕНИЙ	61
Барьеры развития НДО и практики их преодоления.....	61
Дальнейшие шаги в сфере правового регулирования.....	71
Социальный эффект предлагаемых изменений в законодательстве.....	75
Глава 4	
ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЧАСТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ	78
Франция.....	82
Германия.....	88
Норвегия.....	95
Швеция.....	106
Финляндия.....	110
Англия.....	112
Канада.....	116

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ	124
Численность дошкольных образовательных учреждений (ДОУ).....	128
Оценка инвестиционных вкладов в систему ДОУ	131
Государственные меры по обеспечению доступности ДОУ	133
Развитие негосударственного сектора услуг для дошкольников	135
Рекомендации по решению обозначенных проблем в краткосрочной перспективе.....	137
Рекомендации по решению обозначенных проблем в среднесрочной перспективе	143
Предложения по пересмотру СанПиНов.....	143
 ПРИЛОЖЕНИЯ	
<i>Приложение 1.</i> Охват детей дошкольными образовательными учреждениями (на конец года).....	146
<i>Приложение 2.</i> Список вопросов для проведения интервью (гайд).....	152
<i>Приложение 3.</i> Интервью	155
<i>Приложение 4.</i> Список литературы	184

ВВЕДЕНИЕ

Общедоступность дошкольного образования провозглашается в статье 43 Конституции Российской Федерации. Она гласит, что каждому «гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного... образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях». Однако с конца 1990-х годов, после резкого демографического спада и вследствие уменьшения сети государственных дошкольных учреждений на треть, дошкольное образование в Российской Федерации перестало быть общедоступным. Появилась регистрация нереализованной потребности в дошкольном образовании, или так называемая очередь в детские сады. Вопрос общедоступности дошкольного образования поднимается общественностью еще с середины 2000-х годов, когда образовалась тенденция роста рождаемости, в это время стали предприниматься государственные меры по преодолению сложившейся негативной ситуации в отдельных регионах, однако проблема остается.

Согласно Росстату, на начало 2011 года 2 145 000 детей нуждались в устройстве в дошкольные образовательные учреждения. По оценкам Правительства РФ, на 1 сентября 2012 года для детей в возрасте от 3 до 7 лет потребность в детских дошкольных учреждениях составляла 1 300 000 мест. Также остается острой потребность в дошкольных учреждениях для детей до 3 лет. Статистика показывает, что за последние годы, когда отмечался прирост рождаемости с 1,3 в 2006 году до 1,57 в 2012-м, происходило слабое снижение числа дошкольных учреждений: если в 2005 году насчитывалось 46 500 учреждений, то в 2010 году их стало на 1 200 меньше, статистика зафиксировала только 45 300 учреждений.

Задача достижения принципа общедоступности дошкольного образования становится приоритетной для государственной политики последних лет. На данном этапе особое внимание уделено программе строительства новых типовых зданий для государственных дошкольных учреждений и программе по повышению уровня зара-

ботной платы сотрудников детских садов, прежде всего воспитателей. Так, в Государственной программе «Развитие образования» на 2013—2020 годы отмечается: «В последние годы сделан ряд шагов, направленных на расширение доступности образования в вариативных формах (в том числе снижение требований СанПиН, доступ негосударственных организаций к бюджетному финансированию, субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на оснащение дополнительно созданных мест в образовательных учреждениях для детей дошкольного возраста; выделение бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов из федерального бюджета на строительство и реконструкцию дошкольных образовательных учреждений)»¹. Как показывает наш последующий анализ, эти вопросы решаются, но результат этих инноваций еще не очевиден.

Начала решаться и проблема дошкольного образования для детей раннего возраста (до трех лет). Стали открываться группы кратковременного пребывания детей с родителями, появились формы семейных детских садов, которые оказались наиболее востребованными для детей до 5 лет, именно для того возраста, который, согласно статистике, имеет наименьший охват государственными муниципальными учреждениями. Так, например, в Москве за последние годы открылось и функционирует более 660 семейных детских садов.

В рамках дошкольного образования обсуждается также проблема инклюзивного образования, предполагающего совместное образование детей, имеющих особенности в индивидуальном развитии, с обычными детьми. Разрабатываются образовательные программы. Однако остается очень много нерешенных проблем. Функционирующие дошкольные образовательные учреждения для детей с особенностями развития не всегда отвечают требованиям шаговой доступности, а это оказывается особо важным критерием для детей с ограниченными возможностями передвижения.

Одним из путей решения комплекса проблем современного дошкольного образования является расширение спектра организационно-правовых форм учреждений дошкольного образования, что подразумевает подключение негосударственного сектора к решению государственных проблем. Как было отмечено ранее, статья 43

¹ Государственная программа «Развитие образования» на 2013—2020 годы. С. 30.

Конституции РФ предполагает, что образование может быть предоставлено не только в государственных и муниципальных организациях, но и на «предприятиях». Эта формулировка может быть основой для развития негосударственного сектора дошкольного образования, хотя стратегически эта статья Конституции должна оказаться в ряду тех, которым требуются изменения для более четкой современной формулировки.

Такая оценка состояния негосударственного дошкольного образования была проведена экспертами АНО «Совет по вопросам управления и развития» летом и осенью 2012 года, в канун принятия знакового и стратегически значимого нового Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Этот закон является рамочным федеральным законом, определяющим общие принципы и векторы развития дошкольного образования, и ему уделяется в этой работе основное внимание.

Примечательно то, что в этом законе вводятся два новых понятия, объединенных друг с другом содержательно и операционально. Это «присмотр и уход». Это понятие, появившись в основном российском законе об образовании, маркирует собой ставшее уже общеупотребительным международное англоязычное понятие «забота». В нашей работе мы употребляем понятие «присмотр и уход», поскольку именно оно стало рабочим для всех специалистов в области управления и реализации образовательных программ в российском контексте, однако подразумеваем понятие «забота» (care), употребляемое в международных правовых документах и публикациях результатов научных исследований.

Новый закон также проводит драматичную для молодых семей и их детей границу между двумя неразрывными частями дошкольного развития — «образованием» и «присмотром и уходом», разделяя их экономически и вместе с тем политически. Мы придерживаемся позиции рассматривать полноценное дошкольное образование в неразрывной связи с присмотром и уходом, хотя и предполагаем, что в особых случаях эти услуги могут оказываться отдельно. Нам представляется также важным уйти от понимания центров присмотра как центров досуга. Досуговые центры отвечают скорее потребности разового мероприятия (например, дня рождения или другого праздника). Центры же присмотра и ухода, так же как и центры об-

разования, отвечают совершенно другой потребности родителей — потребности в систематическом полудневном присмотре, уходе и образовании их детей для возможности возвратиться к трудовой деятельности. В связи с этим на протяжении всей книги предметом нашего анализа станет сектор негосударственных организаций, оказывающих услуги в области образования и/или присмотра и ухода, сокращенно — НДО.

Глава 1

МЕТОДОЛОГИЯ ЭКСПЕРТНОЙ ОЦЕНКИ

Для оценки дальнейшего развития негосударственного сектора дошкольного образования, присмотра и ухода (НДО) мы придерживаемся принципов и методологии оценочной деятельности²: открытости, равнозначности разных источников информации, комплексного представления мнений разных заинтересованных в развитии дошкольного образования лиц. Несмотря на то, что механизмы государственной поддержки негосударственного сектора НДО созданы и запущены в ряде регионов Российской Федерации, все же следует констатировать, что системная рамочная государственная программа находится только на стадии становления. В связи с этим представленную в книге оценочную деятельность можно назвать «формирующей»³ или, через комплексный анализ сложившейся ситуации, проектирующей дальнейшие векторы развития негосударственного дошкольного образования.

Цели и задачи развития НДО

Зарубежные практики стран с рыночной экономикой показывают, что негосударственный сектор является необходимым элементом дошкольного образования. В западных странах этот сегмент составляет до 15 %. В России он занимает сейчас 1,8 % от общего рынка дошкольных образовательных услуг⁴. В связи с этим **основной**

² См.: Оценка программ: методология и практика / Под ред. А.И.Кузьмина, Р.О'Салливан, Н.А.Кошелевой. М.: Престо-РК, 2009.

³ Trochim W., Donnelly J. The Research Methods Knowledge Base. 3rd ed. Mason, OH: Atomic Dog Publishing. 2006 (<http://www.socialresearchmethods.net/kb/intreval.htm>).

⁴ Представленный ниже в данном отчете анализ интервью с руководителями негосударственных детских садов показывает, что этот сектор занимает большую

целью развития негосударственного дошкольного образования и досуга является снижение дефицита мест в государственных дошкольных организациях, что достигается увеличением количества негосударственных дошкольных организаций. На наш взгляд, для этого необходимо решить следующие задачи:

- создать правовую основу для развития негосударственного сектора дошкольного образования в разных организационно-правовых формах: некоммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей, а также в форме инвестиционного и прочего участия крупного бизнеса в развитии частных образовательных организаций;

- разработать и внедрить региональные и муниципальные модели взаимодействия и комплексной поддержки (финансовой, методической, правовой и пр.) частных образовательных учреждений и индивидуальных предпринимателей, оказывающих услуги по дошкольному образованию, а также по присмотру и уходу за детьми;

- содействовать созданию моделей государственно-частного партнерства по строительству и запуску в эксплуатацию строительных объектов, предназначенных для образования и присмотра за дошкольниками;

- содействовать созданию новых образовательных организаций посредством проведения информационной кампании, а также оказания консультационных и юридических услуг, способствующих открытию и запуску новых дошкольных образовательных организаций;

- содействовать развитию спектра образовательных услуг и услуг по присмотру за детьми, которые были бы сфокусированы на решении проблем образования и присмотра за детьми с особенностями в развитии (ограниченными возможностями в передвижении, психическими заболеваниями, особенностями в диете и пр.). Это особенно актуально в ситуации отсутствия в подавляющем большинстве случаев подобных государственных услуг в шаговой доступности;

долю на рынке оказания услуг по дошкольному образованию и присмотру. Занижение размера сектора происходит из-за того, что многие организации декларируют оказание услуг по присмотру и развитию детей дошкольного возраста, на практике же создают и адаптируют новые подходы и методики раннего дошкольного образования.

- содействовать развитию и аккредитации новых образовательных методик, разрабатываемых, апробируемых и успешно применяемых на базе отдельных передовых негосударственных учреждений;
- содействовать повышению уровня квалификации, компетенции и уровня оплаты труда работников негосударственных дошкольных образовательных учреждений;
- содействовать снижению стоимости услуг негосударственных учреждений посредством государственного субсидирования образовательных услуг, оказываемых по государственной программе дошкольного образования.

Эти стратегические фокусы анализа могут в дальнейшем быть применены для дальнейшей разработки целевых показателей в сфере дошкольного образования, и именно они станут опорными в предпринятом нами комплексном анализе НДО.

Цели и задачи экспертной оценки

Цель экспертной оценки — определить текущее состояние негосударственного сектора дошкольного образования, присмотра и ухода, выявить основные направления развития государственных программ поддержки, оценить необходимые и достаточные меры правового регулирования развития этого сектора, пути преодоления имеющихся барьеров развития.

Базовые принципы экспертной оценки

Данная экспертная оценка базируется на следующих принципах:

- актуальность или признание существующих потребностей в изменениях некоторых аспектов дошкольного образования;
- адекватность или соответствие предлагаемых услуг дошкольного образования современным потребностям нуждающихся в данных услугах социальных групп и механизмам решения схожих, смежных проблем;
- комплексность изучения проблемы, в том числе использование нескольких источников данных, там, где это возможно и логически оправдано;

- тестирование того, как вводимые изменения могут повлиять не только на само негосударственное дошкольное образование, подвергающееся урегулированию, но и на смежные, связанные с ним формы досуга, развития детей и, наконец, государственного дошкольного образования;

- практическая реализуемость предлагаемых мер: меры должны быть не только экономически обоснованными, но и соответствовать образу жизни социальной группы, на которую они направлены, быть реализуемыми на практике, не создавать не соответствующие образу жизни социальной группы необоснованные временные, интеллектуальные, организационные и прочие затраты; должны помогать решать проблемы, а не создавать новые.

Методы экспертной оценки

Проведение экспертной оценки⁵ состояния федерального и регионального законодательства в сфере регулирования негосударственных организаций дошкольного образования и досуга предполагает социально-экономический анализ ситуации. При оценке проведены следующие виды работ:

- анализ научной литературы и проведенных исследований;
- анализ публичных дебатов в СМИ и социальных сетях для системного определения предмета оценки;
- анализ законодательства;
- анализ текущей ситуации: экспертный опрос руководителей негосударственных дошкольных образовательных организаций методом индивидуального интервью;
- анализ государственной статистики;
- анализ стенограмм и материалов круглых столов представителей общественных организаций и экспертов;
- анализ стенограмм заседаний государственных органов власти;
- сравнительный анализ решения проблем в других странах;

⁵ Оценка проводилась по схеме, утвержденной АНО «Совет по вопросам управления и развития».

- операционализация понятий и категорий, используемых в экспертной оценке, разработка показателей;
- выявление наиболее острых противоречий и проблем;
- разработка практических шагов, позволяющих разрешить выявленные проблемы.

Список нормативно-правовых актов

Данная классификация включает действующие государственные и региональные нормативно-правовые акты, а также специальные программы по развитию дошкольного образования в Москве, Московской области и в Санкт-Петербурге.

Федеральные нормативно-правовые акты в хронологическом порядке

1. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года).

2. Федеральный закон «Об образовании». Закон РФ от 10 июля 1992 года № 3266-1 (ред. от 10 июля 2012 года) «Об образовании» (с 1992 по 2012 год внесено 84 поправки).

3. Постановление Правительства РФ от 19 сентября 1997 года № 1204 (ред. от 10 марта 2009 года) «Об утверждении типового положения об образовательном учреждении для детей дошкольного и младшего школьного возраста».

4. Федеральный закон от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

5. Закон РФ от 7 февраля 1992 года № 2300-1 «О защите прав потребителей» (ред. от 25 ноября 2006 года № 193-ФЗ).

6. Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2006 года № 849 «О перечне затрат, учитываемых при установлении родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования».

7. Постановление Правительства РФ от 10 февраля 2009 года № 101 «О внесении изменений в постановление Правительст-

ва РФ от 29 декабря 2007 года № 973 и утверждении распределения на 2009 год между субъектами Российской Федерации субсидий на выплату компенсации части родительской платы за содержание ребенка в образовательных организациях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования» (в ред. постановлений Правительства РФ от 30 июля 2009 года № 624, от 14 ноября 2009 года № 924, от 31 декабря 2009 года № 1214).

8. Постановление Правительства РФ от 31 марта 2009 года № 277 «Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности».

9. Постановление Правительства Москвы от 27 июля 2010 года № 590-ПП «О порядке назначения и выплаты компенсации части родительской платы за содержание ребенка (присмотр и уход за ребенком) в образовательных организациях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования».

10. Приказ Минфина России от 22 декабря 2010 года № 178н (ред. от 16 июля 2012 года) «Об утверждении порядка определения нормативных затрат на оказание федеральными государственными учреждениями, находящимися в ведении Министерства финансов Российской Федерации, государственных услуг, выполнение работ и нормативных затрат на содержание имущества».

11. СанПиН 2.4.1.2660-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы в дошкольных организациях».

12. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России) от 27 октября 2011 года № 2562 «Об утверждении Типового положения о дошкольном образовательном учреждении».

13. Концепция федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 годы, утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2011 года № 163-р «О концепции федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 годы».

14. Постановление Правительства РФ от 7 февраля 2011 года № 61 (ред. от 13 июля 2012 года) «О Федеральной целевой программе развития образования на 2011–2015 годы».

15. Федеральная целевая программа развития образования на 2011–2015 годы (в ред. Постановлений Правительства РФ от 20 декабря 2011 года № 1034, от 13 июля 2012 года № 716).

16. Федеральный закон от 28 февраля 2012 года № 10-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “Об образовании” и статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”».

17. Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 годы.

18. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

19. О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации в 2011 году: Государственный доклад. М.: Федеральный центр гигиены и эпидемиологии Роспотребнадзора, 2012.

20. Приказ Федеральной службы государственной статистики (Росстат) от 6 сентября 2012 года № 481 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за деятельностью в сфере дошкольного образования, научной и инновационной деятельностью, занятостью населения».

21. «Основные направления бюджетной политики на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов» (утв. Минфином РФ).

22. Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы.

23. Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Стенограммы

24. Стенограмма правительственного Совещания о развитии системы дошкольного образования и обеспечении его доступности от 15 августа 2012 года.

25. Стенограмма парламентских слушаний Комитета Государственной Думы по образованию на тему: «Законодательное обеспе-

чение реализации государственной образовательной политики Российской Федерации», 8 ноября 2012 года.

Региональные нормативно-правовые акты в хронологическом порядке

26. Постановление Правительства Москвы от 14 февраля 2006 года № 104-ПП «О развитии системы дошкольного образования в городе Москве».

27. Постановление Правительства Москвы от 21 ноября 2006 года № 911-ПП «Об утверждении Московских городских строительных норм (мгсн) 4.07-05 “Дошкольные образовательные учреждения”».

28. Закон Санкт-Петербурга от 1 июня 2007 года № 247-38 (ред. от 28 февраля 2011 года) «О плате за содержание ребенка в образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования» (принят ЗС СПб 30 мая 2007 года).

29. Постановление Правительства Москвы от 31 августа 2011 года № 407-ПП (ред. от 19 июня 2012 года) «О мерах по развитию дошкольного образования в городе Москве» (вместе с «Нормативами финансового обеспечения оказания государственных услуг в расчете на одного воспитанника в год в государственных образовательных учреждениях города Москвы, реализующих основные общеобразовательные программы дошкольного образования», «Нормативами финансового обеспечения оказания государственных услуг в расчете на одного воспитанника в год в группах кратковременного пребывания и иных формах дошкольного образования в государственных образовательных учреждениях города Москвы, реализующих основные общеобразовательные программы дошкольного образования»).

30. Постановление Правительства МО от 31 августа 2011 года № 923/35 (ред. от 31 августа 2012 года) «Об утверждении долгосрочной целевой программы Московской области “Развитие дошкольного образования в Московской области в 2012–2014 годах”».

31. Постановление Правительства Москвы от 27 сентября 2011 года № 450-ПП (ред. от 4 сентября 2012 года) «Об утвержде-

нии Государственной программы города Москвы на среднесрочный период (2012–2016 гг.) «Развитие образования города Москвы («Столичное образование»)»».

32. Долгосрочная целевая программа Московской области «Развитие дошкольного образования в Московской области в 2012–2014 годах» (в ред. постановлений Правительства МО от 11 марта 2012 года № 263/8, от 31 августа 2012 года № 1074/23).

33. Постановление Правительства Москвы от 10 сентября 2012 года № 467-ПП «Об Адресной инвестиционной программе города Москвы на 2013–2015 годы».

34. Постановление от 18 сентября 2012 года № 489-ПП «Об утверждении порядка предоставления субсидий из бюджета города Москвы негосударственным образовательным организациям в целях возмещения затрат в связи с предоставлением гражданам дошкольного образования».

Глава 2

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Текущее состояние НДО: общий обзор

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р, отмечено, что «в середине текущего десятилетия российская экономика оказалась перед долговременными системными вызовами, отражающими как мировые тенденции, так и внутренние барьеры развития». Концепция Федеральной целевой программы «Развитие образования» на 2011–2015 годы развивает этот тезис: «Один из таких вызовов — возрастание роли человеческого капитала как основного фактора экономического развития. Для России ответ на этот вызов предполагает преодоление имеющихся негативных тенденций в развитии человеческого потенциала, которые в том числе характеризуются низким качеством и снижением уровня доступности социальных услуг в сфере образования».

Дошкольное образование играет кардинальную роль в развитии и сохранении человеческого капитала страны, решая две стратегически важные задачи. С одной стороны, оно формирует базу для получения общего среднего образования подрастающим поколением. «По результатам американских исследований, образовательная стратификация начинается и закрепляется в возрасте от трех до семи лет. То есть различия в познавательных способностях детей устанавливаются перед тем, как они пойдут в школу»⁶. С другой

⁶ *Entwisle D., Alexander K.* Entry Into School: The Beginning School Transition and Educational Stratification in the United States // *Annual Review of Sociology*. Vol. 19. 1993. No. 1. P. 401–423; *Paret M.* Early Structures of Educational Opportunity: Social Background, Education Transitions and Equality Among a Cohort of American Kindergartners: Paper prepared for presentation at the meetings of the International Sociological Association Research Committee 28 (RC28), Los Ange-

стороны, дошкольное образование и присмотр предоставляет возможность родителям — основному человеческому ресурсу страны, населению трудоспособного возраста — трудиться, приносить доход в семью и делать свой вклад в развитие экономики страны.

Дошкольное образование и воспитание не заменяют, а дополняют семейное воспитание и образование. В настоящее время становится все более очевидным, что решать задачи воспитания и обучения ребенка можно только при объединении усилий семьи и системы образования, включая дошкольное.

Концепция Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 годы утверждает, что эти задачи пока еще необходимо решить. «В особенности это касается дошкольного образования, которым в настоящее время в разных субъектах Российской Федерации охвачено от 40 до 80 % детей дошкольного возраста, причем этот показатель колеблется в пределах одного и того же федерального округа. Такая дифференциация уже с дошкольного уровня является риском усиления социального расслоения при получении качественного образования. Для обеспечения равных стартовых возможностей готовности граждан к получению начального общего образования прорабатываются законодательные изменения, обеспечивающие обязательность образования детей старшего дошкольного возраста. Соответствующие предложения подготовлены в рамках проекта интегрированного закона “Об образовании в Российской Федерации”. Реализация инициативы “Наша новая школа” закладывает основы обеспечения прав граждан на выбор образовательного учреждения, дающего современное качественное общее образование. При этом гражданам будет обеспечено право выбора как между государственными (муниципальными), так и негосударственными образовательными учреждениями общего образования».

Государственное дошкольное образование в России имеет давнюю, богатую и знатную историю. За 80-е годы XX столетия сеть дошкольных учреждений была значительно расширена и стала общедоступной. Оформились образовательные стандарты дошкольного образования и стандарты содержания (присмотра и ухода) детей в дошкольных учреждениях. Система дошкольного образования

les, August 18–21, 2005. Цит. по: Прошкова З. В. Дошкольное образование как первичный ресурс жизненной стратегии. С. 2 (<http://www.ssa-rss.ru/files/File/Prowkova.pdf>).

России, имеющая преемственность традиций советского времени, была признана ЮНЕСКО как уникальная и передовая. Однако годы перестройки стали разрушительными для системы дошкольного образования. Если в 1990 году насчитывалось 87 900 дошкольных учреждений, то в 2004 году их осталось только 47 200. В это время появились и другие проблемы в сфере дошкольного образования — это низкая оплата труда, старение и текучесть кадров⁷, увеличение доли воспитателей без педагогического образования⁸.

Несмотря на имеющиеся позитивные изменения последних лет, статистика демонстрирует неутешительные факты. Во-первых, как уже отмечалось ранее, за последние годы не произошло прироста количества детских садов. Если в 2005 году насчитывалось 46 500 учреждений, то в 2010 году их стало на 1 200 меньше, статистика зафиксировала только 45 300 учреждений. В основном это снижение произошло за счет закрытия детских садов на селе, что вряд ли можно назвать позитивным фактом, даже учитывая экономию материальных средств, поскольку экономия на человеческих ресурсах может оказаться в будущем более губительной. Однако и в городе не произошло заметного роста детских садов (табл. 1).

И это при том, что с середины 2000-х годов в России отмечается рост рождаемости. Так, суммарный коэффициент рождаемости вырос с 1,296 ребенка на одну женщину в 2006 году до 1,569 ребенка на женщину в 2010 году. Сильно сжавшаяся за 90-е годы сеть дошкольных образовательных учреждений перестала отвечать растущим потребностям семей в дошкольном образовании и присмотре за детьми. Стала формироваться очередь в детский сад. По оценкам Правительства РФ, на 1 сентября 2012 года в очереди в детский сад насчитывалось 1 300 000 детей.

Выходом из данной ситуации стали первоочередные меры по уплотнению групп в детских садах. Статистика свидетельствует, что количество детей в детских садах с 2005 года возросло: если в 2005 году в садиках насчитывалось 4 530 000 детей, то в 2010 году —

⁷ См.: Общественная экспертиза процесса трансформации системы дошкольных образовательных учреждений / Отв. ред. О. Б. Савинская. СПб.: ЛЕМА, 2007. С. 4, 23.

⁸ См.: Социология образования. Труды по социологии образования. Т. XVI. Вып. XXVIII / Под ред. В. С. Собкина. М.: Институт социологии образования РАО, 2012. С. 19.

**Число дошкольных образовательных учреждений и численность детей
в дошкольных образовательных учреждениях с 1990 по 2011 год**

Годы	Число дошкольных образовательных учреждений – всего, тыс.	В том числе		Численность детей в дошкольных образовательных учреждениях – всего, тыс. человек	В том числе		Численность детей, приходящихся на 100 мест в дошкольных образовательных учреждениях, человек		
		в городах и поселках городского типа	в сельской местности		в городах и поселках городского типа	в сельской местности	всего	в городах и поселках городского типа	
1990	87,9	47,3	40,6	9 009,5	6 860,5	2 149,0	108	113	94
1995	68,6	37,1	31,5	5 583,6	4 352,5	1 231,1	83	89	68
2000	51,3	28,6	22,7	4 263,0	3 408,5	854,5	81	88	62
2005	46,5	26,4	20,1	4 530,4	3 611,0	919,4	95	102	75
2006	46,2	26,4	19,8	4 713,2	3 752,8	960,4	99	106	79
2007	45,7	26,6	19,1	4 906,3	3 905,6	1 000,7	105	112	84
2008	45,6	26,8	18,8	5 105,4	4 067,5	1 037,9	105	111	86
2009	45,3	26,8	18,5	5 228,2	4 158,1	1 070,2	106	112	88
2010	45,1	26,7	18,4	5 388,0	4 280,6	1 107,3	107	113	90
2011	44,9	26,9	18,0	5 661,1	4 502,4	1 158,8	106	111	91

Источник: Регионы России: Социально-экономические показатели, 2012: Стат. сб. / Росстат. М., 2012. С. 236; http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/obraz/d-obr1.htm (данные на 4 марта 2013 года).

5 390 000 детей. В связи с этим на 100 мест в детском саду приходилось в среднем 107 человек, причем в городе на 100 мест приходилось 113 человек. Таким образом, сеть государственных детских садов оказалась перегружена, повышен объем работ, приходящихся на каждого сотрудника детского сада, прежде всего воспитателей и нянечек. И эта повышенная нагрузка снижает качество предоставления услуги даже при всем старании сотрудников. Кроме того, нехватка мест создает условия для различных поборов, начиная с записи детей в сад. Размер такого «добровольного благотворительного вступительного взноса» может достигать 10–50 тыс. рублей. По данным ВЦИОМ⁹, в Екатеринбурге устроить ребенка вне очереди в детский сад стоит в среднем около 40 тыс. рублей, в Черкесске — от 15 до 30 тыс. рублей, в Самаре — от 5 до 20 тыс. рублей. Иногда вместо денег родителей просят купить компьютер или мебель.

В ближайшее время нагрузка на сеть детских садов еще больше увеличится, поскольку в детские сады придут дети, рожденные в последние годы. Так, например, описывает ситуацию в Москве руководитель Департамента образования Исаак Калина. *«Можно радоваться тому, что очередь за последние месяцы снизилась на несколько тысяч человек. Но это, увы, временное снижение, — пояснил Исаак Калина. — Есть замечательная цифра — разница между детьми, родившимися в 2008 году, которые сейчас массово приходят в детский сад, и детьми, родившимися в 2004-м, которые массово сейчас уходят из детского сада. Эта разница — около 16 тысяч. В следующем году разница между детьми 2009 и 2005 годов рождения — 23 тысячи. Между детьми 2010-го и 2006-го разница еще больше — почти 29 тысяч. Прекрасная демографическая картина Москвы требует совершенно других объемов для предоставления мест дошкольникам»¹⁰.*

Стратегическое же решение нехватки детских садов федеральное правительство видит в запуске крупномасштабной федеральной программы по строительству новых типовых зданий для детских садов. Так, в 2012 году в федеральном бюджете предусмотрено 8 млрд

⁹ См.: Материнство и кризис: рожать или подождать? // ВЦИОМ. Пресс-выпуск № 1105. 2008. 28 ноября (<http://wciom.ru/index.php?id=268&uid=11050>).

¹⁰ Дошкольное образование в г. Москве и Московской области: Аналитический отчет. М.: Discovery research Group, 2012.

рублей на бюджетные кредиты регионам на строительство новых детских садов. 21 ноября 2012 года Председатель Правительства РФ Д. А. Медведев поручил подготовить предложения об источниках дополнительного финансирования мероприятий по модернизации системы дошкольного и дополнительного образования¹¹ и обозначил размер этого финансирования на ближайшие три года в 300 млрд рублей. 30 мая 2013 года состоялось совещание, где Председатель Правительства РФ Д. Медведев сообщил о выделении 50 млрд рублей на 2013 год¹². Таким образом, эти данные показывают, что решение проблемы нехватки мест в детских садах стало одной из приоритетных задач для современной государственной политики.

Есть еще одна важная проблема, которая говорит о необходимости развития негосударственного сектора образования, — это сфокусированность программы на возрастной категории детей от 3 до 7 лет. Таким образом, за 2000-е годы из спектра услуг по дошкольному образованию исчезла услуга по присмотру и образованию детей раннего возраста до 3 лет, которая раньше осуществлялась сетью яслей. На смену им пришли кратковременные группы или группы игрового развития раннего возраста (от года до 2 лет), которые не снимают проблему присмотра за ребенком. Однако эта услуга оказывается очень востребованной, особенно в крупных городах с достаточно развитым рынком труда, где женщины рано принимают решение вернуться на работу.

Так, например, опрос матерей детей дошкольного возраста в Москве показал, что существуют три пика выхода на работу. «Первый — это самый ранний выход на работу: 17,5 % опрошенных вышли на работу в течение полугода после рождения ребенка. Второй пик приходится на срок окончания выплаты пособия по уходу за ребенком, то есть по достижении ребенком полутора лет — в это время вышли на работу также 17,6 % опрошенных. И наконец, только треть опрошенных — 30 % — находились в отпуске по уходу за ребенком 30–36 месяцев»¹³. Данные показывают, что половина женщин выходит на работу до исполнения ребенку двух лет. Именно с этого возраста начинают работать ясельные группы в детских садах.

¹¹ См.: <http://ria.ru/society/20121121/911614889.html#ixzz2WUzVYHDy>.

¹² См.: <http://government.ru/news/2137>.

¹³ Работа и семья в жизни женщин с детьми-дошкольниками: опыт города Москвы / Под ред. О. Б. Савинской. М.: ООО «Вариант», 2008. С. 104.

До этого же проблему присмотра приходится решать каким-то иным образом, чаще всего посредством привлечения бабушек¹⁴. Отсутствие образовательных услуг и услуг по присмотру за детьми этого возраста сильно снижает показатель общего охвата детей дошкольным образованием.

В-третьих, единый график работы детских садов для отдельно взятого города ограничивает возможности трудоустройства родителей, и прежде всего матерей, теми часами работы, в которые работают группы детского сада. Так, например, в 2008 году в Москве только 8 % от всех мест в дошкольных учреждениях работают в режиме 24-часового пребывания детей. 74,9 % работают в режиме 12-часового рабочего дня и предполагают жесткий график – с 7:00 до 19:00. И 16,3 % мест в дошкольных учреждениях – это места в группах кратковременного пребывания (в пределах 2 часов). Однако, как показывает исследование интернет-форумов, графики работы садиков не удовлетворяют родителей/матерей, поскольку они не совпадают с их графиками работы.

Так, одна из мам пишет: *«Няню придется искать, чтобы забирала из детского сада. У нас садик работает до 19:00, но в группе висит режим дня, где написано: “С 17:00 до 18:00 – уход детей домой, с 18:00 до 19:00 – работа воспитателя с документами”. Да, очень неудобно при нынешнем ритме жизни, ну ведь почти все работают с 10 утра до 19 вечера. И приводить ребенка в сад у нас нельзя позже 8:30, так вот я дочку привожу, в 9:00 – уже на работе, а рабочий день у меня только с 10:00 утра».*

Ей вторят из других городов: *«Я тут позвонила в Отдел образования, мне ответили, что детские сады Екатеринбурга работают с 8:30 до 18:00. В Челябинске, когда ходили в садик, так он работал с 7:00 до 19:00. Очень удивлена, что в таком большом городе, с пробками, таким ритмом жизни так работают сады... Решили ребенка отдать в какую-нибудь секцию, и пусть его возит женщина за денежку, а мы уже с секции забирать будем сами...»*; *«Мы из Москвы. Детский сад официально до 19:00. Пошли в сад с 2,5 лет в ясельную группу. Как дело-*

¹⁴ См.: Работа и семья в жизни женщин с детьми-дошкольниками: опыт города Москвы / Под ред. О. Б. Савинской. С. 114.

вая, взяла на работе отпуск на 3 недели. Думала, 3 недели повою до обеда, а потом на полный день, и на работу (работую, как все, до 18:00 + дорога ок. 40 мин). Так вот ясельную группу разбирали после полдника – в 16:15–16:30. Естественно, пришлось уволиться. Пошли в среднюю группу – всех разбирают в 17:00–17:15. Если прийти позже 17:30 – ребенок будет последний, один с воспитательницей. А это психологическая травма. Сама видела, как девочка из группы переживала, когда мы уходили предпоследними. Кстати, подходящую по территориальному признаку и графику работу нашла только через год»¹⁵.

Также можно отметить, что часть родителей не устраивает рацион питания, который такой же унифицированный, как график работы детских садов. В течение всего 2012 года на интернет-страницах форумов и на сайтах СМИ широко развернулась дискуссия как по поводу рациона питания, так и по поводу вводимой с 2013 года формы организации питания за счет внешних поставщиков. В результате стихийно возникли инициативные группы родителей, протестующих против такого нововведения. *«Родители переживают за здоровье своих детей и просят главу государства воспользоваться правом вето в отношении массового перехода дошкольных образовательных учреждений на комплексную услугу по организации питания. По мнению организаторов акции, данное положение является нарушением прав детей и их родителей. Осуждают бдительные родители и обсуждение новой системы детского питания с общественностью: по их словам, это являлось своего рода фикцией, так как родителей дошкольников либо попросту не оповестили о том, что с января будущего года их детей будут кормить обедами и завтраками сторонние компании, либо донесли до них эту информацию в искаженном виде, не отражающем негативные стороны изменения системы детского питания»¹⁶.*

В-четвертых, государственные образовательные учреждения работают по утвержденным программам и не имеют особой мотивации внедрять новые образовательные практики и методики. Отра-

¹⁵ <http://forum.nanya.ru/index.php?showtopic=88122>.

¹⁶ <http://tv.mk.ru/video/4017-mk-tv-strah-i-otvraschenie-v-detskoy-tarelke.html>.

батывать инновационные модели и пробовать новые подходы наиболее удобно и легко в частных образовательных организациях, где чаще всего эта инициатива и предпринимается. У них также можно поучиться оказанию платных образовательных услуг. Государственные образовательные учреждения уже оказывают платные услуги, однако пока они еще слабо ориентированы на потребителя, а именно на родителя. По традиции они больше ориентированы на отчетность в местные органы власти.

И наконец, частные образовательные организации, оказывающие образовательные услуги, в ситуации демографического спада, который в России ожидается через несколько лет, могут легче перепрофилироваться и оказывать, допустим, услуги дополнительного образования, а в случае дальнейшего демографического подъема — снова оказывать услуги по дошкольному образованию и присмотру.

Все это указывает на то, что для укрепления системы государственного дошкольного образования необходимо развивать пока еще очень слабый сегмент негосударственного дошкольного образования. Он позволял бы снимать все вышеобозначенные институциональные, структурные проблемы, вызывающие в результате фактическое отсутствие принципа общедоступности дошкольного образования для детей и возможности иметь соответствующий графику работы объем времени для трудовой деятельности их родителей:

- снижение очередности;
- появление возможностей реализации гражданами права на выбор организации, предоставляющей услугу дошкольного образования и формата предоставления этой услуги;
- обеспечение равных стартовых возможностей подготовленности граждан (детей) к получению начального общего образования;
- предоставление услуг по присмотру за детьми раннего возраста, начиная с двухмесячного возраста и до 7 лет;
- предоставление услуг семейного дошкольного образования и воспитания по запросу родителей и по медицинским показаниям;
- усиление вариативности услуг дошкольного образования и досуга: предоставление более удобных графиков работы детского сада, режима рациона питания ребенка, дополнительных образовательных услуг;
- развитие инновационных форм образования, досуга, развития и присмотра за детьми;

- гибкость размера сети дошкольного образования (в ситуации демографических волн).

Обзор научных исследований

Обрисовав основные причины необходимости и актуальности развития негосударственного сектора дошкольного образования, сложившиеся к концу 2012 года, обратимся к научным исследованиям последнего десятилетия, с тем чтобы дать более широкий экскурс в развитие российского дошкольного образования в целом. Ставилась задача оценить, какие проблемы поднимались и изучались в последнее время, насколько они распространены и каков их характер, как законодательные инициативы последних лет повлияли на развитие сектора дошкольного образования.

Выработка оптимальной стратегии реформирования предполагает выбор методологии оценки совокупности факторов, влияющих на состояние системы. По нашему мнению, институциональный подход — наиболее адекватный метод такой оценки. Это связано с тем, что институты системы дошкольного образования и воспитания одновременно выступают в экономической, социальной и правовой ипостасях.

Экономический характер институтов дошкольного образования и воспитания обуславливается их связью с доходами населения и ситуацией на рынке труда (большая занятость женщин). Типичная молодая семья в России — это семья по крайней мере с двумя кормильцами. Обнаруженные в ходе исследований «Таганрог-3», «Таганрог-3½», «Таганрог-4» ИСЭПН РАН трансформации структуры доходов обследованных домохозяйств выразились в снижении доли факторных доходов в бюджете домохозяйств, росте доли трансфертов, пособий, льгот, доходов от личных подсобных хозяйств и прочих доходов, которые в настоящий момент оказывают значительное влияние на формирование бюджетов средне- и низкодходных домохозяйств¹⁷. По оценкам Л. С. Ржаницыной, даже в Москве при типичных заработках двое родителей могут содержать только одного ре-

¹⁷ См.: Женщина, мужчина, семья в России: последняя треть XX века. Проект «Таганрог» / Под ред. Н. М. Римашевской. М.: Изд-во ИСЭПН, 2001.

бенка¹⁸. В этих условиях экономически доступные услуги дошкольного образования и воспитания являются реальным вкладом в доходы домохозяйств.

Согласно репрезентативному опросу, проведенному в 2013 году Фондом «Общественное мнение», плату за посещение ребенком детского сада вносят 70 % семей. 80 % опрошенных считают, что помощь государства в оплате услуг детских дошкольных учреждений является необходимой и обязательной. Перенесение основной доли затрат по содержанию ребенка в ДОО на домохозяйства они считают несправедливым¹⁹.

Это делает весьма актуальной задачу государственной поддержки по расходам домохозяйств на услуги дошкольных учреждений. По расчетам Л. Овчаровой и А. Пишняк, в 2007 году расходы бюджета на реализацию программы компенсаций для 1,9 млн, или 3,6 % российских домохозяйств, составили 4,8 млрд рублей. Средний размер компенсации в расчете на домохозяйство-получателя составил 199 рублей в месяц. Средний удельный вес компенсаций в общей структуре доходов семей-получателей равен 1 %²⁰. Таким образом, в настоящее время бремя расходов на содержание ребенка приходится на семью.

Важным фактором развития системы дошкольного образования и воспитания являются женская занятость и связанная с ней ситуация на рынке труда. Присутствие женщин на нашем рынке труда очень весомо. Женщины составляют около половины экономически активного населения, причем в силу сложившейся гендерной сегрегации рынка труда женщины составляют большинство в ряде ключевых секторов общественного хозяйства — в здравоохранении, образовании, сфере финансовых услуг и др. Поэтому сокращение присутствия женщин на рынке труда не только невыгодно для общества в целом, но и экономически невозможно. Если жен-

¹⁸ См.: *Ржаницына Л. С.* Молодые семьи с детьми: кто такие, как живут, чего хотят // Социологические исследования (СоцИс). 2011. № 3. С. 85–94, 87–88.

¹⁹ См.: Еженедельный опрос «ФОМнибус» 19–20 января 2013 года (<http://iom.ru/Rabota-i-dom/10791>).

²⁰ См.: *Овчарова Л. Н., Пишняк А. И.* Новые меры поддержки материнства и детства: стимулирование рождаемости или рост уровня жизни семей с детьми? // *Spago.* Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2007. № 5. С. 5–30, 9.

щины покинут рынок труда, то дефицит трудовых ресурсов разразится в полном объеме. Вместе с тем проблемы занятости молодых женщин с детьми дошкольного возраста имеет свою специфику. Женская зарплата является существенным источником обеспечения семьи. По данным И. М. Козиной, доля доходов от основной занятости женщин-матерей в общем доходе домохозяйств составляет в среднем 42 %, а в неполных семьях — 72 %. «Значимость для семьи доходов от женской занятости часто выталкивает женщин на работу даже до окончания срока отпуска по уходу за ребенком... 43 % респонденток вышли на работу до достижения ребенком 3 лет (почти половина из них — до достижения ребенком 1,5 лет). Необходимость заработка — основная причина досрочного выхода на работу, поскольку размер соответствующего пособия не покрывает бреши в семейном бюджете, образованной потерей женского дохода от занятости»²¹.

По данным опроса службы занятости г. Москвы (2008), женщины, имеющие детей в возрасте до полутора лет, в меньшей степени заинтересованы в трудовой деятельности, чем те, у кого дети постарше: соответственно 43,1 и 38,3 %. Желание приступить к трудовой деятельности высказали в равной мере те, у кого один ребенок, и имеющие больше детей: 59,2 % (единственный), 61 % (двое детей), 59,5 % (трое и более детей). Однако у имеющих возможность устроить детей в ясли или детский сад степень трудовой мотивации выше — более 63 %²².

Таким образом, значительная часть женщин с маленькими детьми рассматривает занятость на рынке труда как вынужденную. Однако возможность устройства детей в дошкольные учреждения является существенным фактором повышения степени трудовой мотивации, что в условиях нехватки рабочей силы для заполнения традиционно «женских» рабочих мест делает развитие системы дошкольного образования и воспитания экономически эффективной (в частности, таким образом можно сократить размер трудовой миграции).

²¹ Козина И. М. Работающие матери: условия занятости и социальная поддержка // Женское движение в России: вчера, сегодня, завтра: Материалы конференции. Москва, 26 февраля 2010 г. / Отв. ред. Г. М. Михалева. М.: Товарищество научных изданий КМК, 2010. С. 22–23.

²² См.: Трудовая мотивация женщин с детьми // Человек и труд. 2007. № 9. С. 18–20.

По данным международного рекрутингового агентства Kelly Services (2009)²³, 70 % женщин считают, что пособия государства не могут являться стимулом рождения ребенка, однако 97 % опрошенных пользовались услугами молочной кухни, причем 73 % на постоянной основе. Характерно, что доступность услуг дошкольных учреждений рассматривается большинством молодых матерей в контексте необходимой социальной помощи. 27 % опрошенных высказались, что государство не предоставляет детских дошкольных заведений и программ развития маленьких детей в достатке. Социальный характер системы дошкольного образования и воспитания проявляется в том, что, наряду с семьей, он способствует формированию целостной социально-педагогической и культурно-образовательной среды для жизни, развития и самореализации ребенка. По данным ФОМ (2006), 70 % взрослого населения России считают, что маленьким детям следует ходить в детский сад, даже если у родителей есть возможность их туда не отдавать. (Чаше других такой точки зрения придерживаются респонденты, чьи дети или внуки ходят в настоящее время в детский сад или ходили туда прежде, — 77 %; реже других — жители Москвы — 64 %). Противоположного мнения — если есть возможность выбора, ребенка в детский сад лучше не отдавать — придерживаются 14 % опрошенных (среди москвичей — 27 %); 15 % респондентов затруднились ответить на данный вопрос²⁴.

По результатам опроса, проведенного Исследовательским центром портала SuperJob.ru (2008)²⁵, большинство россиян считает детский сад важной ступенью в развитии ребенка. Подавляющее большинство респондентов (87 %) считает, что лучше отдать ребенка в детсад, ведь там он получает «самые главные навыки общения», «учится жить в коллективе, ощущать себя отдельно от родителей, иметь собственное мнение». Помимо общения со сверстниками, опрошенные указывали на такие плюсы пребывания ребенка

²³ См.: Kelly Services: Зависит ли материнство от материального положения? (<http://www.rb.ru/article/kelly-services-zavisit-li-materinstvo-ot-materialnogo-polojeniya/5708144.html>).

²⁴ См.: Шмерлина И.А. Школа и дошкольное образование: Опрос населения (<http://bd.fom.ru/report/map/dd064225>).

²⁵ См.: Нужен ли ребенку детский сад?: Результаты опроса (http://rss.superjob.ru/community/life/14664/?utm_source=&utm_medium=&utm_campaign=).

в детском саду, как развитие творческих и умственных способностей, соблюдение режима и т. п.

Большинство родителей, по данным ФОМ, осознают, что воспитание, образование и развитие детей в детском саду строятся на научной основе и обеспечивают решение воспитательно-образовательных задач в процессе социализации личности ребенка. Хотя очевидно, что семья и детский сад, выполняя свои особые функции, не могут заменить друг друга. Наши данные из интервью с родителями детей разных возрастов, а также дедушками и бабушками подтверждают эти наблюдения:

«Детский сад совершенно необходим для подготовки ребенка к школе».

«Ребенок должен общаться с ровесниками, иначе ему в школе придется туго. Детский сад – как раз такое место!»
«Обязательно отдам ребенка в детский сад хотя бы за год до школы».

«Я считаю, что в детском садике дети учатся общаться друг с другом и со взрослыми. Учатся называть воспитателей по имени и отчеству». *«В садике дети быстрее развиваются. Учатся петь, рассказывать стихи...»* *«Садик учит ребенка дисциплине и умению соблюдать режим. Я утром иду на работу, а он в садик. Он это понимает... Это как бы его работа».*

«Это просто необходимо! Где еще ребенок научится постоять за себя?!» *«В детском садике ребенок учится жить без родителей. Это важно».*

Родители также указывают на возможность получения в рамках дошкольных учреждений услуг здравоохранения, питания, физического воспитания и др.

Обзор законодательства

Первое место в иерархии нормативных правовых актов, регулирующих дошкольное образование, занимает Конституция Российской Федерации.

Важное значение в системе регулирования дошкольного образования в Российской Федерации имеют международные акты, в частности Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ас-

самблеей ООН 20 ноября 1989 года), которая в пункте 2 статьи 18 указывает на то, что в целях гарантии и содействия осуществлению прав, изложенных в настоящей Конвенции, государства-участники оказывают родителям и законным опекунам надлежащую помощь в выполнении ими своих обязанностей по воспитанию детей и обеспечивают развитие сети детских учреждений. Развитие системы дошкольного образования и воспитания в Российской Федерации определяется также Конвенцией о борьбе с дискриминацией в области образования и статьей 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, согласно которым доступность образования определяется не только как равенство прав и возможностей его получения (экономическая доступность), но и как физическая доступность, под которой названные акты понимают безопасную и разумную географическую удаленность образовательного учреждения от потребителя образовательных услуг.

В утрачивающем силу Законе Российской Федерации «Об образовании» от 10 июля 1992 года № 3266-1 дошкольному образованию и воспитанию посвящена статья 18. В ней отмечается: «Государство гарантирует финансовую и материальную поддержку в воспитании детей раннего детского возраста, обеспечивает доступность образовательных услуг дошкольного образовательного учреждения для всех слоев населения. Для воспитания детей дошкольного возраста, охраны и укрепления их физического и психического здоровья, развития индивидуальных способностей и необходимой коррекции нарушений развития этих детей в помощь семье действует сеть дошкольных образовательных учреждений».

С 1 января 2007 года в Закон РФ от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании» внесены изменения, связанные с введением механизма компенсации части затрат на плату родителей за содержание детей в детском дошкольном учреждении. Законом прямо определено, что учредители образовательных учреждений, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования, вправе устанавливать плату, взимаемую с родителей или законных представителей за содержание ребенка в указанных учреждениях, если иное не установлено федеральными законами. Размер родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образова-

ния, не может превышать 20 % затрат на содержание ребенка в соответствующем образовательном учреждении, а с родителей (законных представителей), имеющих трех и более несовершеннолетних детей, — 10 % указанных затрат.

В соответствии с Законом РФ «Об образовании» разработана нормативно-правовая база деятельности дошкольных образовательных учреждений. Так, в Постановлении Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2008 года № 666 «Об утверждении Типового положения о дошкольном образовательном учреждении» также указывается: «Дошкольное образовательное учреждение — тип образовательного учреждения, реализующего основную общеобразовательную программу дошкольного образования. Государственный статус дошкольного образовательного учреждения (тип, вид и категория образовательного учреждения, определяемые в соответствии с уровнем и направленностью реализуемых им образовательных программ) устанавливается при его государственной аккредитации, если иное не предусмотрено федеральными законами. Дошкольное образовательное учреждение обеспечивает воспитание, обучение и развитие, а также присмотр, уход и оздоровление детей в возрасте от 2 месяцев до 7 лет. Дошкольное образовательное учреждение создает условия для реализации гарантированного гражданам Российской Федерации права на получение общедоступного и бесплатного [подчеркнуто нами. — *Е. Б.*] дошкольного образования».

Обеспечение государственных гарантий доступности и равных возможностей получения полноценного образования и достижение нового современного качества дошкольного образования декларируется как одно из важнейших направлений модернизации российского образования. В 2006 году вступил в действие Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». С введением в действие этого закона начался новый этап децентрализации полномочий в России²⁶. Для развития социального предпринимательства в сфере дошкольного образования принятие этого закона имело чрезвычайно важное значение. Закон № 131-ФЗ установил, что территори-

²⁶ Как большинство реформ, эти процессы децентрализации явились результатом законодательной инициативы Правительства РФ.

альный орган власти обязан обеспечить предоставление социальных услуг (включая образовательные и иные услуги гражданам с маленькими детьми) всем жителям территории — вне зависимости от наличия соответствующих учреждений. Если муниципальное образование не может обеспечить предоставление услуги в собственном учреждении, оно получает возможность заплатить за предоставление этой услуги в другом учреждении любой формы собственности. Таким образом, новый закон позволил гарантировать предоставление услуг по образованию, уходу и досугу гражданам с маленькими детьми и определил уровень местной власти (район или поселение), ответственный за предоставление услуг.

Проблема дошкольного образования значительно обострилась при переходе образовательной системы России к многовариантности. Появились новые формы дошкольного образования: дополнительные группы краткосрочного пребывания для будущих первоклассников, семейные детские сады, группы 24-часового пребывания, адаптационные группы, консультационные пункты и др. Передача детских дошкольных учреждений в ведение муниципалитетов вызвала заинтересованность регионов в новом федеральном законодательстве о дошкольном образовании, регулирующем сферу дошкольного образования и воспитания. По данным пресс-центра Совета Федерации, за последние два года поступило около 100 предложений по изменению законодательства в сфере дошкольного образования.

С 1 января 2007 года новая редакция Закона об образовании ввела компенсацию части родительской платы за услуги в дошкольных образовательных учреждениях в 20 % от родительской платы, фактически взимаемой за содержание ребенка в соответствующем образовательном учреждении, на второго ребенка — в размере 50 % и на третьего ребенка и последующих детей — в размере 70 % размера указанной родительской платы. Финансирование компенсации отнесено к ведению федерального бюджета, а порядок обращения за компенсацией, а также порядок ее выплаты устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Реакция со стороны управленцев сферы образования и экспертов на это нововведение также оказалась противоречивой.

Опыт советского периода показывает, что в случае централизованного распределения компенсаторных средств даже их неболь-

шой объем имеет высокий мультиплицирующий эффект, значительно снижая расходы домохозяйств на содержание детей. Так, по данным Н. М. Римашевской и Н. И. Кирилловой²⁷, структура государственных затрат на помощь семьям с детьми в СССР в начале 1960-х годов была такова: 20 % затрат компенсировались в денежной форме, а 80 % — в виде льгот по бесплатному льготному обслуживанию. В совокупности государство брало на себя до 25 % затрат семей на воспитание и содержание детей. В современной России государство компенсирует не более 3 % расходов семей на эти цели.

Еще большие споры вызвал законопроект «Об образовании в Российской Федерации». По мнению представителей ряда родительских организаций, внесенный Правительством России в Госдуму РФ законопроект «Об образовании в Российской Федерации» фактически уничтожает конституционную гарантию общедоступности и бесплатности дошкольного образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях — детских садах дневного пребывания, что противоречит Конституции России. Законопроектом вводится законное право муниципалитетов отказывать ребенку в поступлении в детский сад из-за отсутствия свободных мест (ст. 68), отношения в области присмотра и ухода полностью переводятся на договорные рельсы между детским садом и родителями (ст. 66), отсутствует ныне действующая норма о том, что с родителей разрешается взимать не более 20 % (для многодетных — не более 10 %) от стоимости услуг по присмотру и уходу за детьми в муниципальном детском саду.

По мнению активистов движения «Российским детям достойное дошкольное образование», это означает, что очереди в детские сады будут узаконены; услуги по присмотру и уходу за детьми (как «непрофильные» для бюджетного финансирования) будут оплачиваться родителями на 100 % и по рыночным ценам; единовременные консультации специалистов по воспитанию ребенка будут приравниваться к получению доступного и бесплатного дошкольного образования. В законопроекте отсутствует установленное действующим Законом РФ «Об образовании» положение о том, что размер родительской платы не может составлять более 10–20 % от общей

²⁷ См.: Кириллова Н. И., Римашевская Н. М. *Общественная помощь семье в воспитании подрастающего поколения // Общественные фонды и рост благосостояния народа в СССР / Под ред. Е. И. Капустина. М.: Соцэкгиз, 1962. С. 87–88.*

стоимости затрат на присмотр и уход за ребенком. Это означает, что стоимость услуги присмотра и ухода за ребенком для его родителей возрастет как минимум в 5 раз только для того, чтобы оставить нынешний уровень качества этой услуги на существующем невысоком уровне. Отмена данного положения противоречит конституционной природе Российской Федерации как социального государства.

По Закону «Об образовании», образовательную (учебную) деятельность вправе осуществлять юридические лица, а также физические лица, зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей. При этом государственные и частные образовательные организации могут создаваться в организационно-правовых формах, предусмотренных гражданским законодательством Российской Федерации для некоммерческих организаций.

Согласно статье 11.1 утрачивающего силу Закона РФ «Об образовании», государственные и негосударственные образовательные организации могут создаваться в организационно-правовых формах, предусмотренных гражданским законодательством Российской Федерации для некоммерческих организаций. Учредителями частного детского сада могут выступать отечественные и иностранные организации всех форм собственности и их объединения, общественные и религиозные организации, зарегистрированные на территории Российской Федерации, а также граждане Российской Федерации и иностранные граждане.

Учреждением является некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично. Правовое регулирование создания и деятельности образовательного учреждения — как государственного, так и негосударственного — строится на общих принципах и регламентируется в большинстве случаев одними и теми же законодательными и нормативно-правовыми актами.

Негосударственный детский сад подлежит государственной регистрации. Основным нормативным актом в этом случае является Федеральный закон от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». Процесс регистрации частного детского сада такой же, как и любого другого юридического лица. Индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность по реализации основной

образовательной программы дошкольного образования, а также по присмотру и уходу за детьми дошкольного возраста, должны иметь среднее профессиональное или высшее образование в области образования и педагогики.

Негосударственные дошкольные организации появились в большинстве регионов России примерно 5–7 лет назад. Сфера социального предпринимательства в секторе негосударственных дошкольных учреждений является по своему характеру весьма сложной, так как, с одной стороны, представляет собой предпринимательство и направлено на получение прибыли, а с другой стороны, направлено на реализацию социальных функций. Основными документами, задающими целевые ориентиры государственной образовательной политики, являются Концепция модернизации российского образования, Приоритетные направления развития образовательной системы Российской Федерации до 2010 года.

С целью координации действий по развитию системы дошкольного образования в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации от 10 декабря 2005 года №Пр-2065 и Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2005 года №МФ-П44-6344, а также во исполнение решения заседания Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике (протокол от 4 августа 2006 года, № 9) был разработан Комплекс мер по развитию дошкольного образования в Российской Федерации на 2007–2010 годы (далее – Комплекс мер). Правительство Российской Федерации в июне 2007 года направило в федеральные органы исполнительной власти и в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации поручение по реализации Комплекса мер. Комплекс мер предусматривает реализацию мероприятий по развитию дошкольного образования на всех уровнях – федеральном, региональном и муниципальном – по двум основным направлениям: обеспечение доступности дошкольного образования и обеспечение его качества.

С 1 января 2007 года вступили в силу федеральные законы № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» и № 175-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “Об автономных учреждениях”, а также в целях уточнения правоспособности государствен-

ных и муниципальных учреждений», который соответствующим образом скорректировал положения Закона Российской Федерации «Об образовании», Гражданского, Налогового и Бюджетного кодексов Российской Федерации и иных законодательных актов, имеющих отношение к правовому регулированию деятельности частных ДОУ. Ранее образовательные учреждения (включая дошкольные) делились в зависимости от собственника их имущества: они могли быть частными, государственными, муниципальными. Теперь появилось новое деление: государственные и муниципальные образовательные учреждения могут быть либо бюджетными, либо автономными. При этом основы правового статуса бюджетных и частных учреждений сходны. Правовой статус автономного учреждения существенно отличается от статуса и частных, и бюджетных учреждений. Ряд экспертов полагают, что данные законы позволят дошкольным учреждениям использовать более гибкие формы финансово-хозяйственной деятельности, изменять способы управления имуществом, приобретенным за счет собственных средств, и, соответственно, приобретать расширенные права в отношении такого имущества²⁸.

Федеральное законодательство устанавливает ряд условий, при наличии которых дошкольные образовательные учреждения вправе оказывать платные дополнительные образовательные услуги.

Во-первых, в уставе образовательного учреждения должно быть указано наличие платных образовательных услуг и установлен порядок их предоставления на договорной основе (пп. 5 «ж» п. 1 ст. 13 Закона РФ «Об образовании»). Типовое положение об общеобразовательном учреждении требует к тому же, чтобы в уставе школы были определены «виды и типы дополнительных образовательных услуг, в том числе платных» (ч. 2 п. 38). Аналогичное требование содержится и в пункте 3 Правил оказания платных образовательных услуг, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 5 июля 2001 года № 505.

Во-вторых, оказание отдельных видов платных дополнительных образовательных услуг возможно только при наличии соответствующей лицензии. Согласно Положению о лицензировании образо-

²⁸ См.: *Ибрагимова Е. М., Кобчикова Е. В.* Некоторые проблемы гражданско-правового регулирования деятельности дошкольных и школьных образовательных учреждений (<http://www.lexed.ru/pravo/theory/ezegod41/?ibragim.html>).

вательной деятельности, утвержденному Постановлением Правительства РФ от 18 октября 2000 года № 796, не подлежит лицензированию «образовательная деятельность, не сопровождающаяся итоговой аттестацией и выдачей документов об образовании и (или) квалификации». Исходя из буквального толкования указанной нормы, можно прийти к выводу, что дополнительные образовательные услуги, не сопровождающиеся итоговой аттестацией и выдачей документов об образовании и (или) квалификации, не подлежат лицензированию. В то же время пункт 2 Типового положения об общеобразовательном учреждении устанавливает в качестве обязательного условия наличие «соответствующей лицензии» при реализации общеобразовательным учреждением дополнительных образовательных программ, хотя очевидно, что такие программы не сопровождаются итоговой аттестацией и выдачей документов об образовании и (или) квалификации. Закон об образовании прямо требует наличия лицензии в случае, когда общеобразовательные учреждения по договорам и совместно с предприятиями, учреждениями, организациями проводят профессиональную подготовку обучающихся в качестве дополнительных (в том числе платных) образовательных услуг (п. 8 ст. 19).

Доступность услуг НДО

Переход к рыночным отношениям в России вызвал глубокий институциональный кризис социальной сферы, включая дошкольное образование — обучение и воспитание. Важной составляющей доступности дошкольного образования для всех категорий граждан является размер родительской платы за содержание детей в дошкольных образовательных учреждениях. Динамика численности негосударственных дошкольных учреждений за последние несколько лет показывает, что с ростом благосостояния семей, а также в условиях социального и экономического расслоения по уровню доходов потребительские предпочтения в отношении услуг негосударственных/частных дошкольных организаций меняется. Спрос на их услуги постепенно растет. Даже внутри единого (муниципального) детского сада предлагаются различные программы пребывания (обслуживания) детей. Появляются и новые услуги в негосударствен-

ном секторе. Таким образом, структура спроса также кардинально меняется.

Развитие сектора негосударственных детсадов постепенно приводит к формированию конкурентной среды и становится стимулом для дальнейшего развития сферы дошкольного образования. По данным Министерства образования, негосударственные учреждения заявили об открытии в 2011–2012 годах дополнительно 3 600 мест для детей дошкольного возраста.

Анализ информации из субъектов Российской Федерации показывает, что средний размер родительской платы в субъектах Российской Федерации колеблется от 176 рублей в месяц в Орловской области до 2 129 рублей в месяц в Ямало-Ненецком автономном округе. Различна и доля, которую составляет родительская плата от общих расходов дошкольных образовательных учреждений на содержание ребенка: от 7 % в Орловской области до 31,9 % в Тюменской области. При этом постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 15 мая 2006 года № 5-П и Федеральным законом от 5 декабря 2006 года № 207-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной поддержки граждан, имеющих детей» установлены ограничения по размеру родительской платы, а именно: родительская плата должна составлять не более 20 % от расходов на содержание ребенка в дошкольном образовательном учреждении. Для отдельных категорий граждан (в частности, для родителей, имеющих 3 и более детей) размер родительской платы не должен превышать 10 % от расходов на содержание ребенка в дошкольном образовательном учреждении.

На этом фоне стоимость услуг частного сектора впечатляет. Средняя цена посещения ребенком частного детсада сейчас 8–25 тыс. рублей в месяц в зависимости от региона, в Москве — 18–30 тыс. рублей. В целях материальной поддержки воспитания и обучения детей, посещающих иные образовательные организации, реализующие основную общеобразовательную программу дошкольного образования, родителям (законным представителям) выплачивается компенсация на первого ребенка в размере, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, на территориях которых находятся указанные образовательные организации, но не менее 20 % среднего размера родительской пла-

ты за содержание ребенка в таких государственных, муниципальных образовательных учреждениях, находящихся на территории того же субъекта Российской Федерации, что и соответствующие образовательные организации. В некоторых регионах такие компенсации могут быть и больше.

Проблема доступности дошкольного образования для всех категорий граждан Российской Федерации сегодня решается также за счет использования внутренних резервов системы образования, в том числе развития различных форм дошкольного образования, а также более гибкой системы режимов пребывания детей в ДОУ. С 1999 года активно внедряются в практику работы дошкольных образовательных учреждений группы кратковременного пребывания детей, различные центры дошкольного образования: физкультурно-оздоровительные, ранней коррекции развития ребенка и др. Следует отметить, что сеть групп кратковременного пребывания развивается не вопреки и не вместо традиционных дошкольных учреждений полного дня, а вместе с ними. Наряду с традиционными режимами функционирования дошкольных образовательных учреждений (12-часовым и круглосуточным режимами пребывания детей), начиная с 2000 года используются также 10-часовой и 14-часовой режимы. Во многих случаях 14-часовой режим наиболее предпочтителен для родителей и менее затратен, чем круглосуточный. Это позволяет повысить доступность дошкольного образования для различных категорий граждан. Кроме того, в настоящее время параллельно с развитием традиционных форм дошкольного образования используются новые модели: дошкольные группы на базе общеобразовательных учреждений, дошкольные группы на базе учреждений дополнительного образования, а также систематическое образование детей дошкольного возраста в условиях семейного воспитания.

Дисбаланс спроса и предложения на рынке частных детских садов существен: по официальной статистике, дефицит мест в государственных дошкольных учреждениях составляет 1,9 млн человек, что составляет, по данным Росстата, примерно 10 % детей младшего возраста. Между тем, по подсчетам экспертов, частных садов в России чуть больше 2,5 тыс., или около 5 % общего их числа. Однако, несмотря на востребованность услуг детских садов, данный рынок развивается не слишком активно.

Причин, тормозящих рост рынка, несколько. Первая — жесткие требования со стороны государства, которые определяют высокий входной порог на этот рынок. В настоящее время большинство частных детских садов работает без лицензии и регистрации. Например, по оценкам специалистов, в Москве на десять легальных приходится от ста до двухсот садов, работающих без разрешительных документов. Стоимость услуг частных детских садов колеблется от 8 000 до 30 000 рублей в месяц, что, как правило, обеспечивает лишь уровень окупаемости. Все непредвиденные расходы, как правило, ложатся на плечи родителей.

Все эти факторы напрямую влияют на то, что предприниматели устанавливают высокую цену за пребывание ребенка в дошкольном учреждении. В свою очередь высокая цена сдерживает рост рынка. Несмотря на то, что спрос на услуги частного детского сада высокий, он остается нереализованным. Большинство родителей не готовы платить 10–20 тыс. рублей в месяц, а также вступительный взнос (если таковой есть) до 50 тыс. рублей. Поэтому развитие частных детских садов оказывается возможным только в узком сегменте.

Бизнес не готов делать длинные инвестиции в образование. В лучшем случае, при правильном распределении бюджета вложенные средства можно вернуть за 5–7 лет. При этом первые четыре года реализации проекта являются в основном «инвестиционными». Эксперты предлагают следующие меры повышения эффективности частных ДООУ: снижение административных барьеров, государственная программа компенсации родителям части платы за частный детсад, стимулирование кредитования этой сферы бизнеса, легализация такой формы частных ДООУ, как семейный детский сад, центр временного пребывания ребенка и др.

Финансовое и материальное обеспечение НДО

Дошкольные образовательные учреждения по своим организационно-правовым формам могут быть государственными, муниципальными, негосударственными (частными, учреждениями общественных организаций). С точки зрения источников финансирования, государственные и муниципальные образовательные учреждения

могут быть объединены в одну группу, поскольку их финансирование базируется на единстве консолидированного бюджета Российской Федерации, включающего в себя как государственные, так и муниципальные бюджеты. Согласно данным Федерального казначейства об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации (по состоянию на 1 января 2012 года), совокупные расходы в 2011 году на дошкольное образование составили 394 713 969 601,15 рублей.

Для решения проблемы поддержки (материальной, юридической и пр.) частных ДОО необходимо определить равный статус для любого дошкольного образовательного учреждения, в том числе и частного, при этом с обязательным выделением государственного финансирования каждого ребенка в нем, но в строгом соответствии с единым для всех ДОО данной территории. Важно при этом определить строгую отчетность расходования этих средств. Некоторые эксперты считают, что бюджетных денег, которые сейчас расходуются на эти цели, хватит и на частные ДОО, если отказаться от идеи предоставления преференций отдельным ДОО.

В настоящее время в частных детских садах плата за услуги весьма высока, а их качество зачастую ей не соответствует. Так, в Москве пребывание ребенка в частном детском саду²⁹ в рабочие дни с 8:30 до 20:30 в течение месяца стоит 75 000 рублей. Вступительный взнос (единовременный невозвратный платеж на развитие садика) — 100 000 рублей. Ночное пребывание — 1 000 рублей за ночь. Дополнительные услуги также оплачиваются отдельно. Понятно, что пребывание ребенка в таком детском саду доступно очень немногим родителям.

Государственные субсидии родителям, прибегающим к услугам негосударственных образовательных организаций, могли бы существенно повлиять на конкуренцию в данном секторе, а также понизить число недобросовестных предпринимателей.

Системная финансовая поддержка негосударственных образовательных учреждений из бюджета субъекта Федерации, закрепленная законами субъектов Российской Федерации, оказывается

²⁹ Преискурант цен детского сада «Аистенок» — одного из самых дорогих в столице. Однако средняя цена услуг частных ДОО по Москве тоже весьма высока и составляет 30 тыс. рублей.

лишь в некоторых регионах, например в Липецкой, Белгородской, Псковской областях, Республике Саха (Якутия).

В Липецкой области субсидии из бюджета на возмещение затрат негосударственных образовательных учреждений на предоставление общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования предоставляются непосредственно негосударственному образовательному учреждению. Субсидии предоставляются в соответствии с областной целевой программой «Модернизация образования Липецкой области (2009–2011 годы)», утвержденной постановлением Администрации Липецкой области от 8 октября 2008 года № 270.

Правительством РФ разрешено направлять на поддержку начинающих предпринимателей социальной сферы, в том числе открывающих частные детские сады, субсидии в размере 600 тыс. рублей в соответствии с установленными субъектами Российской Федерации правилами. Предоставление субсидий регламентируется законом о бюджете и порядке предоставления субсидий, принятым администрацией области³⁰. Субсидии предоставляются негосударственным образовательным учреждениям, имеющим государственную аккредитацию, реализующим не менее двух основных общеобразовательных программ (дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования).

К затратам по предоставлению общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования относятся:

- расходы на оплату труда с начислениями;
- расходы на учебники и учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды.

Субсидии предоставляются в размере 100 % фактически понесенных затрат, но не выше рассчитанных по нормативам в соответствии с Законом Липецкой области от 19 августа 2008 года № 180-ОЗ

³⁰ Закон Липецкой области от 29 ноября 2010 года № 446-ОЗ «Об областном бюджете на 2011 год» (ред. от 16 марта 2011 года); Постановление Администрации Липецкой области от 26 ноября 2011 года № 15 «Об утверждении порядка предоставления субсидий из областного бюджета на возмещение затрат негосударственных образовательных учреждений, расположенных на территории Липецкой области, на 2011 год».

«О нормативах финансирования общеобразовательных учреждений». Нормативы финансирования негосударственных образовательных учреждений рассчитываются по тем же методикам, что и нормативы финансирования муниципальных образовательных учреждений.

В Псковской области предоставление финансовой помощи из областного бюджета негосударственным образовательным учреждениям регламентируется Законом Псковской области от 20 февраля 2002 года № 175-оз «Об образовании в Псковской области» (ред. от 3 февраля 2010 года). Согласно Закону, негосударственным образовательным учреждениям на тех же условиях, что и в Костромской области, предоставляется государственная поддержка в форме субвенций из областного бюджета. Общий объем субвенций, предоставляемых негосударственным образовательным учреждениям, определяется законом области об областном бюджете на соответствующий финансовый год. Порядок предоставления субвенций негосударственным образовательным учреждениям устанавливается Администрацией области.

Субсидии из регионального бюджета непосредственно негосударственным образовательным учреждениям предоставляются также в Республике Саха (Якутия). Согласно Закону Республики Саха (Якутия) от 23 мая 1995 года 3 № 59-1 «Об образовании» (ред. от 1 марта 2011 года), порядок формирования объемов финансирования и распределения средств на реализацию государственного стандарта общего образования в аккредитованных негосударственных образовательных учреждениях устанавливается Правительством Республики Саха (Якутия). Правила предоставления субсидий из государственного бюджета Республики Саха (Якутия) негосударственным образовательным организациям на осуществление деятельности по обеспечению государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях утверждены Постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 26 июля 2010 года № 329.

Еще в ряде субъектов поддержка негосударственных дошкольных образовательных учреждений регламентируется подзаконными актами.

В Омской области в соответствии с Распоряжением Правительства Омской области от 18 октября 2010 года № 156-рп «О мерах по обеспечению доступности дошкольного образования на территории Омской области» предполагается принятие мер, направленных на развитие системы дошкольного образования, в частности на развитие негосударственного сектора дошкольного образования посредством:

- предоставления субсидий негосударственным образовательным учреждениям, оказывающим услуги в сфере дошкольного образования, за счет средств областного и местных бюджетов городского округа и муниципальных районов Омской области;
- предоставления негосударственным образовательным учреждениям, оказывающим услуги в сфере дошкольного образования, объектов областной и муниципальной собственности на условиях долгосрочных договоров безвозмездного пользования, а также аренды с установлением льготной ставки арендной платы.

Концепция соответствующих поправок к Закону «Об образовании» одобрена Правительством РФ 21 июля 2012 года. Законопроектом перераспределяются полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по обеспечению государственных гарантий на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования.

Расходы бюджетов субъектов Российской Федерации на предоставление иных межбюджетных трансфертов местным бюджетам для реализации программ дошкольного образования на общедоступной и бесплатной основе составят 112355 млн рублей без учета предусматриваемого законопроектом повышения уровня заработных плат педагогических работников образовательных организаций и при условии сохранения текущей численности воспитанников муниципальных дошкольных образовательных организаций³¹.

Правительством РФ 24 сентября 2012 года подписано распоряжение № 1751-р о распределении субсидий, предоставляемых в 2012 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку реализации мероприятий Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 годы

³¹ Пояснительная записка к проекту федерального закона № 121965-6 «Об образовании в Российской Федерации» (<http://base.garant.ru/58062847/#200>).

в части модернизации регионально-муниципальных систем дошкольного образования. Согласно этому распоряжению, в 2012 году 72 региона получают субсидии (в целом 1 млрд рублей), которые должны дополняться региональными средствами и тратиться максимально эффективно.

Предполагается выплачивать родителям компенсацию в размере 20 % за посещение частного садика первым ребенком, 50 % — вторым, 70 % — если садик посещают сразу трое детей. Однако сумма оплаты будет рассчитываться от средней стоимости обучения ребенка в аналогичных государственных и муниципальных детских садах в данном регионе, а не из реальных затрат на оплату в конкретном негосударственном учреждении. Таким образом, если в Москве родители платят за дошкольника в частном детском саду 30 тыс. рублей в месяц, то они могут претендовать лишь на 300—400 рублей компенсации, что явно недостаточно.

Практика работы детских центров: точка зрения руководителей

Общая картина ситуации в сфере негосударственного образования была бы неполной без представления мнения руководителей организаций, работающих в этом секторе. Детальное изучение проблем их функционирования раскрывает сильные стороны НДО, объясняет востребованность их услуг, а вместе с тем выявляет проблемы и барьеры дальнейшего развития.

На данный момент частный детский центр может функционировать в нескольких организационно-правовых формах:

- индивидуальный предприниматель, форма, которая наиболее удобна для оказания услуг «няни», осуществляющей присмотр и уход за ребенком, а также образовательные услуги в индивидуальном режиме; эта же форма будет вполне подходить для осуществления образовательных услуг в формате малого детского сада на базе собственной квартиры или частного дома в сельской местности;
- частный детский сад или образовательная организация, имеющая более одной группы детей на обслуживании;
- коммерческая организация, оказывающая услуги по присмотру и уходу за ребенком, а также организующая досуг детей.

В рамках данного оценочного исследования мы провели 30 глубоких интервью с руководителями дошкольных организаций, осуществляющих услуги «присмотра и ухода» и/или «образования» в трех городах России: Москве, Санкт-Петербурге и Казани. Опрошенные представляли организации разного размера: от мини-центров, расположенных в жилых помещениях, до детских садов, состоящих из нескольких полноценных групп, занимающих отдельное здание.

Несмотря на столь разное позиционирование изученных детских организаций, они представляют единый сектор альтернативного дошкольного образования, конкурирующего с государственными организациями. Эта общая позиция их сильно сближает в общих ценностных установках, которые в целом можно было бы определить как «клиентоориентированность» или чуткое отношение к потребностям родителей и их детей, гибкость в принятии решений по режиму дня, питанию, видам деятельности в течение пребывания ребенка в детском центре. Причины этой особенности очевидны — родители являются главным плательщиком предоставляемых услуг.

Эта ценностная установка, пронизывающая все социальные порядки негосударственной организации и конституирующая деятельность центра в целом, может стать важным импульсом для развития дошкольного образования и воспитания в целом. Еще одна общая стратегия, которая объединяет негосударственный сектор, — это нахождение слабых мест государственной системы и предложение своих способов преодоления этих недостатков, так называемое «латание дыр». И наконец, еще один важный момент — это осознание необходимости сотрудничества с государственными структурами с целью получения частичной поддержки своей деятельности. Рассмотрим подробнее, как живут негосударственные детские центры.

Альтернативность. Определения нашими собеседниками своей деятельности раскрывают широкий спектр альтернативных функций, востребованных населением и которые в силу своих гибких форм легче осуществляются в рамках небольших негосударственных организаций. Во-первых, НДО замещают собой законно установленную, но не исполняемую государственными детскими садами функцию присмотра и образования детей с двухмесячного возраста. Именно этот контингент детей становится основным для многих не-

государственных детских центров: «К нам ходят дети с полутора лет и до двух, до трех даже. А потом уже освобождается место в государственном детском саду, и детишки уходят туда, так как не по карману каждому платить по 8 тысяч рублей в месяц за частный детский сад, и пока очередь в детский государственный сад не подошла, ходят к нам» (Казань).

Во-вторых, негосударственные детские центры чаще всего предоставляют услуги по присмотру и развитию детей в малых группах. «В частном детском саду, мы считаем, возможен в принципе выше уровень развития детишек, так как группа значительно меньше. Ведь в государственном детском саду на одного педагога приходится по 20–30 детей, и все это за мизерную заработную плату! Воспитатель не успевает выделить каждому ребенку время, а у нас практически индивидуальный подход к каждому ребенку, мы учитываем все особенности личности малыша!» (Казань).

Работа в малых группах порождает еще одну ценностную установку мини-садов — это семейный подход к своим «клиентам» — детям и их родителям, а также возможность сочетать разные функции одним и тем же сотрудником, что в большей степени соответствует ситуации, которая складывается в обычных семьях. «Персонал у нас небольшой. Есть один педагог-воспитатель, а все остальные должности в одном лице — я. Я и повар, и няня, и заведующая! Успевать приходится все!» (Москва). «Индивидуальный подход, неформальное общение с родителями, возможность работать с семьей в целом, укрепление семейных ценностей, возможность для детей вегетарианцев питаться по правилам семьи, возможность организовать маленькие группы, почти с домашними условиями, это особенно ценно для детей 1–3 лет!» (Казань). «Да, мы выбирали опытного человека с педагогическим образованием по конкурсу. У нас сейчас замечательный воспитатель, она очень любит детей. Детишки иногда не хотят уходить, когда за ними приходят мамы и папы, играют заинтересованно. Вы знаете, самое главное — это создать атмосферу такую хорошую, сердечную, маленькие дети это очень чувствуют!» (Москва).

Приведенная выше цитата затронула еще одну важную функцию, с которой справляется негосударственный сектор, — это реа-

гирование на особые потребности особых родителей и детей. Как уже говорилось, в государственном детском саду нет возможности выбрать тип питания для ребенка. Негосударственные центры предоставляют такую возможность.

Некоторые наши собеседники рассказывали также о возможностях раннего развития для особых детей. *«К нам ведут детей не простых, а тех, у кого есть либо ДЦП, ограничение в движении, либо повышенное восприятие, возбудимость, с которыми в обычном саду не справиться. Мы оборудовали свою студию не такими игрушками, которыми наполнен каждый дом (плюшевыми и т. д.). У нас игры направлены на развитие ребенка: не какое-то сидение за столом, обучение и т. д. Например, мы выдавливаем апельсиновый сок, при этом дети формируют руки, готовим еду, убираем за собой, мастерим. Есть специальное оборудование по методике Монтессори, которое развивает пальчики...».* *«Частный детский центр может дать индивидуальный подход к каждому ребенку, особенно детям с ДЦП, ослабленным или с проблемой аутизма. Методика Монтессори позволяет сглаживать эти особенности, постепенно способствовать улучшению здоровья ребенка».* (Казань).

Некоторые руководители детских центров отмечали, что они отвечают на потребности родителей в гибком или нетипичном графике работы: *«В отличие от садов, в которых уже в пять-шесть никого нет, мы до восьми работаем. Хотя есть такие группы у нас, были, мы объявляем, они есть — группы кратковременного пребывания, группы выходного дня, даже ночевка и пятнадцатидневка»* (Москва). Или же некоторым родителям требуется работа детского центра летом: *«Мы работаем летом. Но так же, как и в государственных детсадах, у нас сокращено количество занятий. У нас специалисты-то, в общем, все в отпуске, вся жизнь переходит на улицу. У нас больше на воздухе занятий, развлечений различных, вот, закалывающих процедур»* (Москва).

Клиентоориентированность негосударственного сектора также выражается и в трансляции своих ценностей открытости в построении отношений с родителями: *«У нас все открыто, никаких секретов нет, в общем-то. Мы и родителей приглашаем, они на*

занятия могут прийти, в группу зайти, нет такого, что за воротами оставил ребенка и пошел. Пожалуйста, любое занятие у нас открытое, все специалисты всегда готовы, воспитатели готовы. Смотрят у нас, пожалуйста, что кушают» (Санкт-Петербург).

Организационно-правовая форма. Большинство мини-садов выбирают форму «индивидуального предпринимателя» (ИП). При этом отмечается, что процедура регистрации и отчетности вполне устраивает и не создает больших трудностей. *«Зарегистрировать ИП – это несложно: просто пришел, бумажки подал и все».* Встречаются случаи, когда в статусе ИП регистрируются не только руководитель детского центра, но и его сотрудники. *«Я встречалась с сотрудниками другого детского сада, и хозяйка зарегистрировала своих сотрудников как индивидуальных предпринимателей, они сами налоги платят».*

Однако до принятия нового закона «Об образовании в Российской Федерации» для ведения образовательной деятельности ИП-эшнику надо было получать лицензию. Отсутствие лицензии заставляет негосударственные мини-сады (детские центры) ограничиваться формальным декларированием услуг по присмотру и уходу, хотя каждый из них признается, что их спектр услуг шире. И они занимаются развивающей деятельностью, имеющей образовательную компоненту. *«Присмотр, уход, потому что мы регистрируемся как развивающий детский центр, а не частный детский сад, к сожалению. Мы не лицензированы и не получаем помощь от государства. Поэтому в данном случае официально мы осуществляем присмотр и уход. Конечно, обучение тоже даем, различные методики раннего развития применяем» (Санкт-Петербург).* *«Мы обязаны говорить, что мы занимаемся следующими услугами: присмотр, образование, питание, уход. Однако невозможно проводить с ребенком 10 часов и не заниматься образованием! Тем более наша педагогическая система основана на антропософском представлении о человеке и на чувственно-сверхчувственном познании, на образном мышлении, сопереживании. Дети очень интересно раскрывают здесь свои таланты, это уникальная методика, все наши воспитанники хорошо потом учатся в школе, талантливые, яркие, необычные дети» (Казань).*

Лицензирование. Самый главный барьер, с которым сталкиваются негосударственные детские центры и особенно мини-сады, работающие в форме ИП, — это получение лицензии. В ответах руководителей таких центров звучит безнадежность: *«Мы называем это присмотр, потому что очень сложно с лицензией»* (Москва). *«Лицензию получить невозможно. Если даже делаешь все правильно... Просто очень много денег надо. Надо работать в какой-то очень денежной организации, чтобы заплатить за лицензию. Лицензии все покупаются. Поэтому мы не можем официально говорить, что у нас образовательная деятельность»*. *«Если же будет проще получить лицензию, тогда господдержка будет иметь значение, а пока лицензию получить практически невозможно. Мы тщательно изучали, что надо сделать, и поняли, что пока нам невозможно. Но мы очень бы хотели иметь лицензию!»* (Казань).

Эти эмоциональные высказывания показывают, что необходима дополнительная кампания, информирующая мини-организации, работающие в форме ИП, о новых возможностях предоставления образовательных услуг без лицензирования, зафиксированных в новом законе «Об образовании в Российской Федерации». Вместе с тем необходимо продумать упрощенную систему лицензирования для организаций, работающих в форме НКО, в реальности оказывающихся такими же небольшими, семейными детскими центрами, предоставляющими услуги для группы детей, скажем, в пределах десяти человек.

Однако есть и такие организации, которые ищут и находят самого разного рода поддержку, помогающую решить проблему лицензирования и обрести новый статус: *«Сейчас мы называемся группа по присмотру за детьми дошкольного возраста при семейном клубе “N”. Планируем называться после оформления всех документов “Частное образовательное учреждение дополнительного образования детей и родителей «N»»* (Санкт-Петербург).

Знания о формах государственной поддержки. Актуальность государственной поддержки негосударственного сектора представляется руководителям детских центров бесспорной. Это необходимый и неизбежный шаг в развитии этого сектора, деятельность которого по своей природе является некоммерческой, неприбыльной,

основанной на ценностной мотивации. Вот как об этом говорит одна из руководительниц мини-сада: *«Конечно, невыгодно, эта социально значимая деятельность должна поддерживаться государством! Налоговые льготы? Хотелось бы! Прибыльной эта деятельность не может быть, но стабильной — да, при поддержке государства»* (Москва).

Еще один важный мотив руководители частных детских центров видят в поддержке родителей, в реализации принципа равного доступа родителей к механизмам поддержки семей с детьми: *«Вообще, те родители, чьи дети не могут попасть в государственный детский сад, вынуждены обращаться в частные садики, то есть за деньги. И больше бы родителей стали обращаться, если бы часть денег, которые уходили бы на оплату, каким-то образом возвращали. Вот, например, у нас плата составляет 8 тысяч рублей, и уменьшить стоимость совершенно нет возможности. Для многих родителей это очень высокая плата. Сейчас ведь у многих молодых семей ипотека, кредиты, и мамочки стараются раньше выйти на работу. Поэтому, если бы какую-то сумму государство возвращало, родителям было бы легче. Мы слышали, что в каких-то регионах, на местном уровне, вышел такой закон, который говорит о том, что родителям, чьи дети ходят в частный детский сад на полный день, возвращают 5 тысяч рублей. Но, к сожалению, Казань и Татарстан пока не входят в перечень этих регионов»* (Казань).

Еще один аспект несправедливого распределения средств был отмечен и в отношении самих негосударственных центров: *«Надо, чтобы субсидии были не только для избранных. Осенью вот три частных детских садика получили дотации от государства, каждый по миллиону рублей, а мне отказали, хотя я тоже обращалась»* (Казань). Форма отказа в таких случаях должна носить вполне веские, ясные причины, чтобы у руководителей была возможность устранить эти причины и получить поддержку в следующем году.

Подушевое финансирование. Прекрасным механизмом распределения государственных средств руководители центров считают подушевое финансирование детских центров, то есть деньги приходят в организацию за приходящими туда детьми. Однако и здесь

опрошенные руководители видят проблему, связанную с лицензированием мини-центров: *«Если бы ввели такие сертификаты, то, наверное, и разработали бы механизмы господдержки. Если это хоть немного облегчит нашу работу, то мы только за введение таких сертификатов. Если на этот сертификат можно будет купить продукты питания, игрушки для детей, постельные принадлежности, развивающие игры, то такие сертификаты можно было использовать. Но для этого, наверное, понадобится лицензия, а у нас ее нет. Получается, мы не сможем воспользоваться. Или должен быть разработан особый механизм, когда и такие детские клубы, как наш, смогут применять такие сертификаты»* (Москва).

Единый орган в управлении образованием, координирующий проблемы НДО, — это еще одна насущная потребность НДО, высказанная в ходе интервью. С такой структурой руководители связывают несколько проблем, часто возникающих перед ними: это недостаток информации, юридическая помощь, в том числе при подготовке документов в муниципальные органы образования для получения поддержки. *«Мы не знаем, какие для нас возможны льготы, скидки какие-то. Нужен консультант по частным детским садам при Министерстве образования. Получение лицензии требует много времени и денег, связей. Мы считаем, необходимо упростить процедуру получения ее. Если бы у нас была лицензия, то, наверное, и налоговая ставка снизилась бы, мы так думаем. Должны быть разработаны какие-то способы поддержания детских садов и клубов»*. *«В принципе, как прописано, это несложно сделать, но когда сталкиваешься с этим на практике, становится невыносимо! Просто меньше коррумпированности должно быть. Я думаю, что в Министерстве образования нам должны помогать, хотя бы консультировать, оказывать правовую поддержку, а не создавать проблемы»* (Казань).

«Пусть будет отдел, который будет решать наши проблемы, не “душить” нас, а без задержек оказывать нам помощь. Ведь мы не из-за стремления заработать организовываем детский садик, потому что на этом не заработаешь! Ведь это большая работа и с детьми, и с родителями. Воспринимаю это как свое призвание, мне так интересно жить!» (Москва).

Аренда помещения. Помещение является «краеугольным камнем» деятельности в сфере НДО. С ним связано все: от определения организационно-правовой формы до получения всех разрешений и согласований с Роспотребнадзором, Роспотребнадзором и Санэпидстанцией и другими надзорными органами, и в итоге возможности лицензирования с последующими перспективами получения государственной поддержки. Однако «получение», «обретение», «оформление», «аренда» и т. д. помещения для руководителей детских центров редко оказываются успешными. Большинство услышанных нами историй развития деятельности связано с «проблемным» помещением. *«Мы работаем более 10 лет, а в этом помещении, с которым затянулось оформление, уже 2 года неофициально, у нас сейчас 2 группы по 12–15 человек»* (Москва). *«ИП оформить совершенно несложно. Мы же хотим оформить Частное Образовательное Учреждение, а по ЧОУ трудно получить в безвозмездное пользование помещение! Аренду предлагают очень дорогую, это скажется на цене услуги, родители не могут платить так много!»* (Москва)

Мини-сады в целом жалуются, что получить лицензию, имея маленькое помещение, невозможно технически. На большое же помещение нет денег в силу того, что деятельность не приносит прибыли: *«Те, которые официально лицензированы, у них, соответственно, есть весь пакет документов, у них есть связи, личные контакты. Ведь есть много лицензированных сади-ков, которым предоставляются большие помещения бесплатно, причем у них и оплата высокая за садики, и у них все в порядке. У нас же помещение маленькое. Как нам получить разрешение? Когда начинаешь читать нормативы, не может быть на 15 квадратных метрах все, тут и спальня, и игровая, а здесь едят, и удивляешься, как при таких условиях получают разрешение. Конечно, мы стремимся, чтобы все было правильно, но много трудностей возникает и вложений много, так как нам извне никто не помогает»* (Санкт-Петербург).

Один из детских центров-долгожителей в Москве, уже завоевавший за многие годы доверие у родителей, так и не смог получить лицензию, а вместе с этим хоть какие-то льготы от государства: *«Если бы мы там сидели тихо, то мы там до сих пор бы и были. Но мы начали зачем-то писать депутату, чтобы он помог.*

12 лет назад было. Нас спросили: “Где ваша лицензия?” А лицензии как раз нет. И на этом закончилось, потому что, чтобы получить лицензию, нужно помещение, а его нет. Вот и получается заколдованный круг».

Если же все-таки негосударственному детскому саду удалось получить лицензию, проблемы все равно остаются. Они связаны с тем, что некоммерческие организации, в отличие от коммерческих, не получают никаких льгот по аренде. Об этом рассказывает руководительница московского частного детского сада: *«А что касается нашей арендной ставки, наших арендных условий, то нас, некоммерческие организации, приравнивали к коммерческим структурам. По новому положению департамента имущества, сейчас арендная плата по рыночной ставке. У всех: у нас, у частных школ, у всех, кто арендует здания, находящиеся в оперативном управлении. А кто непосредственно у города, там льготная ставка. 1 800, а не 6, 7, 10 тысяч. 1 800 рублей на квадрат. Ну, это просто замечательная ставка, но получить ее невозможно. Хотя многие коммерческие структуры, которые вошли в реестр малого предпринимательства, то есть малый бизнес, например, торгующие плиткой, кто в реестре, они арендуют по 1 800»* (г. Москва).

Наши собеседники поднимают и проблему соседства с другими жителями дома, если мини-центр находится в жилом помещении. Вот история в Москве, где проблема неудачного соседства стоит наиболее остро.

«У нас было помещение на Парке Культуры. Формально это была квартира, но она была очень удачно спроектирована: там был большой зал. Я арендовала ее как физическое лицо. И оказывала там как индивидуальный предприниматель услуги: услуги няни, досуговые такие услуги. Но были проблемы с соседями. Одна соседка очень часто жаловалась в милицию на детский шум. Кончилось тем, что хозяин квартиры, несмотря на то что он знал, подо что он сдает квартиру, приостановил аренду. Ему надоело слушать соседку. Ему было легче перестать сдавать нам жилье, несмотря на то что мы вложились в ремонт, в оборудование и вот в это все пространство. У нас там был авторский дизайн игрового пространства. Это все мы потеряли и оказались, практически, на улице».

Однако, несмотря на множество высказанных проблем, руководители негосударственных детских центров остаются оптимистичными, верящими в полезность своего дела для общества и не желающими бросать начатое дело: *«Это не бизнес и денег не приносит вообще, абсолютно. Это скорее работа на результат, работа на то, чтобы осмысленно заниматься детьми, помогать им. Душевная потребность. Миссия»*. Но именно этим самоотверженным и увлеченным людям поддержка и признание их доблестного труда со стороны государства крайне необходима.

Потребности разных целевых групп

Прежде всего, отметим некоторые базовые принципы, которые объединяют и создают общую основу для определения потребностей всех лиц, заинтересованных в развитии дошкольного образования, в том числе и негосударственного.

Первый принцип — это конституционно закрепленный принцип **«общедоступности» получения дошкольного образования** для разных групп лиц, участвующих в дошкольном образовании. Мы выделяем следующие виды доступности.

Исходя из этого принципа, могут быть выделены следующие критерии оценки успешности развития НДОПУ.

Доступность для разных детей:

- доступность дошкольного образования для детей, представляющих разные социально-демографические группы (от 2 месяцев до 7 лет, мальчики и девочки разных национальностей, этнических и религиозных групп, места проживания, социального происхождения, дохода в семье и пр.);
- доступность дошкольного образования для детей с ограниченными возможностями, особенностями психического, интеллектуального и физического развития;
- доступность дошкольного образования для детей, имеющих хронические заболевания (в том числе аллергию, сердечно-сосудистые заболевания и пр.).

Доступность для родителей:

- доступность дошкольного образования для родителей, представляющих разные социально-демографические группы (разный

уровень образования, компьютерной грамотности, дохода, языка, разных национальностей, этнических и религиозных групп, места проживания, социального происхождения и пр.);

- доступность дошкольного образования для родителей, имеющих разный уровень занятости на рынке труда по разным причинам (наличие возможностей найти, подобрать и оформить наиболее удобную и соответствующую ситуации в семье форму дошкольного образования);

- доступность дошкольного образования для родителей, меняющих свой адрес жительства (кроме военных и групп лиц, имеющих приоритетное право в получении места в детском саду в ситуации дефицита мест).

Доступность для педагогов разных социально-демографических групп:

- наличие мер, способствующих привлечению мужчин в сферу дошкольного образования;

- рост заработной платы для сотрудников дошкольного образования;

- государственная поддержка (методическая и социальная) педагогов и других сотрудников образовательных организаций, независимо от вида организации (частная или муниципальная).

Необходимость реализации конституционного права на труд родителей малолетних детей. Дошкольные учреждения выполняют еще одну важную функцию в обществе — предоставляют родителям малолетних детей возможность реализовать свое право на труд, восстанавливать свою профессиональную идентичность, квалификацию. А вместе с этим решать важные социальные проблемы семьи, имеющие стратегически важные социальные последствия: добиваться экономически устойчивого, независимого, самостоятельного положения семьи и одновременно стабильного состояния общества.

Выполнение этого принципа предполагает, что услуги по присмотру и уходу за детьми, позволяющие родителям приступить к выполнению своих профессиональных обязанностей на рабочем месте, должны быть:

- достаточно длительными в течение дня и на протяжении года, как минимум позволять родителю за определенный промежуток времени добираться до рабочего места и обратно домой, отработав

запланированное количество часов (например, 8-часовой рабочий день) для выполнения работы, и давать возможность трудиться в соответствии с графиком работы предприятия, на котором он трудоустроен;

- соответствовать размеру оплаты труда родителей и составлять не более 5–10 % от дохода семьи.

Третий принцип и общественная ценность дошкольного образования, в том числе и негосударственного, — это **выравнивание возможностей социализации и профилактики социального неблагополучия**, а также стартовых возможностей для получения начального образования в школе для детей, имеющих разное социальное происхождение и разный уровень благополучия семьи.

Теперь перейдем к выделению основных потребностей разных групп, участвующих в развитии дошкольного образования.

Закон «Об образовании в Российской Федерации» предполагает, что «образовательная деятельность осуществляется образовательными организациями, а в случаях, установленных настоящим Федеральным законом, — научными организациями и иными юридическими лицами (далее — организации, осуществляющие обучение), а также индивидуальными предпринимателями» (гл. 3, ст. 21). Таким образом, отдельно вынося вопрос о расширении и конкретизации организационно-правовых форм организаций, имеющих право оказывать образовательную деятельность, мы будем на данный момент рассматривать именно эти типы участников образовательной деятельности как поставщиков услуг.

Кроме них, стоит выделить отдельно организации, оказывающие услуги досуга детей дошкольного возраста, а также совместно с этим (или даже в процессе этого) краткосрочный присмотр за детьми. Поскольку нет отдельных законодательных актов, регулирующих услуги по присмотру за детьми дошкольного возраста, мы, описывая этот вид деятельности, будем рассматривать те же организационно-правовые формы, что и в случае с дошкольным образованием.

С точки зрения поставщиков услуг, услуга должна быть:

- востребована;
- осуществима — иметь понятные, однозначные и выполнимые правовые условия ее реализации;
- иметь перспективы развития.

С другой стороны, в рассматриваемую здесь деятельность включены потребители услуг — дети-дошкольники и их родители (или законные представители). С точки зрения родителей, услуга по дошкольному образованию, присмотру и досугу должна быть:

- безопасной — в процессе получения услуги родителям должна быть гарантирована безопасность их детей,
- качественной — соответствовать государственному стандарту образовательной деятельности данного уровня,
- быть разумной по цене — соответствовать доходам родителей;
- должна оказываться в удобное для детей и родителей время и в удобном месте;
- должна предполагать безопасную и доступную среду для детей, имеющих ограниченные возможности передвижения или другие индивидуальные особенности развития;
- иметь хороший механизм обратной связи — родители должны быть осведомлены о способностях своих детей и мерах, которые предпринимаются для выправления ситуации, если это требуется;
- иметь доступный и понятный механизм смены поставщика услуг, в том числе и по причине переезда семьи на новое место жительства или смены работы.

Глава 3

ПОИСК РЕШЕНИЙ

Барьеры развития НДО и практики их преодоления

Рассмотрим основные проблемы, стоящие перед участниками образовательной деятельности в сфере дошкольного образования и практики их решения.

1. Территориальная близость частных образовательных организаций к месту проживания семей или работы родителей. На данный момент следует констатировать, что здания детских садов в 90-е годы перепрофилировались хаотично, без учета потребности в них населения, проживающего в шаговой доступности здания детского сада. Например, по данным компании Penny Lane Realty, в районах города Москвы количество детских садов и мест в них не соответствуют количеству проживающих в этих районах жителей и детей (см. рис. 1).

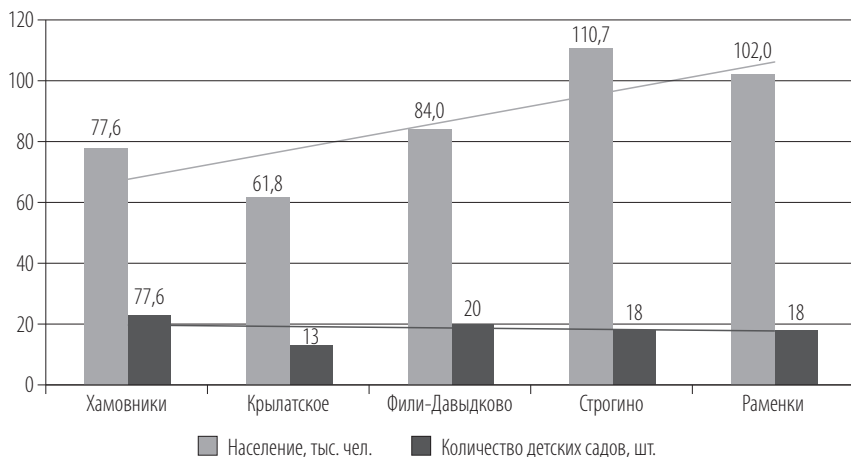


Рис. 1. Количество детских садов в лучших для проживания с детьми районах Москвы в сравнении с численностью населения этих районов по данным Penny Lane Realty в 2011 году, ед. (Источник: Penny Lane Realty по просьбе журнала «Профиль»)

В связи с этим встает проблема выравнивания доступа граждан, проживающих в разных районах городов, а также в сельской местности, к организациям дошкольного образования. Решением этой проблемы должна стать специальная политика местных органов власти по управлению имуществом, направленная на предоставление зданий (помещений) для детских садов, в том числе для негосударственных детских садов, а также земли под строительство новых зданий по специальным проектам, предназначенных для размещения детских садов. Рассмотрим ситуацию с помещениями для детских садов на примере города Москвы.

Как утверждают аналитики компании Discovery Research Group, «из-за высокой стоимости аренды помещений и нехватки этих помещений московские частные сады и школы находятся в тяжелом положении. Ранее ставка арендной платы для некоммерческих организаций была с понижающим коэффициентом. После принятия департаментом имущества нового положения все изменилось. У частных детсадов заканчиваются старые договоры с Департаментом имущества города, и теперь им предлагают заключать новые уже с государственными бюджетными учреждениями и платить по рыночным расценкам, то есть в два-три раза больше, чем раньше». Один из директоров московской сети частных детсадов рассказывает: *«Департамент имущества навязывает нам разорительные рыночные расценки — 10–15 тыс. рублей за 1 кв. м, а у нас — 1,2 тыс. кв. м. То есть мы, НКО, должны арендовать помещения, как обычные коммерческие фирмы. Какова судьба наших детей, неизвестно. Все детсады Москвы получили уведомление от Департамента имущества, что должны до 15 июля вернуть арендуемые площади обратно городу, то есть освободить их, при этом не получив новые (новый город еще не готов предоставить), то есть, соответственно, закрыться».* *«Собственники предлагают арендовать у них помещения за 14 млн рублей в год, но тогда плату для родителей придется поднять с 24 тыс. до 200 тыс. рублей в месяц, — рассказывает руководитель другого московского детсада сети “Лимпик” (в сети четыре детсада). — Наша компания готова на свои деньги строить детсады и все обустроить. Если у детсада нет помещения, соответствующего нормам, то он не может получить лицензию и, следовательно, субсидии (которые дей-*

ствуют с 1 июля, согласно поручению Дмитрия Медведева). В Петербурге подобные проблемы решаются легче».

Подобного рода данные показывают, что необходимо разработать стимулирующие финансовые меры. В противном случае количество частных детсадов вскоре вынужденно резко сократится.

На наш взгляд, учитывая принцип равной доступности дошкольного образования и равных шансов для организаций разных организационно-правовых форм, **региональные и муниципальные власти должны предоставлять организациям, осуществляющим дошкольное образование и присмотр, помещения по ценам, установленным в рамках нормативов, разработанных для оценки содержания одного ребенка в государственных образовательных учреждениях.** Это должно быть закреплено в нормативных актах местных департаментов или комитетов по имуществу.

Альтернатива аренде — строительство собственного здания для детсада. Но в Москве добиться земли для социального проекта практически невозможно. К тому же объем требуемых инвестиций в строительство слишком велик для компаний, не получающих стороннего финансирования. Если арендовать помещение, а не строить новое, то инвестиции в один детсад, по оценкам Натальи Прозоровой, составляют 7,5 млн рублей, из них 4 млн рублей на докомплектацию. По оценкам Агентства стратегических инициатив (АСИ), если реализовывать проект с нуля, то есть строить, то инвестиции в один детский сад могут составить более 200 млн рублей в среднем по России (из расчета 1 млн рублей на одного ребенка). Пока же социальные предприниматели безрезультатно просят у властей выделить им земельные участки для детских площадок. Данные газеты «Вечерняя Москва» также подтверждают, что *строительство одного типового детского сада на 200 мест обходится в среднем в 200 млн рублей.*

Московское правительство планирует исправить сложившуюся ситуацию непропорционального представления детских садов в городской застройке. Так, «Адресная инвестиционная программа Москвы на 2013—2015 годы» предусматривает выплату строительным организациям из бюджета города ассигнования под строительство детских садов в 2013—2015 годах. Всего запланировано строительство 138 новых детских садов, на которые выделяется 13,6 млрд рублей (5,5; 4,3 и 3,8 млрд по годам соответственно). Однако нет

данных о том, организациям какой формы собственности они будут переданы. Для развития частного сектора дошкольных учреждений необходимо разработать программу передачи части построенных зданий в ведение частных образовательных организаций, уже продемонстрировавших свою успешную деятельность, для переезда имеющегося детского сада в новое здание.

2. Формирование безопасной среды для оказания услуг дошкольного образования и присмотра. Для создания безопасной среды в помещениях, в которых расположены детские сады, имеется ряд законодательных актов, регулирующих строительство и эксплуатацию таких зданий. Основным из них считается «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы в дошкольных организациях. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы СанПиН 2.4.1.2660-10». Эти законодательные акты были в основном разработаны еще в советское время и действуют сейчас (см. вкладку 1). Однако изменяющиеся социально-экономические и технические условия требуют пересмотра этих норм.

Это особенно актуально для эксплуатации помещений образовательными организациями или индивидуальными предпринимателями, осуществляющими услуги дошкольного образования и присмотра в квартирах либо помещениях, спроектированных под другие цели. В ситуациях дефицита помещений некоторые здания, ранее не приспособленные для пребывания детей-дошкольников, оказываются единственно возможным вариантом. Считаем необходимым упростить эти нормы для развития частных форм собственности детских садов.

В городе Москве строительство зданий под детские сады регулируется Постановлением Правительства Москвы от 21 ноября 2006 года № 911-ПП «Об утверждении Московских городских строительных норм (мгсн) 4.07-05 “Дошкольные образовательные учреждения”».

3. Подушевое субсидирование частных образовательных организаций. На данный момент можно констатировать, что стоимость услуг в частном детском саду значительно выше услуг государственных учреждений. Вот, например, объявление о приеме детей в частный детский сад г. Тюмени с указанием размера месячной родительской платы: «*Приглашаем детей от 1 до 6 лет.*

СНиПы и СанПиНы, которые необходимо учитывать при строительстве детских садов в г. Москве

- СНиП 2.07.01-89* «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений»;
- СНиП 2.08.02-89* «Общественные здания и сооружения»;
- СНиП 23-05-95 «Естественное и искусственное освещение»;
- СНиП 2.04.01-85* «Внутренний водопровод и канализация зданий»;
- СНиП 21-01-97* «Пожарная безопасность зданий и сооружений»;
- СНиП 31-01-2003 «Здания жилые многоквартирные»;
- СНиП 35-01-2001 «Доступность зданий для маломобильных групп населения»;
- СНиП II-12-77 «Защита от шума»;
- МГСН 1.01-99 «Нормы и правила проектирования планировки и застройки Москвы» (ТСН-3-304-2000);
- МГСН 4.06-03 «Общеобразовательные учреждения» (ТСН 31-306-2004);
- ВСН 59-88 «Электрооборудование жилых и общественных зданий. Нормы проектирования»;
- СанПиН 2.4.1.2660-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы в дошкольных организациях»;
- СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов»;
- СанПиН 2.2.1/2.1.1.1076-01 «Гигиенические требования к инсоляции и солнцезащите помещений жилых и общественных зданий и территорий»;
- СанПиН 2.2.1/2.1.1.1278-03 «Гигиенические требования к естественному, искусственному и совмещенному освещению жилых и общественных зданий»;
- СП 2.3.6.1079-01 «Санитарно-эпидемиологические требования к организации общественного питания, изготовлению и оборотоспособности в них пищевых продуктов и продовольственного сырья»;
- НПБ 88-2001 «Установки пожаротушения и сигнализации»;
- ПУЭ «Правила устройства электроустановок» (7-е издание, 2003).

Появились новые места в детском мини-садике по ул. Широтной, 83! Все для вашего малыша: 4-разовое питание, прогулки, игры, развивающие занятия! Часы работы с 7:30 до 19:00, стоимость 9 000 рублей в месяц, 100 рублей/час, по факту 550 рублей/день. Небольшая группа, индивидуальный подход, красиво и уютно по-домашнему! Также предоставляем услуги квалифицированного логопеда высшей категории (300 рублей/час), подготовка к школе (200 рублей/час)».

Для выравнивания возможностей развития государственных и частных образовательных организаций, с одной стороны, и равных возможностей получения дошкольного образования детьми, посещающими детские сады разных форм собственности, с другой стороны, необходимо дальше развивать механизм субсидирования негосударственных образовательных организаций.

В апреле 2012 года был принят Федеральный закон от 28 февраля 2012 года № 10-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “Об образовании” и статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”», который внес поправку в действующий закон «Об образовании», в статью 5, пункт 3.1: «3.1. Государство оказывает гражданам содействие в получении дошкольного, начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования в негосударственных дошкольных образовательных учреждениях, а также в имеющих государственную аккредитацию негосударственных общеобразовательных учреждениях за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, выделяемых в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в пределах соответствующих федеральных государственных образовательных стандартов и (или) федеральных государственных требований в соответствии с нормативами финансового обеспечения образовательной деятельности государственных образовательных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных образовательных учреждений».

Для реализации этого закона с сентября 2012 года в Москве было принято Постановление Правительства Москвы от 18 сентября 2012 года № 489-ПП «Об утверждении Порядка предостав-

ления субсидий из бюджета города Москвы негосударственным образовательным организациям в целях возмещения затрат в связи с предоставлением гражданам дошкольного образования». В соответствии с этим Постановлением негосударственным образовательным организациям предоставляются субсидии из бюджета города Москвы в целях возмещения затрат в связи с предоставлением гражданам дошкольного образования (применяется в отношении затрат, возникших с 1 июля 2012 года). По данным Московского правительства, в негосударственных учреждениях дошкольного образования города Москвы на сегодняшний день проходят обучение 5 300 детей. В 2012 году этим организациям из бюджета было выделено 217 млн рублей. Также в частных образовательных учреждениях города обучаются 196 детей-инвалидов. На субсидии этим учреждениям в 2012 году было выделено 12,4 млн рублей.

Подобная практика реализуется и в других регионах. Так, около 100 млн рублей выделено в 2012 году из регионального бюджета на компенсацию родителям стоимости услуг частных детских садов в Подмосковье, чтобы сравнять стоимость обучения в государственных и частных дошкольных учреждениях. «Мы впервые выделим 100 миллионов рублей на закупку услуг частных детских садов. Мы будем закупать услугу в расчете 20 тысяч рублей на ребенка. Родителям платить не придется, а ребенок будет ходить в частный детский сад», — сказал заместитель губернатора Московской области А. Шаров. Таким образом, получится увеличить количество мест в дошкольных учреждениях Московской области на 1 250 мест.

4. Методическая поддержка педагогов и другого персонала, оказывающих услуги по дошкольному образованию и присмотру. Инновационная практика по предоставлению субсидий негосударственным дошкольным учреждениям должна в дальнейшем развиваться в комплексную поддержку негосударственных детских садов, в том числе предполагающую методическую помощь сотрудникам этих организаций и плановое повышение их квалификации. Эти расходы должны предусматриваться в общем положении о выдаче субсидии региональными или муниципальными властями по поддержке частной образовательной организации. Анализ зарубежных практик демонстрирует, что подобные инновации уже существуют в Норвегии и Франции. Этот опыт необходимо использовать для

дальнейшего развития форм поддержки негосударственных образовательных организаций.

5. Государственная бесплатная юридическая и информационная помощь в организации предоставления услуг также является важным подспорьем, уменьшающим расходы (издержки) негосударственной образовательной организации. Полномочия по осуществлению этой деятельности необходимо передать региональным и муниципальным органам власти, регулирующим деятельность в сфере образования, в которых создать специальные отделы помощи и поддержки негосударственных образовательных организаций. Эти отделы также могли бы информировать образовательные организации о возможности подключиться к большому региональным проектам государственно-частного партнерства.

6. Механизм государственно-частного партнерства. Выстраивание механизма государственно-частного партнерства при запуске новых детских садов — один из эффективных методов решения проблемы. Механизм, предполагающий серийную постройку зданий для детских садов в отдельно взятом регионе с единым центром последующей передачи их в частные руки и юридической, информационной и методической помощи, требует меньше затрат, чем работа с нуля самостоятельно частной организации.

Уже имеется передовой опыт в построении детских садов по этой модели. Так, например, компания «РЕНОВА-СтройГруп» начала строительство типовых детских садов в Екатеринбурге (район Академический) и Подмосковье. «Золотая середина между интересами государства и бизнеса при строительстве объектов соцкультбыта, в первую очередь детских садов и школ, представляет собой хорошо выстроенную систему взаимодействия, при которой бизнесу выгодно участвовать в строительстве таких объектов, а потом передавать их в управление государству или профессиональным компаниям, оказывающим образовательные услуги. Работая над решением проблемы в тандеме с бизнесом, органы государственной власти получают не только подготовленные к строительству площадки, но и возможность приобретения квартир по более низким, по сравнению с рыночными, ценам, а также развитую социальную инфраструктуру», — говорит Василий Комаров, директор по ГЧП ООО «РСГ — Московская область» (входит в контур «РЕНОВА-СтройГруп»).

1 ноября 2012 года эта компания открыла первый на территории Московской области официальный частный детский сад «Филиппок», построенный и введенный в эксплуатацию в рамках федерального проекта развития государственно-частного партнерства в сфере дошкольного образования «Билдинг Сад».

Новый детский сад построен группой компаний «РЕНОВА-СтройГруп» в рамках комплексной застройки микрорайона, поэтому преимущественное право на путевки для своих детей получили именно жители «Богородского». «По сравнению с первоначальными планами, количество мест в детском саду было увеличено с 95 до 115. Все знают, насколько остро сейчас стоит проблема доступности дошкольного образования, поэтому с уплотнением сталкиваются все новые сады. Благодаря тому, что наше здание изначально было спроектировано с большим резервом по функциональной нагрузке, нам удалось это сделать совершенно безболезненно. Так что все 115 малышей будут чувствовать себя в саду так же комфортно, как и ранее запланированные 95», — сказал генеральный директор ООО «РСГ — Московская область» Евгений Фатеев.

Детский сад «Филиппок» — участник сетевого взаимодействия с АНОО «Филипп» и будет в дальнейшем функционировать в рамках государственно-частного партнерства, что гарантирует родителям значительную финансовую помощь. В частности, дотации областного правительства составят 20 тыс. рублей на ребенка в месяц. В итоге сумма в квитанциях за посещение «Филиппка» будет незначительно отличаться от суммы за посещение муниципального сада, тогда как уровень образовательных услуг будет на порядок выше.

Еще одним инновационным проектом по запуску модели государственно-частного партнерства является модель БОЛТ (англоязычная аббревиатура процесса «строительство—владение—аренда—передача»), разработанная Внешэкономбанком. Она предполагает создание за счет средств частных инвесторов объектов образования с их последующей передачей в аренду с правом выкупа муниципальным образованием на срок около 15 лет.

Губернатор Югры Наталья Комарова также сообщает в своем интервью о передовом опыте государственно-частного партнерства. Реализация этой идеи заняла несколько лет, и первые годы основной упор был сделан на выработку правовых основ такого партнер-

ства. Вот что она говорит по этому поводу³²: «Частный детский сад — это не прибыльный бизнес. Хорошо в ноль или там 1–2 % прибыли, а может, придет инвестор и получит прибыль и все будет хорошо. Вот это, мне кажется, самая главная вещь. Вторая объективная тоже вещь связана с тем, что мы первые шли, и мы потратили время на создание нормативной базы. Тут ведь очень важно было каждый шаг, что называется, запротоколировать, потому что речь идет о бюджетных деньгах в том числе. И тут очень важно, на каких взаимных правах и ответственности частный капитал и бюджетные расходы защищают каждый свое участие». «Мы довольно долго вырабатывали этот механизм, поэтому мы над ним работали и пошли по более простой схеме, когда инвестору выделялся земельный участок, он выходил, кредитовался или еще как-то, нас это не интересует, строит за свои ресурсы, например, детский сад, и мы затем, в течение трех лет после сдачи его в эксплуатацию, расплачиваемся. Предварительно оказываем ему содействие, если он обращается по снижению расходов за пользование кредитными ресурсами. Потом мы заложили еще одну возможность выкупа такого строения не только через три года, но и одновременно. Мы распределяем свои бюджетные возможности на пять лет, исходя из того, каким образом инвестор — активно или не активно — выйдет на эту площадку. Но это нормальные вещи первопроходцев».

Итогом этой долгой работы стали первые результаты. «16–18 детских садов по нашей доморощенной схеме строится. А по проекту с Внешэкономбанком — это будет Сургут и тоже больше десятка детских садов. Мы определились, что будет — не будет, когда мы искали соприкосновение финансовых интересов, что всем сторонам будет выгоднее, если это будет одно муниципальное образование. Поэтому мы определили Сургут. Как один из самых больших “двоечников” у нас Ханты-Мансийск с большими долгами, и Сургут. У нас уже в некоторых муниципалитетах проблема обеспеченности местами в детских садах решена»³³.

Как показывает наш обзор, поиски решений ведутся уже не первый год. Но вместе с тем необходимо создать комплексную карту действий. Такая уникальная попытка была предпринята Агентством

³² <http://www.mngz.ru/home/editors-choice/169078-2012-11-28-10-27-51.html>.

³³ Там же.

стратегических инициатив (АСИ) совместно с социальным комитетом ООО «Деловая Россия» и разработана совместная Программа развития негосударственных организаций дошкольного образования и досуга (НОДОД) как своего рода «дорожная карта» в развитии негосударственного сектора. Отдельные пункты этой программы реализуются в регионах и обсуждаются на межрегиональных встречах под эгидой АСИ.

Дальнейшие шаги в сфере правового регулирования

Какие дальнейшие шаги должны быть осуществлены в сфере правового регулирования для того, чтобы негосударственные организации могли легко развиваться в будущем?

Во-первых, необходимо пересмотреть некоторые статьи недавно принятого Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Рассмотрим эти статьи подробнее.

1. Не соблюдено равенство участия организаций всех организационно-правовых форм в образовательной деятельности. В статье 3 «Государственная политика и правовое регулирование отношений в сфере образования основываются на следующих принципах» пункт 11 провозглашает «недопустимость ограничения или устранения конкуренции в сфере образования». Принцип равенства предполагает равенство возможностей реализации своей деятельности. Однако другие статьи закона на данный момент свидетельствуют, что этот принцип в законе не соблюден. Например, в статье 2 пункт 18 дает определение образовательной организации, подразумевая под ней только некоммерческую, а пункт 19, определяя организации, осуществляющие обучение (а не образование, что для дошкольного образования сильно сужает спектр деятельности), дает возможность участвовать в обучении коммерческим организациям, но только в качестве дополнительного вида деятельности.

В статье 31 описаны типы «организаций, осуществляющих обучение». К ним относятся «научные организации, организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, организации, осуществляющие лечение, оздоровление и (или) отдых, ор-

ганизации, осуществляющие социальное обслуживание, и иные юридические лица». В статье 32 указывается на образовательную деятельность индивидуальных предпринимателей. Однако и в этой главе нет никакой конкретной информации о коммерческих организациях.

Таким образом, глава 3, описывая лиц, осуществляющих образовательную деятельность, выделяет только три вида участников образовательной деятельности: «образовательная организация», «организация, осуществляющая обучение» и индивидуальные предприниматели. В данном случае пункты закона противоречат Конституции РФ, статья 43 которой гласит: каждому «гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного... образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях». Следовательно, Конституция РФ дает право частным коммерческим организациям оказывать образовательные услуги.

Необходимо прописать участие коммерческих организаций в образовательной деятельности. Их участие не менее важно для создания конкурентоспособного дошкольного образования. Предлагаем этот тип организаций включить как еще один вид в статью 32, пункт 1 и описать их полномочия в отдельном пункте. Также необходимо конкретизировать пункт 5, который сейчас гласит: «Иные юридические лица вправе осуществлять образовательную деятельность по реализации программ профессионального обучения и дополнительных образовательных программ». Возможно, именно в этом пункте надо прописать право коммерческих организаций малых форм участвовать в образовательной деятельности.

В настоящий момент закон фактически запрещает коммерческим организациям участвовать в образовательной деятельности непосредственно, а не через учреждение образовательной организации, что негативно скажется на развитии учреждений дошкольного образования.

2. Отсутствие ясного механизма взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и муниципальных органов власти в сфере образования с негосударственными/частными организациями, осуществляющими образовательную деятельность. В статье 8 «Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере

образования» в пункте 3 указывается, что к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере образования относятся «обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам...». Для достижения «принципа равенства и конкуренции организаций, осуществляющих образовательную деятельность», необходимо добавить фразу, что к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации также относится обеспечение получения гражданами дошкольного образования в негосударственных (частных) организациях, осуществляющих образовательную деятельность, в том числе индивидуальных предпринимателей.

Статья 9 «Полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования» на данный момент также не фиксирует необходимость взаимодействия муниципальных органов власти с частными организациями дошкольного образования. В пункте 1 описаны полномочия следующим образом: «организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами)». Необходимо продолжить эту формулировку следующей фразой: «а также в негосударственных организациях, осуществляющих образовательную деятельность, имеющих аккредитацию согласно действующему законодательству».

3. Регулирование размера родительской платы за детей, осваивающих образовательные программы дошкольного образования в негосударственных образовательных организациях. На данный момент закон содержит статью 65 «Плата, взимаемая с родите-

лей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми, осваивающими образовательные программы дошкольного образования в организациях, осуществляющих образовательную деятельность».

Она предусматривает возможность оказания услуг по присмотру и уходу за детьми образовательными организациями и устанавливает плату с родителей. Также пункт 5 статьи 65 гласит: «В целях материальной поддержки воспитания и обучения детей, посещающих образовательные организации, реализующие образовательную программу дошкольного образования, родителям (законным представителям) выплачивается компенсация в размере, устанавливаемом нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, но не менее двадцати процентов среднего размера родительской платы за присмотр и уход за детьми в государственных и муниципальных образовательных организациях, находящихся на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, на первого ребенка, не менее пятидесяти процентов размера такой платы на второго ребенка, не менее семидесяти процентов размера такой платы на третьего ребенка и последующих детей. Средний размер родительской платы за присмотр и уход за детьми в государственных и муниципальных образовательных организациях устанавливается органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Право на получение компенсации имеет один из родителей (законных представителей), внесших родительскую плату за присмотр и уход за детьми в соответствующей образовательной организации».

Этот пункт не учитывает негосударственные образовательные организации. Необходимо внести в этот пункт дополнение: «государственных, муниципальных и частных образовательных организаций», а механизм субсидирования частных образовательных организаций осуществить во всех регионах Российской Федерации посредством издания региональных и муниципальных подзаконных актов.

4. Необходимость принципа упрощенной схемы (процедуры) лицензирования и аккредитации малых форм некоммерческих организаций, осуществляющих дошкольное образование до 10 детей. Процедура и порядок лицензирования описаны в статье 91 «Лицензирование образовательной деятельности», где в пункте 2 указывается, что «соискателями лицензии на осуществление образовательной деятельности являются образовательные организации, организации, осуществляющие обучение, а также индивидуальные

предприниматели, за исключением индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность непосредственно». С целью повышения контроля за деятельностью малых некоммерческих организаций, осуществляющих образовательную деятельность, считаем необходимым упростить процедуры их лицензирования и аккредитации.

5. Необходимо добавить «программы дошкольного дополнительного образования» **в статью 83 «Особенности реализации образовательных программ в области искусств» (п. 2).**

Во-вторых, необходимо разработать отдельный закон или же добавить раздел в проект закона «О социальном обеспечении», где были бы прописаны формы и механизмы государственной поддержки некоммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей, **осуществляющих систематический, полдневный присмотр и уход за детьми-дошкольниками работающих родителей.** Опираясь на мнение большинства специалистов, эту услугу можно считать одной из важнейших современных мер поддержки семей с детьми. Как показывает зарубежный опыт (глава 4), подобная мера осуществляется в ряде европейских стран. Субсидирование деятельности таких организаций необходимо осуществлять и координировать Министерству труда и социальной защиты.

Социальный эффект предлагаемых изменений в законодательстве

Государственная программа развития образования предполагает, что конституционный принцип общедоступности дошкольного образования должен быть реализован в ближайшие годы.

По подсчетам специалистов, стоимость одного места в новом дошкольном учреждении в городском поселении обходится в 1 млн рублей. В сельской местности и малых городах стоимость может быть меньше — 500 тыс. рублей.

На данный момент очередь в детские сады составляет 1,5 млн детей. Это означает, что необходимо 800—1 500 млрд рублей, что составляет достаточно внушительную сумму. Кроме того, необходимо учитывать также факт перегруженности действующей сети дошкольных учреждений. На данный момент в городах сеть обслу-

живается на 113 %, то есть 13 % детей, посещающих детские сады в Российской Федерации, необходимо перевести в новые здания. А это еще 557 тыс. детей, на которых следует потратить 557 млрд рублей. Таким образом, общая сумма составит не менее 1,5 трлн рублей. В 2012 году на это выделено 8 млрд рублей из федерального бюджета, также планируется выделение денег из бюджетов регионов. На последующие годы Минфин также запланировал ассигнования на региональное развитие дошкольного образования. Так, например, в Московской области около 17,8 млрд рублей из бюджета 2013 года пойдет на ликвидацию очередей в детских садах. Планируется строительство 88 новых детских садов, завершение строительства еще 33, проектирование 35 дошкольных учреждений. Все это обеспечит область 37 тысячами новых мест в детских садах.

Эти вложения можно считать двойным социальным инвестированием. С одной стороны, решение государственной задачи по дошкольному образованию — выравниванию шансов детей быть подготовленным к освоению образовательных программ начального и среднего образования, что очень важно для долгосрочного стратегического вложения в будущее страны.

С другой стороны, строительство детских садов и создание новых мест предполагает ответный вклад в краткосрочной перспективе со стороны родителей в развитие российской экономики. 1,5 млн детей, посещающих детский сад полного дня, дадут возможность трудоустроиться их родителям, чаще всего матерям, но также и отцам — людям трудоспособного возраста. То есть эта мера позволяет влить в экономику страны 1,5 млн трудоспособных граждан среднего возраста, и не через 20 лет, как в случае с детьми, которые будут посещать вновь построенные детские сады, а сразу же, в ближайшие годы.

Этот вклад оказывается более существенным, чем вложения в строительство детских садов. Так, в докладе «Сколько стоит человеческий капитал?» главный научный сотрудник ИМЭМО РАН и замдиректора Центра трудовых исследований Высшей школы экономики (ВШЭ) Ростислав Капелюшников подсчитал: «...каждый работающий россиянин стоит 6 млн руб. в ценах 2010 г. Это в 13 раз больше ВВП страны и в 5,5 раза — стоимости физического капитала»³⁴. Таким образом, возвращение в экономику 1,5 млн женщин и

³⁴ http://www.vedomosti.ru/politics/news/4934751/rossiyane_stoyat_600_trln.

мужчин — это бесценный вклад, особенно в складывающейся демографической ситуации, когда, по прогнозам демографов, в ближайшие годы будет уменьшаться доля трудоспособного населения.

Эти аргументы касаются необходимости государственных вложений — ассигнований и субсидирования — в строительство новых зданий детских садов и центров и развитие дошкольного образования в целом, в том числе в его негосударственные формы.

Но развитие частного, негосударственного дошкольного образования привнесет еще дополнительные вливания в экономику страны:

- налоги с доходов, полученных в результате оказания платных дополнительных образовательных услуг. Этот эффект будет максимальным, если регулирование правовых отношений окажется достаточно удобным для организаторов и не предполагающим существенных транзакционных издержек (в том числе коррупционных) на оформление и отчетность;

- следствие возвращения женщин на рабочие места после рождения ребенка — рост экономически устойчивых, самостоятельных семей, имеющих два заработка в семье и не испытывающих нужду обращаться за социальной помощью в государственные органы;

- рост рабочих мест в секторе образовательных услуг, услуг по присмотру и уходу за детьми, детского питания и услуг детского досуга.

Все это говорит о том, что развитие сектора негосударственных услуг дошкольного образования и его многоплановая государственная поддержка — это экономически выгодная деятельность государства, и она должна реализовываться максимально быстрыми темпами для получения реального возврата инвестиций.

Глава 4

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЧАСТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Институциональное развитие дошкольного образования и воспитания обусловлено их ролью в системе социального и экономического развития страны. Исследователи выделяют два возможных подхода к пониманию институционального развития дошкольного образования и воспитания: компаративистский и междисциплинарный³⁵.

Компаративистское исследование институциональных структур, связанных с предоставлением услуг в этой сфере, предполагает, прежде всего, сравнительно-функциональный анализ актуальной политики, направленной на развитие дошкольного образования и воспитания в разных странах. В настоящее время можно утверждать, что существуют глобальные представления о социальных функциях дошкольного образования и воспитания. Так, саммит Европейского Союза 2002 года в Барселоне впервые в истории сформулировал как политическую цель для стран, входящих в эту организацию, достичь к 2010 году 33-процентной посещаемости детских дошкольных учреждений для детей в возрасте до трех лет, а также 90-процентной обеспеченности услугами детских дошкольных учреждений детей от трех лет и старше (до достижения школьного возраста)³⁶. Европейский Союз связывает эту задачу со стремлением достижения реального равенства прав и возможностей женщин и мужчин во всех сферах общественной жизни.

В то же время развитие дошкольного образования и воспитания может быть обусловлено специфическими мотивами и потребностями. Например, во многих странах оно первоначально было

³⁵ См., например: *Scheiwe K., Willekens H.* Childcare and Preschool Development in Europe. Institutional Perspectives. L.: Palgrave Macmillan, 2007.

³⁶ См.: *Ibid.*

обусловлено необходимостью вовлечения женщин на рынок труда и резким снижением цены рабочей силы мужчин между двумя мировыми войнами. В Советской России, помимо этого, дошкольное образование и воспитание было призвано решить задачу принятия коллективистских ценностей с точки зрения государственной идеологии, что некоторыми критиками того времени рассматривалось как покушение на устои традиционной семьи. В то же время, начиная с 60-х годов XX века, развитие системы дошкольного образования тесно связывалось с задачами преодоления фактического неравенства женщин и мужчин (особенно в сфере домашнего труда), а также семей с различным уровнем доходов и числом детей.

В ряде стран развитие дошкольного образования и воспитания является эффективным инструментом демографического развития. Во Франции, Дании, Ирландии, Норвегии, Швеции и др. высокие расходы государства на поддержку семей с детьми сочетаются с развитой системой услуг по уходу за дошкольниками, что дает в результате более высокую рождаемость. В Италии, Испании, Греции и странах Восточной Европы низкий уровень государственных расходов обрекает общество на сверхнизкую рождаемость. «Ключевым фактором успеха, — пишет Е. Л. Юрьев, — является уровень государственных расходов на поддержку семей с детьми. В России, в странах Восточной Европы этот показатель аномально низок — 0,4 % ВВП, в то время как Детский фонд ООН рекомендует уровень не менее 2 % ВВП»³⁷.

Наблюдения на основе норвежских данных показывают, что имеется положительное влияние увеличения числа детских садов на рождение второго и третьего ребенка. Особенно это влияние заметно на уровне недорогих детских садов, в том числе частных, поскольку более половины детских садов в Норвегии — частные. Интересно, что самая заметная реакция на распространение детских садов последовала от хорошо образованных женщин.

В некоторых европейских странах дошкольное образование и воспитание успешно используется как инструмент социальной адаптации и интеграции детей мигрантов и детей с проблемами развития. Таким образом, система дошкольных учреждений способствует

³⁷ Юрьев Е. Л. Нужны ли России многодетные семьи?: Доклад на II конференции «Многодетная семья в современной России». Москва, 30 мая 2007 года (<http://rusk.ru/st.php?idar=113116>).

формированию социальной, национальной и культурной толерантности в обществе.

В исследованиях ряда западных ученых показано существенное влияние прохождения ребенком специальных образовательных программ в раннем возрасте на его школьные и, соответственно, последующие образовательные успехи, социальную активность и психологическую стабильность в более поздних возрастах. Так, Л. Кароли и Дж. Бигелу в исследовании по заказу Рэнд-корпорейшн (2005) обнаружили, что затраты на дошкольное образование и воспитание в штате Калифорния в рамках финансируемой за счет штата специальной программы, адресованной семьям, живущим за чертой бедности, показывают высокую экономическую эффективность при 70 % вовлеченности детей в возрасте 4 лет из этих семей. Согласно их расчетам, ожидаемая прибыль на каждый потраченный доллар составила \$2,62, не считая таких дополнительных преимуществ, как сокращение преступности и улучшение качества жизни представителей этнических меньшинств.

Во многих развитых странах (например, в Англии) обязательное образование начинается с пяти лет. В Финляндии принят закон, гарантирующий место в подготовительной группе детского сада или подготовительном классе школы для всех шестилетних детей.

Междисциплинарный подход определяет доминирующий тип институциональной модели дошкольного образования и воспитания. В целом можно говорить о двух подходах: детоцентрическом и социально-центрическом. В первом случае необходимость общественного дошкольного образования и воспитания обосновывается системой аргументов, связанных с правами детей и их родителей, а также необходимостью развития личности ребенка и социализации в обществе сверстников и взрослых вне дома (приобретение навыков общения, элементарных знаний, навыков, умений и пр.). Соответствующая модель может быть названа «образовательной», а дошкольное образование выступает здесь как часть общей системы образования.

Во втором случае система дошкольного образования рассматривается с точки зрения обеспечения равных прав и возможностей детей из различных социальных, культурных, языковых групп. Посредством дошкольного образования и воспитания неизбежное неравенство семей компенсируется доступными образовательными

услугами. В этом случае особую важность приобретает система приоритетов, например преференциальный доступ к услугам дошкольных учреждений для тех или иных семей (матерей-одиночек, бедных, мигрантов и пр.). Например, в Швеции до 2002 года ребенок терял место в дошкольном учреждении, если мать теряла работу (независимо от причин увольнения). Во Франции детские государственные дошкольные учреждения не могут посещать дети, чьи матери не работают (домохозяйки) или находятся во временном отпуске по уходу за (другим) ребенком. Во многих странах предпочтение отдается детям работающих родителей, а среди них — малообеспеченным. При всей своей социальной направленности эта модель парадоксальным образом способствует социальному расслоению, поскольку с самого раннего возраста дети попадают под воздействие разных по своему статусу образовательных институтов, например государственных детских садов (для «бедных») и частных (для «богатых»).

Пример ухода от данного противоречия можно обнаружить в Норвегии. С 1998 года там были введены денежные выплаты родителям, которые не пользуются услугами субсидируемых государством детских садов, а с января 1999 года эта программа стала охватывать всех детей 1—2 лет. Пособие выплачивается ежемесячно, не облагается налогом, ставка фиксированная и примерно равна государственной помощи на оплату места в детском саду. Чтобы иметь право на получение пособия в полном размере, ребенок не должен полный день (более 32 часов в неделю) находиться в государственном детском саду. Родители, отдающие детей в государственный детский сад на более короткое время, могут получать пособие в уменьшенном размере. Собственниками и управляющими детских садов могут быть государственные или частные предприятия. Однако и те, и другие имеют право на получение субсидии от государства. Субсидия представляет собой взнос в бюджет детского сада в расчете на число посещающих его детей. Размер субсидии увеличивается в зависимости от количества часов пребывания детей в саду и выше для детей 0—2 лет, чем для других детей дошкольного возраста. Многие частные детские сады также получают субсидии на уровне муниципалитета. Примерно в половине государственных детских садов размер оплаты для родителей зависит от их доходов, в то время как в частных детских садах обычно используется фиксированная став-

ка, не зависящая от уровня доходов родителей. В результате этих мер оплата в государственных и частных детских садах отличается незначительно, а условия пребывания ребенка сопоставимы.

Частные детские сады могут стать доступными для основной массы российских семей только в случае заимствования австралийского опыта, то есть полной компенсации государством стоимости пребывания ребенка в дошкольном учреждении.

Учитывая международный опыт, можно сказать, что расширение охвата детей дошкольным образованием и воспитанием следует отнести к безусловным приоритетам образовательной и в целом социальной политики, поскольку оно способствует выравниванию стартовых условий детей вне зависимости от места проживания, социального статуса, национальной принадлежности и состояния здоровья.

В целом, как отмечают Л. Овчарова и А. Пишняк, «изучение эффектов такой политики в странах ОЭСР выявило сильную положительную связь между рождаемостью и должной организацией услуг по уходу за ребенком... В Норвегии политика, направленная на повышение доступности услуг по уходу за ребенком и детских дошкольных учреждений, содействовала росту рождаемости: увеличение на 20 % числа детей, посещающих детские дошкольные учреждения, способствовало росту плодовитости когорты на 0,05 ребенка».

Рассмотрим подробнее, как обстоят дела с дошкольным образованием за рубежом в целом, каковы формы негосударственных организаций, какой государственной и общественной поддержкой они пользуются и насколько они распространены.

Франция

Во Франции уровень государственных расходов на образование является одним из самых высоких в мире. Бюджет, выделяемый на образование, превышает все другие направления государственного финансирования. Так, в 2012 году только на дошкольное и школьное образование Франция выделила более 62 млрд евро, или 17 % бюджета (для сравнения: на военные расходы — 38 млрд евро, 11 %). Ежегодно на образование расходуется около 6,0 % ВВП, при этом

государственные субсидии в частном секторе образования составляют более 2 % ВВП³⁸.

подавляющее большинство дошкольных учебных заведений и школ являются государственными и финансируются за счет бюджета, но и большинство частных организаций в той или иной степени тоже субсидируются государством. Согласно статистике Министерства образования Франции, сегодня в стране 15 686 государственных детских садов (école maternelle, дети от 3 до 6 лет) и 129 частных детских садов³⁹. А по данным Министерства социального обеспечения и здоровья, в яслях (crèches) содержатся сегодня 100 000 тысяч детей до 3 лет, из которых только 76 тысяч — в государственных яслях⁴⁰.

По данным французской прессы, в настоящее время во Франции не хватает от 300 000 до 500 000 мест в яслях для детей до 3 лет⁴¹. За время пятилетнего президентства Николя Саркози было создано только 42 000 мест в яслях вместо 200 000 запланированных. Правительство Франсуа Олланда за свои 5 лет правления обещает создать 500 000 мест⁴².

Так как государство не справляется с покрытием этого дефицита, открывая новые государственные ясли и детсады, растет запрос на частные ясли-сады, которым государство готово оказывать поддержку. Муниципалитетам зачастую оказывается проще и выгоднее субсидировать частную компанию, которая сама оборудует детсад и наймет персонал, чем заниматься всем самостоятельно.

Основные образовательные законы Франции: «Закон Дебре» и Кодекс об образовании. Частное образование во Франции существует в трех основных формах, актуальных и для дошкольного, и для начального школьного образования:

1. Частные школы, работающие по контракту с государством (sous contrat d'association avec l'État) — самая распространенная форма.

³⁸ См.: http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=98&ref_id=CMPTEF07305.

³⁹ См.: <http://www.education.gouv.fr/cid166/1-ecole-maternelle-role-programme-et-fonctionnement.html>.

⁴⁰ См.: <http://www.social-sante.gouv.fr/>.

⁴¹ См.: <http://envoye-special.france2.fr/les-reportages-en-video/enquete-sur-les-creches-privees-18-octobre-2012-4623.html>.

⁴² См.: <http://blogs.mediapart.fr/edition/les-batailles-de-legalite/article/131112/pour-un-veritable-service-public-de-la-petite->.

2. Частное образование по обычному контракту (*sous contrat simple*).

3. Частное образование без контракта (*hors contrat*).

Современные принципы, регламентирующие систему договоров между государством и частными школами, были сформулированы еще в 1959 году в так называемом «Законе Дебре» (*Loi Debré*)⁴³, названном в честь главы правительства и министра образования Мишеля Дебре.

Согласно этому документу, частные школы, работающие с государством по «*contrat simple*», передают ему контроль над своими образовательными и финансовыми процессами. Учителя в таких школах работают по трудовому договору со школой, но оплачиваются государством. В частных школах, работающих по «*contrat d'association*», могут быть правила и программы, общие с муниципальными школами. Учителя здесь являются либо госслужащими (но это малораспространенная практика), либо работают по договору. Набор учителей осуществляет учебное заведение.

Частные школы, работающие по контракту с государством, на 90 % финансируются из бюджета, как и муниципальные школы. Обучение и работа воспитателей и преподавателей оплачиваются государством. Штат организации, не входящий в преподавательский состав, оплачивается по фиксированному гранту *forfait d'externat*. Это грант, который выделяется государством (может выделяться на федеральном уровне, но региональную сумму власти корректируют, исходя из своего бюджета) на одного учащегося в год: 80 % из него идет на заработную плату и пособия для преподавательского состава, а оставшиеся 20 % — на образовательные расходы⁴⁴.

Контроль государства над частными школами, которые не связаны с государством контрактом, ограничивается контролем над соблюдением образовательных и социальных стандартов. Но при этом они могут преподавать по собственной образовательной программе, а не по стандартной, утвержденной Министерством образования. Госконтроля над административными и финансовыми аспектами ра-

⁴³ Loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privés (<http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/loidebre/sommaire.asp>).

⁴⁴ См.: <http://www.sundep.org/spip.php?article1>.

боты нет. Частные школы всегда могут обратиться с просьбой об интеграции в государственную систему образования.

Главным документом, подробно регламентирующим все образовательные процессы во Франции, является Кодекс об образовании (Code de l'éducation)⁴⁵. Документ включает в себя все действующие законы об образовании (текущая версия вступила в силу в 2000 году) и состоит из девяти книг:

1. Основные принципы образования.
2. Управление образованием.
3. Организация обучения в школе.
4. Учреждения школьного образования.
5. Школьная жизнь.
6. Организация обучения в вузе.
7. Высшие учебные заведения.
8. Университетская жизнь.
9. Обучение персонала.

О принципах работы частных дошкольных учебных заведений — школ говорится в четвертой книге, в разделе «Частные школы». Там, в частности, рассказывается, как открыть частную школу: начинать нужно с обращения к муниципальному мэру, предложив ему на согласование свой вариант под помещение будущей школы (L441-1, L441-4). Также подробно излагаются принципы контроля государства над частной школой (L442-1—L442-3). Общие и частные принципы финансирования учебных заведений излагаются в разных статьях. Например, в статье L914-1 указывается, что расходы на обучение и переподготовку преподавателей как государственных, так и частных учебных заведений берет на себя государство.

Обзор организаций по уходу за детьми в возрасте до 6 лет во Франции

Ясли (crèches)

Центры по уходу за детьми до 3 лет бывают следующих форматов: crèches collectives — ясли, которыми управляют муниципалитеты, департаменты или некоммерческие организации);

⁴⁵ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071191>.

crèches parentales — ясли, основанные родительскими кооперативами, родители здесь вовлечены в ежедневное управление;

crèches familiales (семейные детские ясли), связанные с assistantes maternelles (няни, чья работа оплачивается государством);

crèches d'entreprise — ясли, организованные предприятиями для детей своих сотрудников;

multi-accueil — центры, которые могут принимать малышей в разном графике (на полный рабочий день или несколько часов, регулярно или разово). Они могут быть в ведении муниципалитета или создаваться самими родителями;

microcrèches — ясли с группами до 10 детей;

halte-garderies — детские центры, принимающие детей на несколько часов.

Курируют сферу по уходу за детьми в возрасте до 3 лет, помимо Министерства социального обеспечения, Национальный фонд семейных пособий (CNAF)⁴⁶ и его региональные отделения (CAF).

Детские сады (écoles maternelles)

С 2—3 лет дети могут ходить в école maternelle (дословно «материнские школы») — дошкольные учебные заведения, являющиеся первой ступенью начальной школы во Франции. С 2 лет детей принимают лишь в некоторых коммунах, а с 3 лет — уже повсеместно. Сейчас около 23 % детей в возрасте от 2 до 3 лет ходят в écoles maternelles (в 2000—2001 годах было 35 %), а с 3 до 6 — почти все, около 95 %. В городских écoles maternelles, как правило, бывают возрастные секции GST (малыши до 2 лет), PS (младший детский сад), MS (средний детский сад) и GS (старший детский сад). В сельских детских садах распространен смешанный возрастной формат групп.

Écoles maternelles являются частью системы начальной школы, наряду с церковными дошкольными центрами, которая находится под протекцией государства и работает по ее образовательным программам.

Есть также частные платные детские сады (jardins d'enfants), куда принимаются дети 3—6 лет. Они отличаются графиком работы, образовательными программами и стоимостью.

⁴⁶ См.: <http://www.cnaf.fr/>.

Дети могут посещать внеурочные центры досуга (*garderie* или *centre de loisirs sans hébergement*) или детские комнаты (*halte-garderies*), которые принимают детей в нестандартные часы работы родителей. Ими, как правило, управляют муниципалитеты и некоммерческие поставщики услуг.

Няни (assistantes maternelles)

Еще один формат ухода за детьми — *assistantes maternelles* (буквально «материнские помощники»). Это имеющие гослицензии и оплачиваемые из бюджета няни, которые на регулярной основе присматривают за детьми до 3 лет. Няни, как правило, работают у себя на дому и берут нескольких детей (разрешенный максимум — 4 ребенка) или работают в *crèches familiales*. У *assistantes maternelles* есть региональные ассоциации — *RAM (relais d'assistantes maternelles)*.

Поддержка государством частных яслей, созданных предприятиями (*crèches d'entreprise*). Один из наиболее динамично растущих секторов частного дошкольного образования — ясли предприятий (*crèches d'entreprise*). Руководители многих развивающихся компаний во Франции приходят к тому, что им выгодно организовывать ясли для детей сотрудников — с удобным месторасположением, графиком работы и качественным обслуживанием.

По планам Французской федерации яслей предприятий (FFEC)⁴⁷, в 2013 году число таких яслей должно вырасти до 700 — с местами для 30 000 детей и штатом специалистов в 10 000 человек. В 2006 году в *crèches d'entreprise* были места примерно для 2 000 детей, а в 2012-м — для 15 000.

Чтобы поддержать развитие этого перспективного сектора, французские власти уже несколько лет идут на различные финансовые уступки. Считается, что поворотным в данном направлении стал 2003 год, когда на организованной Министерством труда конференции по проблемам семьи (*la Conférence de la famille*) было решено инвестировать в бизнес-сектор 40 млн евро — на проекты по организации ухода за детьми сотрудников предприятий⁴⁸.

⁴⁷ См.: <http://www.ff-entreprises-creches.com/>.

⁴⁸ См.: http://fr.wikipedia.org/wiki/Cr%C3%A8che_d'entreprise.

Сегодня государство предоставляет субсидии для компаний, создающих ясли, которые компенсируют от 40 до 80 % расходов при создании и 60 % эксплуатационных расходов. Чтобы помочь родителям оплатить место в таких яслях, фонды семейных пособий (CAF) выделяют компаниям гранты на сумму от 7 400 до 11 400 евро в год за одно место в яслях (размер гранта зависит от рентабельности и размещения проекта). В итоге получается, что родители платят за место в *crèches d'entreprise* столько же, сколько платили бы в муниципальных яслях.

С 2004 года компаниям также разрешили заключать детские бизнес-контракты (*Contrat Enfance*) с муниципалитетами, по которым компаниям, организующим ясли для своих сотрудников или оплачивающим им ясли в каких-то внешних структурах, предоставляется грант, покрывающий 50 % суммы годовых расходов на эти цели. Кроме того, в 2009 году правительство увеличило с 25 до 50 % размер налоговой льготы на расходы на оборудование и материалы при создании яслей.

Во Франции активно расширяются сети компаний, специализирующихся на организации и управлении яслями при предприятиях. Они оказывают предприятиям широкий спектр услуг по организации яслей, помогая с получением муниципального финансирования, поиском подходящего места под ясли, подбором профессионального персонала, образовательных программ и т.п. В числе крупнейших сетей — *Babilou* (около 100 яслей), *Les Petits Chaperons Rouges* (около 100 яслей), *Crèche attitude* (более 70 яслей) и др. Список таких специализированных компаний представлен на сайте FFEC. В свою очередь, на сайтах самих сетей имеются списки предприятий, открывших ясли под их управлением.

Германия

Услуги дошкольного образования в Германии предоставляют государственные и частные центры дневного ухода за детьми. В связи с тем, что рост количества мест в детских садах в разы отстает от запросов родителей, в германском правительстве сегодня считают, что эту диспропорцию можно выровнять путем увеличения числа частных детских садов, которые, в свою очередь, рассчитывают на расширение государственной поддержки.

Структура финансирования дошкольных учреждений в Германии. Согласно «Акту о благосостоянии детей и молодежи»⁴⁹, разработанному в 1990-х годах, основными учредителями центров дошкольного образования в Германии считаются частные организаторы (церкви, благотворительные организации, родительские ассоциации и т. д.), которые призваны покрыть разнообразный диапазон потребностей в этой сфере. Власти же на уровне земель (Länder) и муниципалитетов (Kommunen) должны оказывать им необходимую организационную и финансовую поддержку (субсидии, гранты). Однако местные власти обязаны открывать муниципальные детские сады, если частные операторы не предлагают необходимый формат детского центра либо не могут открыть его вовремя.

В результате такой политики к 2009 году 67 % детских садов в западной Германии управлялись частными операторами. В восточной Германии на их долю к 2009 году приходилось около 60 % детских садов⁵⁰. Как известно, детские сады в ГДР финансировались государством и были бесплатными, поэтому в землях восточной Германии до сих пор проще и дешевле попасть в детский сад и ясли, чем на западе страны.

Частные организации, оказывающие бесплатные услуги по уходу за детьми, называются freie Träger — «свободные операторы». В то же время «свободным оператором» сегодня может называться и коммерческий частный детский сад. Деятельность freie Träger контролируют земельные управления по делам молодежи (Landesjugendämter). Через них, а также через муниципалитеты частные операторы могут получить государственные субсидии на организацию и поддержку работы детского сада (например, деньги на персонал, оборудование и т. п.). Коммерческие частные операторы тоже могут получить государственную поддержку, но пока в очень ограниченной форме. По состоянию на 2008 год, лишь в 6 из 16 федеральных земель коммерческим операторам власти предоставляли из своего бюджета субсидии (в их числе Гамбург, Мекленбург-Передняя Померания).

⁴⁹ <http://www.kindex.de/pro/index~mode~gesetz~value~kjhg.aspx>.

⁵⁰ См.: EC: Organisation of the education system in Germany 2009/2010 (http://eacea.ec.europa.eu/education/Eurydice/documents/eurybase/eurybase_full_reports/DE_EN.pdf).

В 2008 году федеральное правительство в свете реформы по обеспечению места в дошкольных учреждениях всех нуждающихся призвало земельные власти больше оказывать финансовую поддержку частным, в том числе коммерческим, операторам, субсидируя их в том же объеме, что и муниципальные сады. Однако региональные власти не спешат идти по этому направлению.

В результате частным операторам приходится покрывать дефицит своего бюджета за счет средств родителей: в среднем месяц в коммерческом детском саду стоит 800 евро, а в некоторых элитных садах оплата достигает 1 000—1 400 евро в месяц⁵¹. Эксперты указывают на то, что это опасная социальная диспропорция в положении богатых и бедных семей, и призывают земельные и муниципальные власти ограничивать уровень цен в частных детсадах, которым оказывается государственная поддержка.

Кроме этого, в обмен на финансирование государство требует, чтобы все детсады, независимо от их принадлежности, выполняли три условия: во-первых, обеспечивали детей адекватным уходом, во-вторых, воспитывали их и, в-третьих, гарантировали определенный уровень начального образования. Что касается конкретной концепции, то владельцы дошкольных учреждений могут выбирать ее по своему усмотрению.

В рамках реализации закона KiföG (см. о нем ниже) правительство Германии совместно с European Social Fund (ESF) с 2008 года финансирует «Программу корпоративного ухода за ребенком» (Betriebliche Kinderbetreuung)⁵². По ней работодатели могут получить двухлетний грант на организацию новых мест по уходу за детьми в возрасте до 3 лет. Финансирование предоставляется в качестве стартового капитала на начальном этапе проекта, дальнейшие инвестиции со стороны властей не предполагаются. Программа ориентирована на малый и средний бизнес и состоит из десяти шагов: нужно проанализировать потребности своих сотрудников в организации детского центра, определиться с его моделью, найти партнеров, создать финансовую концепцию, получить лицензию стандарта качества планируемых услуг и т. п.

⁵¹ См.: <http://www.welt.de/wirtschaft/article9369690/Wie-private-Kitas-um-ihre-Existenz-kaempfen.html>.

⁵² <http://www.erfolgsfaktor-familie.de/default.asp?id=348&pid=629>.

На сайте Министерства по делам семьи, пожилых людей, женщин и молодежи, курирующем эту программу⁵³, приводится список примеров ее успешной реализации. Например, компания K+S AG, получив грант на 6000 евро, открыла ясли в Касселе, организовав для этого бывшие помещения находившейся поблизости казармы. Сейчас эти ясли посещают 45 малышей сотрудников. Компания Wuppertal Stadtwerke в сотрудничестве с бизнес-консультантом AWO Niederrhein создала на своей территории просторный детский сад (130 кв. м) с открытой площадкой. В целом компания инвестировала в проект 170 тыс. евро, получив в первые два года правительственный грант на 98 тыс. евро.

Детские дошкольные учреждения в Германии: обзор. Общее название для дошкольных учреждений в Германии — Kindertagesstätte (Kita) — центры дневного ухода за детьми. Основные виды Kita в Германии — ясли (Kinderkrippe) и детский сад (Kindergarten)⁵⁴. К Kita также относятся группы продленного дня — Hort (Schulhort, Kinderhort), но они больше ориентированы на младших школьников.

В ясли принимают детей в возрасте от 4 месяцев до 3 лет, в детский сад — от 3 до 6 лет, когда ребенок идет в школу. Детей в возрасте от 4 месяцев до 3 лет, помимо яслей, родители могут отдавать частной няне (Tagesmutter). В 1990-е годы в Германии было законодательно закреплено право граждан на получение места в детском саду для ребенка в возрасте от 3 до 6 лет⁵⁵. Детей до 3 лет родители были обязаны пристраивать в ясли самостоятельно. Но в соответствии с взятыми на себя федеральным правительством обязательствами до 2013 года места в яслях тоже должны быть гарантированы всем желающим.

Муниципальные детские сады оплачиваются государством, поэтому формально доступны и бесплатны, но на уровне земельных законов эти условия могут сильно варьироваться. Так, часть земель предоставляет места в детских садах бесплатно, а часть — взимает с родителей некоторую посильную плату (но и здесь возможны бесплатные варианты для малообеспеченных семей). Плата исчисля-

⁵³ <http://www.erfolgsfaktor-familie.de/default.asp?id=348&pid=629>.

⁵⁴ Хотя в отдельных землях под Kita может пониматься только детский сад, а ясли называются Kiga.

⁵⁵ Акт о благосостоянии детей и молодежи (Kinder- und Jugendhilfegesetz, KJHG) (<http://www.kindex.de/pro/index~mode~gesetz~value~kjhg.aspx>).

ется в зависимости от дохода родителей и составляет примерно от 40 до 450 евро в месяц. В разных городах и федеральных землях стоимость услуг муниципальных детских садов разная.

Частные детсады могут быть коммерческими и благотворительными. Традиционные частные операторы, бесплатно предлагающие услуги по уходу за детьми, — благотворительные организации и церковные (католические и протестантские). Правда, они тоже могут быть частично платными, и в них не так просто попасть.

Семьям же, которые могут себе позволить оплатить услуги коммерческих детских садов и яслей, предлагается широкий спектр разнообразных направлений: педагогических («вальдорфская школа», «школа Монтессори», Freinet-Kindergarten, Reggio-Kindergarten и др.), тематических (Waldkindergarten, Bauernhofkindergarten и др.).

Помимо этого, есть интеграционные детские сады, которые предполагают совместное нахождение здоровых детей и детей с физическими или психическими отклонениями. Есть сады, созданные родительскими ассоциациями, например интернациональные детские сады, которые созданы для эмигрантов, и чаще всего самими эмигрантами. В Германии много турко-немецких, еврейских, русско-немецких детских садов. Также популярны производственные сады — для детей сотрудников крупных предприятий. Это одни из немногих дошкольных учреждений, которые позволяют родителям оптимально совмещать работу и семью, так как детсады, открытые целый рабочий день, по-прежнему остаются в Германии редкостью. Как правило, они закрываются между 12 и 15 часами.

В Германии существуют дошкольные образовательные проекты с определенной тематикой, организованные при спонсорской поддержке частных фирм и участия государства. В их числе — проект «Дом маленького ученого»⁵⁶. Это крупнейший в стране благотворительный проект, посвященный вопросам улучшения качества дошкольного образования в сфере интеграции естественных наук, математики и прикладной инженерии. Он реализуется в виде семинаров для педагогов по всей стране. Проект появился в 2006 году по объединенной инициативе ряда крупных компаний: McKinsey, Helmholtz-Gemeinschaft, Siemens AG и Dietmar Hopp

⁵⁶ <http://www.haus-der-kleinen-forscher.de>.

Stiftung. С образовательной точки зрения за основу здесь взяты педагогические и дидактические разработки крупнейшего некоммерческого научного фонда Deutsche Telekom Stiftung (создан в 2003 году компанией Deutsche Telekom AG), который возглавляет профессор психологии и антропологии Wassilios E. Fthenakis. Помимо денег ряда частных компаний, фонд также получает финансовую поддержку из бюджета страны через Федеральное министерство образования и научных исследований. Фонд сотрудничает с различными научными организациями, издательствами и т. п.

Сегодня фонд имеет сеть, состоящую более чем из 220 партнерств во всех землях Германии. Локальные сети контролируются центральным офисом, расположенным в Берлине (сейчас там работает около 80 сотрудников). Фонд сегодня оказывает финансовую и организационную поддержку более чем 600 квалифицированным тренерам, которые регулярно ведут семинары по повышению квалификации для педагогов в центрах-партнерах, открытых при детских садах и начальных школах. В каждой из 16 земель есть контрактное лицо — координатор, с которым можно связаться для того, чтобы узнать об условиях партнерства или грядущих мероприятиях фонда. Интересно, что в настоящем времени все координаторы в регионах — женщины.

Семинары, проводимые тренерами, в первую очередь рассчитаны на профессиональных детских педагогов и воспитателей, но к участию в них активно приглашаются родители и просто заинтересованные в этом предмете люди. На семинарах рассказывается о лучших современных методах обучения детей, ориентированных на раскрытие их творческого потенциала. Однодневные семинары бесплатны. Желающие могут приобрести на них подсобные материалы не дороже 15 евро. Также есть тематические циклы семинаров в оборудованных мастерских и онлайн-курсы.

KiföG: Реформа по трехкратному увеличению мест в яслях и детских садах к 2013 году. В 2008 году правительство Германии по инициативе министра труда Урсулы фон дер Лайен приняло пятилетний план развития отрасли дошкольного образования Kinderförderungsgesetz (KiföG), согласно которому к августу 2013 года каждому ребенку в возрасте от года до 3 лет должно быть гарантировано место в яслях, равно как и каждому ребенку в возрасте от 3 до 6 лет — в детском саду. Таким образом, за пять лет число мест в

детских садах и яслях Германии должно увеличиться в три раза: с 250 до 750 тыс. Позже количество необходимых мест должно вырасти до 780 тыс.⁵⁷ С 2014 года федеральные власти обязуются ежегодно выделять 845 млн евро для покрытия расходов центров дневного ухода за детьми.

На осуществление данного проекта из центрального, земельных и коммунальных (муниципальных) бюджетов страны должно быть выделено 12 млрд евро (4 млрд оплачивается федеральным правительством, остальные две трети суммы должны выделить местные органы власти)⁵⁸. Наряду с коммунальными и церковными яслями, федеральные власти призвали все региональные власти предоставлять часть госдотаций частным детским яслям и садам. Но тезис Урсулы фон дер Лайен о том, что только за счет субсидирования частных операторов к 2013 году удастся втроекратно увеличить количество мест в детских садах, был встречен некоторыми политиками и представителями общественности негативно. Они считают, что «нельзя поощрять бизнес делать деньги на наших детях»⁵⁹.

По данным Федерального статистического бюро, на ноябрь 2012 года до заявленных по плану не хватает 220 тыс. мест. Причем эта оценка оказалась более пессимистической, чем озвученная ранее — 130 тыс. мест. Немецкая ассоциация городов уже предупреждает о грядущей волне родительских исков к городским властям, не выполняющим обязательства, и призывает федеральное правительство, пока есть время, снизить запланированные показатели числа гарантированных мест хотя бы в яслях⁶⁰.

На момент начала реформы особенно плохо с местами в яслях было в западных землях ФРГ, где лишь около 10 % детей младше 3 лет были обеспечены местами в дошкольных учреждениях. В восточных регионах этот показатель составлял около 40 %.

Урсула фон дер Лайен также добивается, чтобы детские сады в Германии стали бесплатными, как стали когда-то бесплатными

⁵⁷ См.: <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Kinder-und-Jugend/kinderbetreuung.html>.

⁵⁸ См.: Закон о детской помощи KiföG (<http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gesetze,did=133282.html>).

⁵⁹ http://www.gew.de/Kifoeg_Keine_finanzielle_Gleichstellung_kommerzieller_Traeger.html.

⁶⁰ См.: <http://www.news.de/gesellschaft/855363215/kita-plaetze-ab-august-es-fehlen-plaetze-staedte-wollen-anspruch-aufweichen/1/>.

школы. Для начала она предлагает отменить плату за последний, подготовительный к школе год. Это, по мнению министра, позволило бы многим небогатым родителям-эмигрантам отправить в детские сады детей, которые могли бы за этот год подтянуть немецкий язык до приемлемого уровня⁶¹.

Дополнительные источники:

Сайты организаций:

- Министерство труда
(Bundesministerium für Arbeit und Soziales)
<http://www.bmas.de/>
- Министерство по делам семьи,
пожилых людей, женщин и молодежи
(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen Und Jugend)
<http://www.bmfsfj.de/>
- Федеральное статистическое бюро Германии
<https://www.destatis.de>

Документы:

- Акт о благосостоянии детей и молодежи
(Kinder- und Jugendhilfegesetz, KJHG)
<http://www.kindex.de/pro/index~mode~gesetze~value~kjhg.aspx>
- Закон о детской помощи — KiföG, вносящий поправки в KJHG
http://fachinformationen.diakonie-wissen.de/sites/default/files/legacy/Text_KifoeG_070308.pdf
- Ежегодные отчеты по реализации KiföG
<http://www.bildungsserver.de/Kinderfoerderungsgesetz-KifoeG--8554.html>

Норвегия

Среди основных скандинавских стран лидирующее место в отношении семейной политики и выполнения социальных обязательств

⁶¹ См.: *Петренко Т.* Родители дошкольников больше получают от государства (<http://www.dw.de>).

в отношении детей занимает Норвегия. Такая детоцентристская позиция в поддержке института семьи, материнства и детства обусловлена определенной государственной идеологией и подходом, основанным на положении о том, что «дети являются неотъемлемой частью норвежского общества»⁶².

Ориентация на развитие политики по поддержке этих секторов в Норвегии также тесно связана с общей тенденцией роста участия женщин в трудовой деятельности. Поэтому в Норвегии существует «общий политический консенсус» о том, что дошкольный сектор является жизненно важной частью не только для развития детей, но и для трудовой активности женщин и должен развиваться и активно поддерживаться. Важным элементом этого социального соглашения является положение о том, что уход за детьми и осуществляемые сборы должны быть доступны для родителей. Для выполнения этого условия Норвежское государство активно субсидирует государственные и частные дошкольные учреждения, регулируя таким образом размер стоимости услуг по уходу за детьми. В результате этой политики максимальная плата за пребывание ребенка в детском саду в Норвегии составляет 308 евро в месяц (для сравнения — ирландские родители платят в среднем 144 евро в неделю за дошкольный уход).

Основные формы ухода за детьми в Норвегии. Несмотря на то что институт дошкольного образования в Норвегии может считаться довольно молодым, он имеет свои традиции, формы и законодательную базу. Существуют в основном три вида детских садов:

- муниципальные/государственные детские сады;
- частные детские сады;
- частные семейные детские сады.

Муниципальные детские сады целиком финансируются за счет правительства, обычный график их работы с 7:30 утра до 5 часов вечера. Рабочий день в Норвегии короткий, поэтому большинство родителей собирают детей примерно к 4 часам вечера.

Частные детские сады составляют более половины сектора дневного ухода за детьми в Норвегии. Распространены сети детских садов крупных поставщиков дошкольных образовательных услуг, таких как FAS (более 125 садов в 60 муниципалитетах по всей стра-

⁶² <http://www.irishtimes.com/newspaper/health/2012/0221/1224312112779.html>.

не) или Espiga и др., а также детские сады с определенным педагогическим направлением: Монтессори и вальдорфские.

Частные детские сады финансируются за счет двух источников: государственных субсидий и родительских взносов. С 2010—2011 годов ситуация финансирования претерпела ряд изменений, об этом подробнее будет дана информация в разделе о системе финансирования частных садов (см. ниже). Зарплата сотрудников в частных садах и социальные компенсации регулируются на основе коллективных договоров. К 2015 году, согласно прогнозам Правительства Норвегии, в результате принятых реформ работники детского сектора могут получить равные условия труда и оплату.

Частные детские сады семейного типа — это детские сады, часто открытые на базе домохозяйства и использующие его площади в качестве помещений для детского сада. Обычно количество детей в таких частных садах в среднем 10 человек. В каждой группе не более 5 человек, чаще всего в возрасте до 3 лет. Семейный детский сад по сравнению с другими формами ухода за детьми имеет наименьшую численность персонала, благодаря чему, по данным ряда исследований, выигрывает в прибыли по сравнению с обычными частными детскими садами. Детские сады семейного типа финансируются за счет родителей и государственных дотаций⁶³.

Основные государственные субъекты, отвечающие за регулирование сектора частных детских садов. Главным государственным субъектом в Норвегии, занимающимся на данный момент регулированием частного сектора услуг дошкольного образования, является Министерство образования⁶⁴. В разной степени в этом процессе участвуют также Министерство социальных дел и Министерство по делам семьи.

Со стороны частного сектора существует ряд организаций, защищающих его интересы. Основными из них являются Ассоциация частных детских садов (PBL)⁶⁵ и Профсоюз образовательных организаций⁶⁶. PBL была основана в 1993 году, ее целью стало объединение частных детских садов в организацию, которая отстаивала бы

⁶³ См.: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/aktuelt/nyheter/2008/efta-dom-om-barnhager.html?id=501455>.

⁶⁴ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd.html?id=586>.

⁶⁵ <http://www.pbl.no/no/VERKTOYMENY/Om-PBL/>.

⁶⁶ <https://www.utdanningsforbundet.no>.

права, базу и репутацию частных детских садов. На данный момент организация является центром, консолидирующим существующие частные организации по уходу за детьми: более 2300 частных детских садов состоят ее членами. PVL также является крупнейшим консультантом по вопросам создания и функционирования частных детских садов.

Законодательная и правовая база, регулирующая развитие и деятельность детских садов. Вопросы, связанные с дошкольным образованием, регулируются в Норвегии в основном Законом о детских садах (Закон о детях: *Loven om barnehager* или *Barnevernslovens*), который был принят в 1975 году и впоследствии претерпел ряд поправок⁶⁷. До 1946 года норвежские детские учреждения, включая детские сады, не имели материальной поддержки или контроля со стороны государства. Их деятельность основывалась на законе о здравоохранении 1860 года⁶⁸. В 1950-х годах в Норвегии насчитывалось всего 162 детских сада, которые могли охватить всего 1,1 % всех детей дошкольного возраста. Поэтому, несмотря на развитость инфраструктуры дошкольного ухода, сегодня институт детского сада в Норвегии можно считать молодым.

До 1959 года детские сады в Норвегии находились в ведомстве Министерства социальных дел, после этого периода они были переданы Министерству по делам семьи и потребителей. С 1991 года вопросами детских садов занималось Министерство по делам детей и семьи. С 1 января 2006 года ответственность за этот сектор передана Министерству образования. Такой переход зоны ответственности за детские сады между министерствами был связан с решением вопроса о том, к какому общественному институту в большей степени принадлежит данный сектор.

В период с 1954 по 1975 годы был впервые разработан и принят специальный Закон о детских садах. Принятию закона предшествовали исследования, опубликованные в 1972 году, посвященные дошкольным учреждениям.

⁶⁷ Обзор основных положений данного закона см. на официальном информационном портале Государственной службы Норвегии: <http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Barnehager/F-08-2006.pdf>.

⁶⁸ Описание истории развития закона см. на сайте Министерства образования: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/nouer/2007/NOU-2007-6/7.html?id=471528>.

В рамках этих исследований обсуждался ряд ключевых моментов, которые легли в основу закона от 1975 года:

1. Выбор термина для обозначения сектора по уходу за детьми. Рассматривалась необходимость замены термина «учреждения дневного ухода» на «дошкольные учреждения», под которым понимались учреждения, предлагающие обучение, надзор и уход для детей дошкольного возраста в дневное время. Переход к этой терминологии предусматривал включение дневного ухода за детьми в общую систему образования, где детские сады рассматривались бы как подготовительная ступень к переходу в школу.

2. Необходимость принятия определенной идеологии или системы ценностей в детских садах. Рассматривался вопрос о наличии в детских садах определенной идеологии или системы ценностей, например христианской, либо сохранения нейтрального подхода в этом вопросе.

3. Необходимость количественного расширения учреждений дневного ухода. В рамках исследования была рассмотрена необходимость количественного расширения детских садов из расчета 125 000 тыс. мест к 1981 году.

Таким образом, правительство представило проект закона о детских садах в предложении № 23 (1974–1975). Сам закон был принят в июне 1975 года. В качестве термина парламент предпочел обозначение «детский сад» (barnehage).

Вопрос об определенной системе ценностей детских садов был передан от государства муниципалитетам, индивидуальные владельцы детских садов также имели возможность устанавливать и прописывать эти правила в уставе. Закон отдал строительство детских садов и разработку программ развития в ответственность муниципалитетов. Была введена новая система государственных субсидий, стимулирующая развитие этого сектора. Несмотря на то что закон не предусматривал кардинальных реформ, его принятие стало поворотным моментом в развитии детских садов в Норвегии, так как этому сектору было выделено самостоятельное место в государственной политике.

За период с 1975 года закон претерпел ряд изменений и поправок, наиболее существенными из которых стали: постановление об обязательном ежегодном образовательном плане для детского сада (1983), вопрос об образовательном предложении для шестилетних

детей (1992–1993), передача функций по разработке учебных программ и основ для детских садов Министерству образования (1996). Все эти пункты способствовали расширению функций детского сада от института ухода за детьми до образовательного института и его переходу в статус учебного учреждения.

С 1 января 2006 года детские сады управляются Министерством образования и являются частью учебной системы, обеспечивающей переход от дошкольного обучения к обучению в начальной школе и способствующей большей последовательности и непрерывности образования для детей и молодежи Норвегии.

Развитие сектора частных детских садов (private barnehager), закон о субсидировании частных детских садов. Наряду с государственными услугами по уходу за детьми в Норвегии активно развивался рынок частных детских садов. Начиная с 2005 года в частном секторе наблюдался существенный рост количества детских садов и приток детей в эту сферу услуг. В 2010 году более половины (54,5 %) детских садов были частными и чуть меньше половины (45,5 %) детей дошкольного возраста занимались в частных детских садах. В целом, ассигнации на детский сад из государственного бюджета увеличились с 10,2 млрд норвежских крон в 2003 году до 28 млрд норвежских крон в 2011-м (измеряется в ценах 2011 года)⁶⁹. Тем не менее 35 % частных детских садов и 16 % семейных детских садов испытали существенные финансовые потери в 2010 году, в результате чего были вынуждены опираться на собственный капитал⁷⁰ (эту ситуацию эксперты связывают с периодом перехода на новую систему финансирования в 2010–2011 годах).

Развитие частных детских садов стимулировалось соответствующей государственной политикой. Расширение частного сектора, по мнению правительства, способствует не только удовлетворению спроса на места в детских садах, но и разнообразию в предложении, которое предоставляет возможность родителям выбрать детский сад на основе их собственных интересов и способностей детей. Кро-

⁶⁹ См.: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/pressemeldinger/pressemeldinger/2011/tilskudd-skal-komme-barna-til-gode.html?id=661447>.

⁷⁰ Исследование, посвященное анализу затрат на детские сады в 2010 году, проведенное компанией «Телемарк» по заказу Министерства образования, см.: http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Rapporter/Analyse_kostnadene_i_barnehage_2010_2.pdf.

ме того, по ряду исследований, инициируемых Министерством образования Норвегии, субсидирование и система грантов на создание частных детских садов или садов семейного типа оказывается для государства менее затратной политикой по некоторым опциям по сравнению с содержанием государственных садов. Анализ затрат для негосударственных детских садов показывает, что родительские взносы покрывали большую долю их расходов, нежели в государственных детских садах. Содержание частных детских садов обходилось для норвежского государства дешевле благодаря снижению затрат на персонал (в частных садах его меньше) и затрат на социальные выплаты персоналу⁷¹.

В связи с этими причинами частному сектору оказывалась поддержка с помощью государственного субсидирования и права освобождения от налогов. Но для перехода на эту схему частным предприятиям требовалось продемонстрировать соответствие определенным стандартам дошкольного учреждения и представить ряд документов, обосновывающих затраты учреждения и распределение полученных государственных средств.

Закон о субсидировании частных детских садов. Финансирование частных детских садов регулируется в Норвегии также Законом о детских садах (§ 14). До 2010 года финансирование и выделение грантов осуществлялось на основе предоставления отчетности по работе и финансовым затратам коммерческого детского сада. Причем оценку финансовых затрат мог осуществлять бухгалтер, нанятый самим некоммерческим учреждением. Размер муниципальных субсидий рассчитывался на основе затрат детского сада в прошедшем году. Этот же специалист представлял отчет об использовании полученного государственного гранта. То есть контроль средств, их распределения и деятельности детского сада в большей степени осуществлялся частным детским учреждением самостоятельно. С 1 августа 2005 года было разработано положение о том, что муниципальные субсидии должны гарантировать, что общая сумма государственного финансирования составляет 85 % в соответствующих детских учреждениях, принадлежащих муниципалитету.

⁷¹ См.: Отчет для Министерства образования Норвегии «Детский сад – экономика, разнообразие и свобода выбора» (<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/20022003/stmeld-nr-24-2002-2003-/2/3.html?id=329113>).

Реформа закона о субсидировании частных детских садов в 2010–2011 годах. С 2010 по 2011 год в отношении поддержки частных садов закон претерпел существенные изменения. Блок по распределению финансирования детских садов, как частных, так и государственных, был передан в ответственность местным муниципалитетам. Наряду с этим решением к основному закону было принято **«Положение о равном подходе в распределении государственного финансирования негосударственных детских садов»** (постановление от 29 октября 2010 года № 1379).

Суть данного положения заключается в том, что после его вступления в силу (с 1 января 2011 года) муниципалитеты самостоятельно должны заниматься распределением поступающих правительственных денежных средств на финансирование частных детских садов. Каждый муниципалитет выделяет средства для частных детских садов, находящихся на его территории. В расчете размера субсидий муниципалитеты должны ориентироваться на размер затрат государственных детских садов, находящихся на той же территории. Муниципалитеты, которые не имеют своего собственного детского сада, для оценки финансирования частного должны использовать определенную схему расчета, предлагаемую министерством⁷². Подробнее с этой схемой можно ознакомиться в специализированных бюллетенях Министерства образования⁷³.

В размер субсидий для частного сектора включаются пенсионные расходы для детских работников, чтобы негосударственные детские учреждения также могли обеспечить своих сотрудников социальными выплатами наравне с муниципальными садами.

За муниципалитетами также сохраняется возможность предоставить частным детским садам дополнительные субсидии, чтобы покрыть стоимость зданий и оборудования.

В целом, внесение этого положения было направлено на увеличение общей суммы финансирования частных детских садов. По словам сегодняшнего министра образования Кристин Халворсен, «частный детский сад является важной частью системы ухода за

⁷² См.: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/prop/2011-2012/prop-98-1-20112012/6.html?id=679597>.

⁷³ http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Barnehager/Rammefinansiering/Eksempler_utregninger_24nov.pdf.

детьми в Норвегии, и правительство ориентировано на обеспечение будущего для частных детских садов»⁷⁴.

В соответствии с планом правительства по расширению частного сектора был также увеличен размер минимальных муниципальных субсидий для частных детских садов. До этого размер минимального финансирования составлял 88 % от затрат, уходящих на обеспечение полного рабочего дня обычных детских садов, с введением данного положения он был увеличен до 91 %. В 2011 году было выделено 92,5 млн крон на покрытие этой разницы. По мнению министра, муниципалитеты получили систему, которая гораздо проще в управлении предыдущей. Для частных детских садов она означает более предсказуемые, фиксируемые рамки.

Таким образом, с 1 января 2011 года муниципалитеты несут ответственность за финансирование всех детских садов, в том числе частных семейного типа и негосударственных детских садов. В общем, за этот период правительство выделило муниципалитетам 28 млрд крон для финансирования расходов на детские центры. В бюджете на 2012 год предполагалось увеличить минимальный муниципальный вклад в негосударственные детские сады до 92 %. Эскалация финансирования до 100 %, по намерениям правительства, будет завершена в бюджете на 2014 год. Это увеличение будет компенсироваться увеличением государственных трансфертов муниципалитетам.

Оценка поправок к закону основными участниками сектора дошкольного образования. До момента принятия законопроекта в его всесторонней оценке в качестве консультантов участвовала большая часть норвежских организаций, имеющих отношение к сфере дошкольного образования: система министерств и муниципалитетов Норвегии, Ассоциация детских садов, Ассоциация частных детских садов (РВА), Родительский комитет по детскому саду (FUB), Родительский комитет по среднему образованию (FuG), Норвежский государственный жилищный банк, ряд университетов и колледжей, Совет потребителей, ряд исследовательских организаций и центров, наиболее крупные сети частных детских садов, организации, занимающиеся проблемами гендерного равенства, проблемами

⁷⁴ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/aktuelt/nyheter/2011/925-millioner-kroner--mer-til-private-ba.html?id=647307>.

инвалидов, вопросами политики в отношении эмигрантов, и другие организации (с полным списком организаций можно ознакомиться на сайте Департамента образования)⁷⁵.

Подавляющее большинство участвующих в оценке законопроекта организаций высказались в пользу принятия постановления. Среди них более 30 муниципалитетов, большое количество детских садов и основных игроков в детском секторе: Kanvas, Espira-группа, Ассоциация сети детских садов Штайнер, FUB и Профсоюз образовательных организаций (utdanningsforbundet). Меньшая часть участников высказалась отрицательно о принимаемой поправке. Критическую позицию по отношению к новому постановлению заняла Ассоциация частных детских садов (PBL), оценивая негативно предложение о введении требований к документации для частных детских садов и считая, что родительские взносы не должны регулироваться таким же образом, как муниципальные субсидии. Также некоторые учреждения высказывают сомнения в том, что на данный момент муниципальные органы имеют необходимые компетенции для обеспечения двойной роли, которая на них возложена, и требуют дополнительных ресурсов от муниципалитетов. Опираясь на материалы местных СМИ, можно также сделать вывод, что многие владельцы частных детских садов и садов семейного типа резко негативно высказываются о принятых мерах. Согласно данным PBL, меры, принятые для поддержки и финансирования сектора частных услуг по уходу за детьми, наоборот, ведут к сокращению их финансирования (на 10 %) и даже приводят к закрытию ряда детских садов. Например, сеть садов Fjellstrand, имеющая филиал в общине деревни, будет вынуждена его закрыть из-за недостаточного финансирования⁷⁶.

Такую ситуацию владельцы связывают с тем, что унифицирование условий по предоставлению субсидий не учитывает индивидуальные особенности финансирования и финансовых затрат конкретных частных садов. Кроме того, они обеспокоены тем, что распределение денежных средств может сильно различаться между муниципалитетами. В этом случае возможна ситуация, в которой: *«В одном муниципалитете картина будет сияющей, а в дру-*

⁷⁵ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/prop/2011-2012/prop-98-1-20112012/2.html?id=679575>.

⁷⁶ См.: <http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.7656851>.

гом — плачевной, когда каждый муниципалитет рассчитывает субсидии с учетом местных условий и определяет, сколько денег мы получим, в то время как раньше мы получали субсидию на ребенка от государства и этот грант был одинаковым для всех детских садов по всей стране», — говорит директор по коммуникациям Ассоциации детских садов⁷⁷.

Кроме того, закон не содержит правила о том, как будет осуществляться контроль за деятельностью муниципалитетов по распределению субсидий для негосударственных детских садов, отсутствует блок о финансовой ответственности муниципалитетов.

Таким образом, согласно реформированию системы финансирования сектора дошкольного образования, частные детские сады, с одной стороны, получают большее финансирование и равные права с муниципальными, но, с другой стороны, в большей степени вынуждены соответствовать и уровню их затрат. Кроме того, с введением нового положения правительство получает большую, чем ранее, степень контроля над прибылью частного сектора. Тем не менее эта часть поправки направлена на то, чтобы детский сектор состоял из серьезных игроков, которые хотят использовать государственные средства не для личной прибыли, а для улучшения качества обслуживания детей и их родителей.

Несмотря на существующую критику со стороны представителей интересов частного сектора, правительство Норвегии на данный момент активно продолжает комплексную политику, направленную на поиск новых путей для улучшения общего сектора услуг по дошкольному образованию. В рамках программы «Будущее детских садов» (framtidens barnehage) министерство создало блог⁷⁸ для открытой дискуссии, в которой приняли участие заинтересованные стороны этого сектора (блог был открыт до октября 2012 года). По итогам обсуждения правительство планирует представить документ с описанием четкого направления для будущей политики детских садов зимой 2013 года. Документ будет включать разделы по качеству дошкольного образования, по содержанию сотрудников, развитию их преподавательских навыков и основным проблемам управления отраслью.

⁷⁷ <http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.7656851>.

⁷⁸ <http://blogg.regjeringen.no/framtidensbarnehage/>.

Швеция

В Швеции в систему частного или независимого дошкольного образования существенный вклад вносят **родительские кооперативы** (föräldrakooperativ). Они в основном являются инициаторами создания конкретных частных организаций для обеспечения нужд своих детей. На сегодняшний день в этой стране функционирует более 2 600 независимых дошкольных учреждений.

Структура частного сектора дошкольного образования. Сектор частных услуг состоит из компаний с ограниченной ответственностью, родительских кооперативов, рабочих кооперативов, частных фирм, фондов, ассоциаций и различных партнерств.

Распределение численности детей в секторе дошкольного образования по типу организации к 2010 году выглядело следующим образом⁷⁹:

Таблица 2

Распределение численности детей в секторе дошкольного образования по типу организации в 2012 году в Швеции

Форма детского сада	Количество учреждений	Количество детей	Количество детей (в % от общей доли посещающих детский сад)
Государственные сады	7 223	370 209	80,9
Сады на частной основе, из них:	2 646	87 706	19,1
• родительские кооперативы	886	20 844	4,6
• рабочие кооперативы	336	10 036	2,2
• на основе других кооперативов	794	38 575	8,4
Другие частные и общественные организации	630	18 251	4,0

Таким образом, 460 000 детей в Швеции посещают дошкольные учреждения (это около 83 % детей в возрасте от 1 до 5 лет), из них почти 88 000 посещают частный детский сад, то есть чуть больше 19 % детей. Около 35 % независимых дошкольных учреждений

⁷⁹ См. официальный сайт Ассоциации независимых дошкольных учреждений: <http://fristaendeforskolor.se/fakta-om-fristaende-forskolor/>.

в Швеции работают как кооперативы, 44 % имеют организационно-правовую форму, остальные функционируют в качестве фондов и отдельных трейдеров.

Наряду с частными детскими садами в Швеции также функционирует сектор частных развлекательных детских центров, но на данный момент он значительно превышает существующий родительский спрос.

Описание ситуации развития сектора частных дошкольных услуг. Первые частные детские сады открылись в Швеции в конце 80-х годов. В основном весь период до начала 90-х годов XX века частные предприятия существовали за счет собственных средств, с 1990—1992 годов частный сектор получил право на государственные субсидии. Существенным моментом также стал переход из-под ведомства Министерства социальных дел к Министерству образования — до этого все дошкольные учреждения, в том числе частные сады, подчинялись Закону о социальной службе. В связи с этим переходом, как и в Норвегии, институт дошкольного ухода получил новый статус учебного учреждения — **в 1998 году была разработана первая учебная программа для дошкольных учреждений** (*Läroplan för förskolan — Lpfö 98*)⁸⁰, обязательная для всех дошкольных учреждений (как муниципальных, так и частных), кроме некоторых учреждений с конкретным педагогическим подходом.

С 2001 года Правительством Швеции введено правило максимальных сборов (на основе постановления (2001:160) о государственных субсидиях муниципалитетам с применением максимального размера сборов дошкольных учреждений)⁸¹. Оно действительно как для муниципальных, так и для частных садов. По этой системе существует обязательный родительский взнос, который рассчитывается из общего дохода супругов и количества детей в семье. Лимиты устанавливаются парламентом. Так, на данный момент для первого ребенка в семье максимальная плата в месяц составляет 1 260 крон (3 % от общего дохода семьи), для второго — 840 крон (2 %), для

⁸⁰ Информацию о программе см. на официальном сайте Шведского национального агентства по образованию: http://www.skolverket.se/om-skolverket/publicerat/visa-enskild-publikation?_xurl_=http%3A%2F%2Fwww5.skolverket.se%2Fwtpub%2Fws%2Fskolbok%2Fwpubext%2Ftrycksak%2FRecord%3Fk%3D1067.

⁸¹ Официальный информационный портал, содержащий информацию текущего шведского законодательства: <https://lagen.nu/2001:160>.

третьего — 420 крон (1 %), для четвертого ребенка взнос не требуется⁸². Такая система позволила снизить плату за дошкольное образование и уход за детьми. Средняя стоимость детского места в настоящее время около 117 500 крон в год.

Поворотным для частного сектора стал 2006 год — введено положение о свободе создания независимых дошкольных учреждений, включая детские центры развития и частные развлекательные центры для детей⁸³. В 2008 году закон претерпел некоторые поправки. В целом, согласно этому закону, в рамках государственной политики по развитию инфраструктуры дошкольного ухода за детьми муниципалитеты обязаны поддерживать создание и организацию различных форм частных учебных учреждений: дошкольного, внешкольного типа, оказывающих образовательные услуги детям, если бизнес отвечает стандартам качества и безопасности. Увеличение фондов по уходу за детьми также сделало возможным развитие многих предпринимательских инициатив по уходу за детьми.

Правительством Швеции, кроме того, была **внедрена система ваучеров**, финансируемая за счет государственных средств. Имея ваучер на образование ребенка, родители могут выбирать спектр услуг, в том числе и в частных учреждениях, направленных на дошкольное образование ребенка, его развитие или обеспечение досуга. Внедрение такой системы было направлено на увеличение вариантов раннего воспитания детей и ухода за ними через большее разнообразие практик. Обязательства по предоставлению грантов для частных дошкольных организаций в рамках реализации системы ваучеров на образовательные услуги возлагаются на муниципалитеты.

Финансирование детских садов частного сектора. Финансирование частного сектора в Швеции происходит за счет двух основных форм: государственных субсидий и грантов, частных фондов и средств родительских комитетов.

Как и в Норвегии, а также в некоторых европейских странах, в последний период в Правительстве Швеции активно рассматривалась программа по переходу независимых дошкольных учреждений

⁸² Более подробное описание схемы расчета взноса см.: <http://www.babyhjalp.se/dagisavgift>.

⁸³ См.: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/Barnomsorgspeng-och-allman-for_GW03115/?html=true.

на тот же уровень компенсаций за каждого ребенка, как и в муниципальных дошкольных учреждениях. Эта программа стартовала в Швеции в период с 2010 по 2011 год, но пока не получила равномерного распространения, реализовываясь в некоторых округах. С одной стороны, такое внимание государства к частному сектору было воспринято как крайне важный фактор для его развития, с другой — адаптация к ряду нововведений оказала на некоторые частные предприятия обратное действие. Например, крупный конфликт, освещенный в СМИ, произошел в Гетеборге между родительским комитетом частного сада Linnéstaden и местным муниципалитетом. В результате внедрения нового способа расчета компенсации в Гетеборге финансирование сада снизилось на 11,5 % и часть филиалов сети оказалась на грани банкротства. Для сохранения сети и размера финансирования местные власти предложили увеличить количество воспитанников учреждения, но в существующей ситуации, когда организаторы сети пытаются сохранить основной персонал, увеличение количества детей в группе не кажется конструктивным решением. Кроме того, по мнению представителей Linnéstaden, увеличение групп не позволит оказывать то качество ухода за детьми, которое было раньше. Иные детские частные сады, которых также коснулись изменения в схеме финансирования, уже увеличили количество детей до возможного предела⁸⁴.

В связи с этой ситуацией Ассоциация независимых детских садов Швеции предлагает как можно большему числу частных садов подписать петицию о сохранении прежнего количества детей в группах для обеспечения надлежащего качества ухода за детьми и адекватной нагрузки для педагогов⁸⁵.

Услуга «Неудобное время» в шведских частных и муниципальных детских садах. В Швеции за последние годы для решения проблемы баланса между работой и семьей в детских садах вводятся группы для присмотра за детьми «в неудобное время». Правительством организована специальная программа помощи родителям, которые из-за своего графика работы не могут приводить или забирать детей в обычное для этого время (см. табл. 3)⁸⁶.

⁸⁴ См.: <http://www.gp.se/nyheter/goteborg/1.292139-sankta-bidrag-hotar-forskolor>.

⁸⁵ См.: <http://fristaendeforskolor.se/upprop-mot-maxtaxan/#comment-71>.

⁸⁶ См.: <http://www.skolverket.se/statistik-och-analys/statistik/2.5245/efterfragadematt-1.169900>.

**Численность детей, включенных в программу помощи присмотра
в неудобное время, в период с 2004 по 2011 годы**

Годы	1–5 лет	6–12 лет	Количество муниципалитетов (Antal kommuner)
2004	2 320	1 013	124
2005	2 088	969	109
2006	2 131	1 080	116
2007	2 335	1 246	128
2008	2 397	1 299	130
2009	2 422	1 384	119
2010	2 548	1 487	118
2011	2 888	1 663	130

Тем не менее, хотя число детей, поступающих в «неудобное время» (с 19:00 до 6:00), увеличилось (на сегодняшний день 4 600 детей в возрасте от 1 до 12 лет) и ряд муниципалитетов, предоставляющих такую возможность, растет, практика функционирования групп с нестандартным графиком недостаточно распространена. Более половины муниципалитетов не имеют подобных условий. Для решения этой проблемы активно привлекаются субъекты частного бизнеса по организации ухода за детьми.

Например, с 2012 года частный оператор по предоставлению дошкольных образовательных услуг «Nattis» планирует запустить такой проект в рамках своей сети.

Финляндия

В Финляндии до 80 % частных детских садов и школ также получают финансовую поддержку от государства, в основном в виде субсидий и грантов. Финансирование происходит в случае, если частные учреждения создаются по инициативе заинтересованных общественных организаций, таких, например, как родительские комитеты или сообщества педагогов. Родители покрывают только 15 % реальной стоимости обучения.

Родительские общества и общественные организации являются распорядителями финансовых средств, они приглашают на работу педагогов, если необходимо, берут в аренду помещение и т. д. Возглавляет их работу правление, которое обновляется каждые два года⁸⁷.

Места в муниципальных детских садах предоставляются родителям после подачи соответствующей заявки, которую муниципалитет обязан рассмотреть в течение 4 месяцев и предоставить место в детском саду.

«Так как дети идут в школу с 7 лет, особое внимание уделяется шестилеткам и их подготовке к школе. Дошкольное образование в Финляндии бесплатное и включает минимум 700 часов в год»⁸⁸.

Вопросы, связанные с образованием и образовательными учреждениями, регулируются основным Законом об образовании. Начиная с 2001 года ответственность и обязательства в отношении предоставления дошкольного образования в Финляндии и регулирование вопросов, связанных с частными и муниципальными детскими садами, возложены на местные власти.

Кроме субсидий, выделяемых государством, местные власти предоставляют **целевые гранты** организациям на открытие частных детских садов или других дошкольных учреждений, на которые существует дефицит в конкретном районе. Например, муниципалитет города Эспо осуществляет такую грантовую программу, предоставляя стартовый капитал в размере 3 000 евро желающим создать частный детский сад⁸⁹.

Этот стартовый капитал включает в себя средства на затраты для управления детским садом или семейным предприятием дневного ухода, на оплату помещения и пуско-наладочных работ, эксплуатацию оборудования и материалов и др. (на оборудование и обеспечение материалами выделяется не более 15 % от общей суммы гранта). Перед осуществлением деятельности грантополучатель обязан обратиться в местный центр дошкольного образования для оценки спроса на дополнительные детские места в данном районе.

⁸⁷ См.: <http://www.montessori-press.ru/colleague/detail.php?ID=1741>.

⁸⁸ Там же.

⁸⁹ См. сайт муниципалитета города Эспо: http://www.espo.fi/fi-FI/Paivahoito_ja_koulutus/Paivahoito/Yksityinen_paivahoito/Starttiraha.

Со стороны грантополучателя также требуется предоставление следующих условий и документов (указаны основные из них):

- форма на запуск гранта;
- бизнес-план по использованию полученных средств;
- действительное свидетельство о регистрации;
- аренда (не менее трех лет) ;
- справка налогового обязательства;
- банковская гарантия на предоставление указанной суммы;
- план по обеспечению качества обслуживания;
- исследования, включающие оценку и мониторинг, мнения местных органов управления образования.

Кроме этого, грантополучатель должен гарантировать полный или частичный возврат полученной суммы в случае нарушения правил реализации гранта (если предприятие не запущено в течение года или завершит свою деятельность в течение двух лет после начала операции, если действие организации будет прекращено в течение трех лет после запуска, то требуется возврат половины гранта).

Таким образом, на 2012 год город Эспо выделил в общей сложности 110000 евро на гранты на открытие частных детских садов или организацию групп семейного типа для дневного ухода за детьми.

Также муниципалитет Эспо в период с февраля до октября 2012 года предоставлял местным операторам грант в размере не более 1000 евро для открытия частных детских клубов⁹⁰.

Англия

Законодательство. В настоящее время основным законодательным документом, регулирующим организацию ухода за детьми и дошкольного образования в Великобритании, является Childcare Act 2006⁹¹.

В нем поясняется стратегическая роль местных властей в сфере по уходу за ребенком, описываются их обязанности и полномочия. В частности, местные власти обязаны: работать со своими партнерами из NHS (Национальная служба здравоохранения) и Jobcentre

⁹⁰ См.: http://www.espo.fi/fi-FI/Paivahoito_ja_koulutus/Paivahoito/Avustukset.

⁹¹ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/21/contents>.

Plus (исполнительный орган Департамента труда и пенсий) над улучшением жизни всех детей в возрасте до 5 лет и сокращением неравенства между ними; обеспечить достаточный уход за детьми работающих родителей; обеспечить информирование родителей о программах для детей; консультировать и обучать провайдеров дошкольных услуг.

В законе также излагаются условия регистрации, принципы контроля и механизмы проверки качества оказываемых ими услуг. В зависимости от возрастных групп, с которыми провайдеры работают, они относятся либо к Early Years Register (регистр по работе с детьми до 5 лет), либо к General Childcare Register (общий регистр присмотра за детьми). Требования к провайдерам этих двух групп разные. Они подробно изложены на сайте Ofsted (Управление по стандартизации образования, детских учебных и воспитательных структур)⁹².

С 2011 года Министерство образования Великобритании совместно с Министерством здравоохранения и внешними ведущими экспертами работают над созданием нового комплексного взгляда на область раннего детства. Этот период предлагается называть «базисные годы» (foundation years), чтобы отметить его особую роль в формировании будущих успехов и благосостояния в жизни человека. В первой части разрабатываемой концепции будут сформулированы рекомендации правительства семьям с детьми до 5 лет (включая период беременности матери). Во второй части работы планируется разработать рекомендации для сектора услуг по уходу за детьми: для всех тех, кто работает с детьми и их родителями — чиновников, инвесторов, поставщиков услуг и пр.⁹³

Реформирование системы финансирования поставщиков дошкольного образования. В 2010 году правительство Великобритании начало реформу финансирования дошкольного образования — Early Years funding reform⁹⁴. В результате реформы во всех регионах страны внедряются единые параметры бюджетного финансирования (Early Years Single Funding Formula, EYSFF) всех поставщиков до-

⁹² <http://www.ofsted.gov.uk/early-years-and-childcare>.

⁹³ <http://www.education.gov.uk/childrenandyoungpeople/earlylearningandchildcare/developing/a0074569/developing-a-new-vision-for-the-early-years>.

⁹⁴ <http://www.education.gov.uk/childrenandyoungpeople/earlylearningandchildcare/delivery/funding/a0068704/early-years-funding-reform>.

школьного образования — муниципальных, частных, добровольческих и независимых. Как отмечается в заключении британского парламента на данный законопроект⁹⁵, новая единая формула уравнивает положение поставщиков в частном, добровольческом и независимом (PVI) секторах, которые исторически финансировались по более низкой почасовой ставке, обязав местные власти финансировать их по более справедливой и прозрачной схеме. Данная формула расчета вводится в регионах с 2009 года. Также в рамках этой реформы с 12,5 до 15 часов в неделю увеличено время бесплатного нахождения в дошкольных учреждениях 3–4-летних детей. Государство пока оплачивает места в дошкольных учреждениях только этой возрастной группе.

Правительственные исследования. Министерство образования ведет постоянный мониторинг сферы образования. С последними статистическими публикациями о ранних годах обучения и ухода за детьми можно ознакомиться в отдельном статистическом разделе сайта⁹⁶. В частности, один из последних статистических обзоров посвящен доступности дошкольного образования для детей до 5 лет (последние данные на январь 2012 года см. в табл. 4)⁹⁷.

В обзоре указывается, что 38 % 3–4-летних детей в Англии в настоящее время посещают дошкольные центры различных частных и волонтерских провайдеров (private and voluntary providers), 32 % — группы предшкольной подготовки в начальной школе (infant classes in primary schools), 27 % — детские центры и дошкольные группы в начальной школе (nursery schools and nursery classes in primary schools), 3 % — независимые школы (independent schools). В обзоре уточняется, что в 2012 году в Англии насчитывалось 18 430 частных и добровольческих провайдеров, которые предоставили 472 220 бесплатных мест для 3–4-летних детей (в

⁹⁵ <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmchilsch/131/131.pdf>.

⁹⁶ См.: <http://www.education.gov.uk/researchandstatistics/statistics/statistics-by-topic/earlyyearsandchildcare>.

⁹⁷ Department of Education, Provision for children under five years of age in England — January 2012 (<http://media.education.gov.uk/assets/files/pdf/s/main%20text%20sfr132012.pdf>; <http://www.education.gov.uk/researchandstatistics/statistics/statistics-by-topic/earlyyearsandchildcare/nurseries/a00210484/provision-for-children-under-five-in-england-jan-2012>).

**Типы и количество провайдеров, осуществляющих услуги
по дошкольному образованию (данные за январь 2012 год)**

Источник: Министерство образования Англии

Тип провайдера	Количество провайдеров	Число бесплатных мест, занятых 3–4-летними
Частные и благотворительные детские центры, из них:	18 430	472 220
• Дневные ясли	9 030	232 960
• Игровые или подготовительные группы	8 350	209 570
• Ясли неполного дня	550	15 620
• Семейные/комбинированные центры	30	850
• Детские центры «Уверенный старт» — основные площадки	120	4 220
• Детские центры «Уверенный старт» — сетевые представители	160	4 250
• Другие	210	4 760
Зарегистрированные независимые школы	940	32 780
Муниципальные ясли	390	9 690
Сеть центров присмотра за детьми, няни (Childminding)	170	4 050
Субсидируемые детские сады	420	39 300
Государственные начальные школы	15 490	707 090
Государственные средние школы	50	3 700
Другие	980	16 310
Всего	36 890	1 285 120

2011 году — 17 970 и 446 530, соответственно). Государственных дошкольных учреждений меньше — около 15 500, но они предоставляют больше бесплатных мест — более 700 тысяч.

В 2011–2012 годах Министерством образования также проведено исследование финансового положения детских центров в Англии с оценкой их ключевых статей расходов, прибыльности и инвестиционных потребностей⁹⁸. Согласно полученным данным, основ-

⁹⁸ Childcare Provider Finances Survey.

ная часть расходов детских центров — оплата персонала (в среднем 77 % расходов).

Британская пресса, в свою очередь, обращает внимание в этом исследовании на то, что от четверти до трети британских поставщиков несут убытки, несмотря на то что плата, которую они взимают с родителей за свои услуги, — самая высокая в мире⁹⁹.

Инспектирование детских центров. Управление Ofsted получило от правительства задание проинспектировать все детские центры в Англии на предмет эффективности их работы. Инспектирование началось в 2010 году¹⁰⁰. Ofsted также инспектирует деятельность нянь (childminders). Няням предлагается добровольно пройти инспекцию и оставить о себе информацию на сайте Ofsted, чтобы ею могли пользоваться родители. Няни в любой момент могут попросить удалить информацию о себе¹⁰¹.

На сайте размещен список «выдающихся провайдеров» (Outstanding Providers), чья работа наилучшим образом соответствует критериям Ofsted. В списке за 2010—2011 годы представлены 2 500 провайдеров, оказывающих воспитательные и образовательные услуги для детей младшего возраста. В списке присутствуют как центры, так и няни. На каждого провайдера прилагается подробное досье.

Канада

В Канаде, согласно конституционному распределению полномочий, государственную ответственность за воспитание и уход за детьми младшего возраста несут провинции (10 провинций) и территории (3 территории). У каждого из этих субъектов федерации свои собственные программы дошкольного воспитания, регулируемые местным законодательством. Единые для всех регионов положения сформулированы на декларативном уровне.

⁹⁹ См.: <http://www.bbc.co.uk/news/education-18300026>.

¹⁰⁰ См.: <http://www.ofsted.gov.uk/early-years-and-childcare/for-early-years-and-childcare-providers/childrens-centres/childrens-centres>.

¹⁰¹ См.: <http://www.ofsted.gov.uk/early-years-and-childcare/for-childminders/find-early-years-and-childcare-inspection-report>.

Хронология канадских реформ в сфере заботы о детях в 1997–2007 годах¹⁰².

1997. В провинции Квебек проводятся семейные реформы, включающие: организацию полного дня в детском саду для пятилетних детей, создание дошкольного ухода, организацию широкодоступного ухода за детьми за \$ 5 в день в некоммерческих центрах (nonprofit child care centres) и организацию ухода за детьми школьного возраста при школах — также за \$ 5 в день.

1997. Межправительственное соглашение о продвижении Национальной детской программы (National Children's Agenda).

2001. Увеличение периода материнских/родительских выплат до 50 недель.

2001. Федеральное/провинциальное/территориальное соглашение по раннему развитию ребенка (Early Child Development agreement) о целевом финансировании проектов.

2003. Федеральное/провинциальное/территориальное Многостороннее соглашение о развитии ребенка (Multilateral Agreement on Early Learning and Child Care)¹⁰³, о финансовой поддержке проектов, занимающихся развитием качества и доступности регулируемых услуг в сфере заботы о детях. Виды инвестиций здесь могут включать в себя: финансирование капитальных и эксплуатационных расходов, выплаты субсидий, увеличение зарплат, оплата обучения и развития профессиональных навыков, информирование родителей и др. Региональные министры обязаны ежегодно отчитываться перед гражданами о достижениях в области создания качественных и недорогих программ по уходу за детьми в раннем возрасте.

2005. Отдельные соглашения между федеральным правительством и отдельными областями/территориями по созданию национальной системы раннего обучения и заботы о детях (ECEC, early childhood education and care); выделение из федерального бюджета в региональные \$5 млрд на эти цели.

2005. Достигнутое в ходе переговоров соглашение между федеральным правительством и Квебеком, позволяющее Квебеку обес-

¹⁰² *Cleveland G., Forer B., Hyatt D., Japel Ch., Krashinsky M.* New evidence about child care in Canada: Use patterns, affordability and quality // IRPP Choices. Vol. 14. 2008. No. 2 (<http://www.irpp.org/assets/research/family-policy/new-evidence-about-child-care-in-canada/vol14no12.pdf>).

¹⁰³ http://www.ecd-elcc.ca/eng/elcc/elcc_multiframe.shtml.

печивать более гибкие и объемные выплаты родителям, включая самозанятых.

2006. Отмена (с апреля 2007 года) федеральных/провинциальных/территориальных соглашений о финансировании некоторых программ заботы о детях (child care funding agreements) новым правительством консерваторов.

2006. Введение выплат семьям с детьми до 6 лет (\$100 в месяц на ребенка); разрешается платить налоги с дохода того супруга, у которого он меньше (что особенно удобно для семей, где работает только один из супругов).

2007. Введение налогового вычета для семей (\$2000 за ребенка) с ребенком до 18 лет.

Типология канадских центров по раннему уходу за детьми. В Канаде можно выделить родительские и неродительские формы ухода за детьми, а также регулируемые и нерегулируемые государством формы неродительского ухода за детьми.

К регулируемым относятся: лицензированные центры детского присмотра и ухода или семейные центры по уходу за детьми (управляются человеком, не являющимся членом семьи), ясли и детские сады¹⁰⁴.

Большинство регулируемых центров по раннему уходу за детьми, государственных и частных, платные и дорогие. Так как посещение детского сада не является обязательным в большей части регионов (за исключением Нью-Брансуика и Новой Шотландии), то родители в основном отправляют своих детей в детский сад, когда он предлагается бесплатно. А бесплатным является только детский сад (kindergarten) для пятилетних (в Онтарио — для четырехлетних), так как он считается уже частью государственной системы школьного образования. Но семьи с низким доходом (особенно родители-одиночки) имеют право на субсидии для детей любого возраста.

Самые доступные и недорогие центры по уходу за детьми — в Квебеке, где хорошо развита система государственных услуг по уходу за детьми: много субсидируемых домашних семейных центров, есть детские сады полного дня и есть организованный уход за детьми после школы. Сегодня в Квебеке уход за детьми в любом государ-

¹⁰⁴ См.: Cleveland G., Forer B., Hyatt D., Japel Ch., Krashinsky M. Op. cit.

ственном или некоммерческом центре стоит \$ 7 в день. В других регионах цены выше и распределены неравномерно¹⁰⁵.

В 2008 году на долю коммерческих операторов центров по уходу за детьми приходилось 25 % рынка услуг. Их доля с середины 1990-х снижалась, но с 2006 года опять начала расти¹⁰⁶ (очевидно, это связано с отменой государственного финансирования ряда региональных детских программ в 2006 году, см. об этом выше. — *Примеч. ред.*).

Поддержка семьи и детей на федеральном уровне. На федеральном уровне основные принципы социальной политики по поддержке семьи и детей отстаивает Министерство по развитию человеческих ресурсов и навыков (HRSDC). Федерального министерства образования в Канаде нет. Политика федерального правительства в данной сфере главным образом ориентирована на поддержку родителей, чтобы они могли оптимально совмещать свою работу и уход за детьми¹⁰⁷. Федеральные власти выделяют семьям пособия, предоставляют налоговые льготы и направляют деньги в региональные бюджеты на местные программы в сфере ЕСЕС.

По данным HRSDC, универсальное пособие по уходу за ребенком (UCCB), предоставляемое государством семьям, составляет \$100 в месяц на ребенка до 6 лет. На UCCB власти ежегодно тратят \$2,6 млрд, поддерживая таким образом до 1,5 млн семей с 2 млн детей. На налоговые льготы для семей (учитывается число родителей, число и возраст детей и другие параметры) правительство выделяет дополнительные \$1,5 млрд. Федеральное правительство также финансирует создание новых мест по уходу за детьми (child care places) по всей стране.

Предприятия, создающие child care places для детей своих сотрудников, получают 25-процентный инвестиционный налоговый кредит (investment tax credit), который может составлять до \$10 000 на одно созданное для ребенка место. Правительство также ежегодно выделяет \$250 млн в бюджеты провинций и территорий на создание десятков тысяч новых child care places.

Кроме того, через федеральную программу Canada Social Transfer правительство направляет провинциям и территориям дополни-

¹⁰⁵ См.: <http://www.psac-afpc.com/what/women/childcareoverview-e.shtml>.

¹⁰⁶ См.: Там же.

¹⁰⁷ См.: http://www.hrsdc.gc.ca/eng/corporate/facts/children_families.shtml.

тельные деньги на программы по развитию и обучению детей. В 2011 году на данные цели из бюджета было выделено \$850 млн, и с каждым годом сумма растет на 3 %.

Поддержка программ по уходу, развитию и образованию детей на региональном уровне. Каждая провинция и территория имеет свои собственные программы регулирования сферы ухода за ребенком. У каждого региона свои законодательные акты и принципы государственной поддержки в данной области. Помимо уже упомянутого Квебека, чаще всего информация о развитии программ ЕСЕС встречается по двум провинциям: Альберта и Онтарио (столица Торонто).

В бюджете Альберты на 2012 год финансирование частных школ и дошкольных центров через гранты было увеличено на \$7,8 млн, или 4,2 % — на столько же, на сколько и финансирование государственных¹⁰⁸. На сайте правительства Альберты есть страница с информацией для поставщиков в сфере детских услуг. Им предлагается пройти процедуру лицензирования своих программ, после чего они получают доступ к субсидиям¹⁰⁹.

На сайте министерства образования Онтарио также легко найти страницу для поставщиков в сфере детских услуг¹¹⁰. Министерство выдает частным компаниям лицензии на два вида услуг: ясли и центры дневного ухода за детьми на дому. Лицензированным организациям предоставляют гранты на образование, поездки и обучение персонала. Для организаций, собирающихся открыть детский центр, составлена подробная инструкция (Orientation Package for Prospective Child Care Operators)¹¹¹. На законодательном уровне работы детских дошкольных учреждений регламентируются двумя актами: Day Nurseries Act и Early Childhood Educators Act.

В Онтарио сейчас, по примеру Квебека, поэтапно создается организация полного дня работы детского сада для четырехлетних детей в рамках системы государственного образования. Она также будет включать в себя платные услуги по уходу за ребенком до и после часов работы детского сада¹¹².

¹⁰⁸ См.: <http://www.education.alberta.ca/department/budget.aspx>.

¹⁰⁹ См.: <http://www.child.alberta.ca/home/1149.cfm>.

¹¹⁰ <http://www.edu.gov.on.ca/childcare/professionals.html>.

¹¹¹ <http://www.edu.gov.on.ca/eng/parents/orientation-package-en.pdf>.

¹¹² См.: <http://www.psac-afpc.com/what/women/childcareoverview-e.shtml>.

В Квебеке подробная информация о государственной поддержке программ и организаций в сфере дошкольных услуг представлена на сайте Министерства семьи¹¹³. По этим вопросам министерство сотрудничает с общественными организациями, муниципалитетами, региональными конференциями выборных должностных лиц (CRE) и предприятиями. У министерства есть отдельная программа, посвященная разработке оптимальных решений по совмещению семейных и профессиональных обязанностей. Предприятиям здесь может быть оказана финансовая поддержка до \$10 000, некоммерческим ассоциациям — до \$50 000¹¹⁴.

Нужно отметить, что отсутствие в Канаде объединенной национальной программы по уходу за детьми и дошкольному образованию, гарантирующей стандарт качества и широкой доступности, считается большой и давно дискутируемой проблемой как в самой Канаде, так и по оценкам внешних наблюдателей¹¹⁵. Разрозненность программ по уходу за детьми наблюдается и внутри провинций¹¹⁶.

Коммерциализация сектора детских услуг: за и против. В отличие от совсем небольших семейных центров (*mom-and-pop operation*) и детских центров некоммерческих организаций на 50—70 детей, коммерческие операторы могут себе позволить создавать и содержать гораздо более крупные центры — на 200 детей.

Ввиду разрыва между спросом и предложением на места в детских центрах, который сейчас в Канаде оценивается в 165 000 мест¹¹⁷, развитие коммерческого сектора кажется весьма перспективным, как и во многих других странах. Но в Канаде идея коммерциализации сектора ухода за детьми вызывает, возможно, наиболее ожесточенное сопротивление со стороны общественных организаций¹¹⁸, представители и сторонники которых уверены, что коммерческие операторы не могут обеспечить на такое почточное количество мест приемлемое качество образовательных услуг.

¹¹³ <http://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/Pages/index.aspx>.

¹¹⁴ См.: <http://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/Famille/travail-famille/programme/Pages/milieu-travail.aspx>.

¹¹⁵ См. отчет OECD по Канаде: <http://www.oecd.org/canada/33850725.pdf>.

¹¹⁶ См.: <http://albertaventure.com/2012/06/edleun-group-an-albertan-company-is-building-a-national-network-of-for-profit-child-care-centre/>.

¹¹⁷ См.: Там же.

¹¹⁸ См.: <http://www.ccaac.ca/aboutus/index.php>.

На эту тему в Канаде уже проведено много исследований¹¹⁹, доказывающих, что качество государственных образовательных услуг выше. В частности, есть интересный пример в провинции Альберта¹²⁰. В 1960—1970 годах муниципалитеты Альберты сыграли важную роль в разработке программ высококачественного ухода за детьми. Сегодня в провинции только четыре муниципалитета продолжают эти программы поддерживать. Недавние исследования показали, что в двух из этих муниципалитетах, Бьемонте и Джаспере, где удерживается опытный персонал, уровень предоставляемого образования оказался выше среднего в провинции. В двух других, Дрейтон-Вэлли и Вабаске, — на уровне образования в небольших центрах. При этом все четыре муниципалитета делают акцент на доступности своих услуг.

Критики идеи коммерциализации указывают на то, что политика доступного детского образования ориентирована на помощь семьям с низким и средним уровнем дохода и женщинам. В целом она направлена на то, чтобы укрепить социальную ткань, а не наоборот — поделить общество на тех, кто может оплатить образование своим детям, и тех, кто не может. Также они ссылаются на данные исследований, согласно которым государственные инвестиции в развитие детей раннего возраста способствуют росту их трудоспособности на протяжении всей жизни.

История Edleun Group. В настоящее время под огнем критики находится крупнейший коммерческий оператор центров по уходу за детьми в Канаде — компания Edleun Group, которая также является единственной публичной компанией в этой сфере (вышедшей на IPO).

Edleun Group была образована в 2010 году в городе Калгари (столица провинции Альберта), начав с покупки 11 центров компании-конкурента «123 Busy Beavers» и одновременно выставив свои акции на фондовую биржу в Торонто (компания сумела привлечь на этом \$40 млн)¹²¹. Сегодня у Edleun Group открыто уже около 50 центров в Альберте, Британской Колумбии и Онтарио, еще не-

¹¹⁹ Обзор некоторых из них можно найти в отчете: *Cleveland G., Forer B., Hyatt D., Japel Ch., Krashinsky M.* Op. cit.

¹²⁰ См.: <http://albertaventure.com/2012/06/edleun-group-an-albertan-company-is-building-a-national-network-of-for-profit-child-care-centre/>.

¹²¹ См.: Там же.

сколько центров находится в процессе строительства. В общей сложности Edleup Group предоставляет места для 4 500 детей.

Гендиректор компании Ту Дурекас (ранее работал на американского оператора Knowledge Universe, который управляет 200 000 местами в детских центрах США) указывает на то, что у большинства некоммерческих операторов бухгалтерия находится в одном месте, а администрация где-то центре — в результате теряются деньги и время. В Edleup Group, говорит Ту Дурекас, организация труда более консолидирована, и компания вкладывает в оснащение детских классов больше, чем многие некоммерческие организации.

Однако скептики перспектив коммерческих операторов указывают на следующий дуализм: чтобы быть экономически прибыльными, крупным коммерческим операторам, как и Edleup Group, надо продавать свои акции, а потом, чтобы обеспечить их, максимально расширять сети¹²², превращаясь в гиганта. Но такие гиганты становятся подвержены большим экономическим рискам. Есть недавний печальный пример австралийской компании ABC Learning, которая когда-то была крупнейшим поставщиком дошкольного образования в мире. Но в 2007 году у компании накопились огромные долги, и она обанкротилась в кризис 2008 года с долгом в 1,6 млрд австралийских долларов. В настоящее время принадлежавшие ей центры работают как некоммерческие.

¹²² См. аналитический доклад: http://www.cccabc.bc.ca/act/actions/NFS/files/Commercial_Child_Care_in_Canada.pdf.

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ¹²³

По состоянию на 1 января 2013 года численность детей-дошкольников в возрасте от 0 до 7 лет на 1 сентября 2012 года составила около 11,4 млн чел., в возрасте от 1 до 7 лет на 1 сентября 2012 года – свыше 9,7 млн чел., а от 3 до 7 лет – 6,4 млн чел.

Таблица 5

Численность детей-дошкольников на 1 января 2013 года

Возраст детей, лет	Численность детей
до 1	1 641 644
1	1 676 212
2	1 659 376
3	1 537 568
4	1 452 726
5	1 470 276
6	1 462 555
7 (дошкольный возраст на 1 сентября 2012 года)	485 389
Итого 1–7 лет (дошкольный возраст на 1 сентября 2012 года)	9 744 102
Всего дошкольников	11 385 746

Источник: Оценка Кочкиной Е.В. по данным возрастной структуры населения Российской Федерации, представленных Росстатом на 1 марта 2013 г.

Численность детей, посещающих детские дошкольные учреждения в России, менялась за последние годы (на начало года): в 2009 году – 5,2 млн детей, в 2010 году – 5,4 млн детей, 1 января

¹²³ Экспертное заключение подготовлено к заседанию Совета по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике при Президенте РФ. Приводятся выдержки из рекомендаций, касающиеся негосударственного дошкольного образования.

2012 года оценивалась в 5,7 млн чел.¹²⁴, на август 2012 года оценивалась в 5,9 млн чел.¹²⁵

По данным Росстата, основанным на оперативной информации из субъектов Российской Федерации, показатели охвата¹²⁶ детей-дошкольников в возрасте от 1 до 7 лет различными формами дошкольного образования на 1 января 2012 года также разнятся — охват составил 60,6 % (по данным Росстата), при этом охват детей в возрасте от 3 до 7 лет составил 74,8 %, охват детей старшего дошкольного возраста (от 5 до 7 лет) — 83,3 %¹²⁷.

Оценка численности детей-очередников и абсолютного дефицита мест в ДОО на протяжении 2012 года должна учитывать разные показатели, их построение и время учета очередников, порядок регистрации заявок родителей для приема детей в детские сады, возрастные группы детей.

Существующие расхождения при описании показателей в части решения проблем с обеспечением детей дошкольным образованием должны быть сняты при уточнении показателей государственного учета — в 2012 году утверждены обновленные годовые отчетные формы федерального статистического наблюдения, начиная с отчета за 2012 год¹²⁸:

- № 78-РИК «Сведения о численности детей, стоящих на учете для определения в дошкольные образовательные учреждения»;
- № 85-К «Сведения о деятельности дошкольного образовательного учреждения».

¹²⁴ Данные Государственного доклада «О положении детей и семей, имеющих детей в Российской Федерации». МТСЗ РФ, 2011. С. 55; данные Росстата опубликованы 4 марта 2013 года (http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/obraz/d-obr1.htm).

¹²⁵ Данные стенограммы совещания Правительства РФ по детским дошкольным учреждениям от 15 августа 2012 года.

¹²⁶ По данным формы федерального статистического наблюдения № 85-К «Сведения о деятельности дошкольного образовательного учреждения».

¹²⁷ См.: Государственный доклад «О положении детей и семей, имеющих детей в Российской Федерации». МТСЗ РФ, 2011. С. 55.

¹²⁸ См.: Приказ Федеральной службы государственной статистики (Росстат) от 6 сентября 2012 года № 481 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за деятельностью в сфере дошкольного образования, научной и инновационной деятельностью, занятостью населения».

Абсолютный дефицит по местам в дошкольных учреждениях оценивался на конец 2012 года в 0,5 млн мест¹²⁹. При этом уменьшение очереди прогнозировалось на 200 тыс. детей на конец 2012 года. На 15 августа 2012 года прогнозировалось, что очередь в ДОУ составит порядка 300 тыс. детей к 1 сентября 2012 года¹³⁰. Однако в сентябре и в ноябре приводились данные, которые несколько разнятся: по одним данным на 1 сентября 2012 года в очереди стояли 364 тыс. детей¹³¹, по другим — 447 тыс. детей в возрасте от 3 до 7 лет, приводилась также и численность очереди на 1 ноября 2012 года — 418 тыс. (регионы каждый месяц отчитываются о вновь введенных местах в дошкольных учреждениях)¹³², да и оперативная информация меняется. Сравнение вышеприведенных данных позволяет уверенно оценить, что по состоянию на 1 сентября 2012 года более 400 тыс. детей, чьи родители подали заявку на посещение ребенком детского сада, не пошли в детский сад ввиду отсутствия мест, и дети поставлены на учет для предоставления места в следующем году.

Если рассматривать численность детей-очередников за предыдущие годы, становится очевидным рост очереди из года в год на 200 тыс. детей. Так, численность детей, стоящих на учете для определения в дошкольные учреждения (очередность) на начало года: в 2009 году составляла 1,9 млн детей; в 2010 году — 2,1 млн детей; в 2011 году — 2,2 млн детей¹³³; в 2012 году — 2,1 млн детей (согласно Госдокладу)¹³⁴ или 2,25 млн детей на 1 января 2012 года (согласно Росстату)¹³⁵. На этом фоне, оценка численности очереди, которая была озвучена на Правительственном совещании, в 1,6 млн детей (на 15 августа 2012 года)¹³⁶ сделана, возможно, не для всех возрастов дошкольников.

¹²⁹ Данные стенограммы совещания Правительства РФ, 21 ноября 2013 года.

¹³⁰ Данные стенограммы совещания, проведенного Президентом РФ по вопросу об очередях в ДОУ, 15 августа 2012 года.

¹³¹ Данные стенограммы совещания 24 сентября 2012 года Правительства РФ по вопросу об очередях в ДОУ.

¹³² Данные стенограммы совещания Правительства РФ, 21 ноября 2013 года.

¹³³ См.: Государственный доклад «О положении детей и семей, имеющих детей в Российской Федерации». МТСЗ РФ, 2011.

¹³⁴ Там же. С. 55.

¹³⁵ Данные Росстата от 4 марта 2013 года (http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/obraz/d-obr1.htm).

¹³⁶ Данные стенограммы совещания Правительства РФ, 15 августа 2012 года.

Частично различия в численной оценке очереди обусловлены методом учета возраста детей-очередников — учитываются ли дети в возрасте до 7 лет, либо дети в возрасте от 3 и до 7 лет.

Так, например, по данным Государственного доклада, на 1 января 2012 года в очереди на устройство в детские сады зарегистрировано около 2,1 млн детей, из них¹³⁷:

544 780 (26,2 %) очередников — это дети в возрасте до 1 года, которым место в детском саду реально потребуется через 1,5–2 года (отложенный спрос);

1 065 080 (51,1 %) очередников — это дети в возрасте от 1 года до 3 лет, большинству из них место в детском саду нужно предоставить в сроки от полугода до полутора лет;

361 119 человек (17,3 %) — дети в возрасте от 3 до 5 лет;

111 924 ребенка в очереди (5,4 %) — дети старшего дошкольного возраста (от 5 до 7 лет).

Эти цифры показывают, что остается острой потребность в дошкольных учреждениях и для детей до 3 лет.

В Москве запись на поступление в детский сад 1 сентября 2013 года открывается обычно 1 марта. Поэтому очереди на 1 января и 30 марта будут очень различаться. Следует также иметь в виду, что в течение года очередь естественно вырастает, поскольку родители подают заявки на посещение детского сада и вынуждены ждать начала следующего учебного года, когда будет произведена ротация и дети подготовительных групп уйдут в школу.

Таким образом, при обсуждении проблемы «закрытия очереди» в детский сад следует рассчитывать два нормативных показателя, так как решаются две разные задачи: ликвидация текущей очереди к 1 сентября и ликвидация недостатка мест в детских садах (то есть абсолютный дефицит мест).

Следует принимать в расчет, что решение проблемы с дефицитом мест в детских садах затрагивает не только проблему образования детей, но и острые проблемы совмещения профессиональной занятости родителей (для матерей проблемы трудоустройства при выходе из отпуска по уходу за ребенком).

Время, которое родители ожидают места в детском саду, может занимать в отдельных случаях до 2 лет — тем самым для некоторых

¹³⁷ Государственный доклад «О положении детей и семей, имеющих детей в Российской Федерации». МТЭС РФ, 2011. С. 55–56.

матерей это обстоятельство оказывается барьером для возвращения к профессиональной занятости.

Демографические тенденции позволяют прогнозировать, что срок «ожидания» в очереди будет увеличиваться, а скорость продвижения очереди будет замедляться. Это связано с демографической волновой динамикой изменения численности детей трехлетнего возраста: в ближайшие годы в детские сады каждое 1 сентября будут идти более многочисленные группы детей по годам рождения: на смену когорте в 1,5 млн детей идет когорта в 1,7 млн детей.

Численность дошкольных образовательных учреждений (ДОУ) в России

Статистика численности ДОУ на 1 января 2013 года не опубликована Росстатом. Последние данные Госкомстата публиковались на конец 2011 года¹³⁸ (см. табл. 6). Наблюдается динамика сокращения числа ДОУ между 2005 и 2011 годами. Если в 2005 году насчитывалось 46,5 тыс. учреждений, то в 2010 году их стало на 1 200 меньше, статистика зафиксировала только 45,3 тыс. учреждений, а в 2011 году — 44,9 тыс. учреждений. Это происходило в основном из-за сокращения сельских детских садов: за период 2005—2011 годов их число сократилось с 20,1 тыс. до 18 тыс. и, значит, в сельской местности сокращено 2 тыс. детских садов (табл. 6).

По официальным данным, в 2011 году¹³⁹ в субъектах Российской Федерации из функционировавших 44,9 тыс. учреждений дошкольного образования 26,9 тыс. (60 %) работали в городах и поселках городского типа, 18,0 тыс. (40 %) — в сельской местности.

Из 44,9 тыс. учреждений дошкольного образования:

- 44,4 тыс. (99 % от общего количества учреждений дошкольного образования) — государственные и муниципальные ДОУ;
- 1,3 тыс. (2,9 %) — учреждения для детей дошкольного и младшего школьного возраста (в этих учреждениях есть дошкольные группы, в основном для детей с 3 лет, могут приниматься и дети

¹³⁸ Данные за 2012 год не опубликованы Росстатом.

¹³⁹ См.: Государственный доклад «О положении детей и семей, имеющих детей в Российской Федерации». МТСЗ РФ, 2011. С. 55.

**Число дошкольных образовательных учреждений и численность детей
в дошкольных образовательных учреждениях с 1990 по 2011 год**

Годы	Число дошкольных образовательных учреждений – всего, тыс.	В том числе		Численность детей в дошкольных образовательных учреждениях – всего, тыс. человек	В том числе		Численность детей, приходящихся на 100 мест в дошкольных образовательных учреждениях, человек		
		в городах и поселках городского типа	в сельской местности		в городах и поселках городского типа	в сельской местности	всего	в городах и поселках городского типа	
1990	87,9	47,3	40,6	9 009,5	6 860,5	2 149,0	108	113	94
1995	68,6	37,1	31,5	5 583,6	4 352,5	1 231,1	83	89	68
2000	51,3	28,6	22,7	4 263,0	3 408,5	854,5	81	88	62
2005	46,5	26,4	20,1	4 530,4	3 611,0	919,4	95	102	75
2006	46,2	26,4	19,8	4 713,2	3 752,8	960,4	99	106	79
2007	45,7	26,6	19,1	4 906,3	3 905,6	1 000,7	105	112	84
2008	45,6	26,8	18,8	5 105,4	4 067,5	1 037,9	105	111	86
2009	45,3	26,8	18,5	5 228,2	4 158,1	1 070,2	106	112	88
2010	45,1	26,7	18,4	5 388,0	4 280,6	1 107,3	107	113	90
2011	44,9	26,9	18,0	5 661,1	4 502,4	1 158,8	106	111	91

Источник: Регионы России: Социально-экономические показатели, 2012: Стат. сб. / Росстат. М., 2012. С. 236;
http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/obraz/d-obr1.htm (данные на 4 марта 2013 года).

более раннего возраста; и начальные классы — с 1-го по 4-й — общеобразовательной школы).

Однако есть и другие данные, которые не подтверждают тенденций сокращения числа ДООУ. Так, согласно данным Роспотребнадзора, ведомство осуществляло надзор за 49 329 детскими садами в 2011 году (5 000 661 000 детей), что существенно расходится с данными Росстата¹⁴⁰.

Следовательно, дефицит мест в детских садах, очевидно, связан с сокращением ДООУ в целом по стране за период 2005—2011 годов (на 1 600 детских садов), при увеличении числа детских садов в городской местности на 500 детских садов. Как мы указывали выше, за этот же период произошел прирост детей дошкольного возраста на 480 тыс. (2005—2010) и более чем на 600 тыс. детей возрастной группы от 3 до 7 лет к 2013 году.

Следует отметить, что здания дошкольных образовательных учреждений в 90-е годы XX века передавались под вновь создаваемые федеральные структуры (судебные приставы, отделения Пенсионного фонда и др.), и теперь находятся в ведении Росимущества. И этот фонд частично может быть резервом для оперативного решения вопроса об увеличении численности ДООУ.

Наряду с ДООУ, по данным государственного доклада «О положении детей и семей, имеющих детей в Российской Федерации» (2011), успешно развиваются вариативные (альтернативные) формы дошкольного образования.

Группы кратковременного пребывания (10,3 тыс. групп, в которых воспитывается около 104 тыс. детей дошкольного возраста — около 1,8 % от всех детей, охваченных дошкольным образованием), которые имеют разную направленность: группы адаптации для детей с 6 месяцев до 2 лет, в том числе для детей с родителями; группы развития (дошкольное образование на основе развивающих игр), группы «Особый ребенок» для детей-инвалидов, группы подготовки детей к школе и др.

Семейные дошкольные группы создаются как структурные подразделения государственных и муниципальных ДООУ на дому у воспитателя. Воспитатели семейных групп являются штатными сотруд-

¹⁴⁰ См.: О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации в 2011 году: Государственный доклад. М.: Федеральный центр гигиены и эпидемиологии Роспотребнадзора, 2012.

никами ДООУ, им оказывается методическая поддержка со стороны методической службы детского сада. Дети семейных групп, помимо занятий со своим домашним воспитателем, имеют возможность посещать физкультурные и музыкальные занятия в детском саду, гулять на участке детского сада. Дошкольное образование в семейных группах получают 10,7 тыс. детей (0,2 % от общей численности детей, охваченных дошкольным образованием).

Например, столичное дошкольное образование представлено разнообразными дошкольными образовательными учреждениями и вариативными формами образования¹⁴¹:

- **2 043** государственных детских сада;
- **278** школ с группами для дошкольников;
- **1 210** групп кратковременного пребывания;
- **354** центра игровой поддержки ребенка;
- **125** лекотек и **117** служб ранней помощи для детей с ограниченными возможностями здоровья;
- **530** семейных детских садов.

Оценка инвестиционных вкладов в систему ДООУ

Емкость рынка государственных и частных услуг дошкольного воспитания и образования ежегодно увеличивается. Это видно по увеличению численности воспитанников дошкольных образовательных учреждений: в 2009 году их было 5,2 млн детей, в 2010 году — 5,4 млн детей, на 1 января 2012 года — 5,7 млн детей.

Ежегодно сектор услуг ДООУ может принимать ограниченное число детей: 1 сентября 2012 года в дошкольные учреждения пошли 1 000 340 000 детей от трех до семи лет¹⁴².

Как указано выше, **абсолютный дефицит** мест в ДООУ составляет 500 тыс. мест на 1 января 2013 года при емкости рынка услуг ДООУ в 5,7 млн мест (при ежегодном принятии порядка 1,3 млн детей). При этом потребность в этих услугах определяется численностью дошкольников — 6,4 млн мест для детей возраста 3–7 лет, или

¹⁴¹ Данные официального сайта Департамента образования г. Москвы на 1 февраля 2013 года.

¹⁴² См.: Доклад Голодец О.Ю., заместителя Председателя Правительства РФ, на совещании в сентябре 2012 года.

9,7 млн мест для детей от 1 года до 7 лет (см. табл. 5). С учетом ежегодно возрастающей потребности в местах в ДООУ для 200 тыс. детей требуется увеличить число мест к 2016 году до 1,2 млн мест и довести численность мест в ДООУ и негосударственном секторе до 6,9 млн.

Требуемые инвестиции на строительство и оснащение новых ДООУ (в зависимости от цен региона) оцениваются до 1 млн рублей (в некоторых северных регионах — свыше 1 млн рублей) на одно место в ДООУ. Так, расходы на строительство одного детского сада в разных регионах России по итогам тендеров 2011–2012 годов составляли от 170 до 250 млн рублей (в зависимости от численности мест от 220 до 300 мест)¹⁴³. Очевидно, что для решения проблемы с детьми-очередниками в ДООУ необходимы инвестиции как минимум 300–500 млрд рублей, а с учетом региональных и частных инвестиций — до 1 трлн рублей в целом.

При разработке региональных программ и согласования целевого финансирования на создание новых мест в ДООУ следует учитывать, что если строительство одного места для ребенка дошкольного возраста обходится в среднем в 1 млн рублей (согласно оценкам Агентства стратегических инициатив), то средний сложившийся объем расходов на переоборудование места для содержания одного ребенка (с учетом затрат на капитальный ремонт и оснащение) составляет в среднем от 60 до 100 тыс. рублей (без учета финансовых средств, которые потребуются для возврата самого здания детского сада от новых собственников).

С учетом имеющихся мощностей строительных компаний и опыта создания региональными властями мест в ДООУ для дошкольников за прошедшие шесть лет программа представляется вполне реализуемой. Так, в целом за счет реализации региональных программ развития дошкольного образования в 2011 году было создано около 300 тысяч дополнительных мест для детей дошкольного возраста¹⁴⁴.

На 1 сентября 2012 года очередь для детей в возрасте от 3 до 7 лет отсутствовала в восьми регионах, среди которых города Москва и Санкт-Петербург; Псковская, Тамбовская, Тюменская области; республики Татарстан и Хакасия и др.

¹⁴³ Обзор <http://publicpost.ru/blog/id/24346/>

¹⁴⁴ Государственный доклад «О положении детей и семей, имеющих детей в Российской Федерации». МТСЗ РФ, 2011.

Если в 2006 году в Москве численность ДОУ составляла 70 % от численности 1990 года (уменьшилась на 900 ед.), количество мест в 2006 году составляло 62 % от показателей 1990 года, охват детей в 2005 году составлял 55 % от численности детей дошкольного возраста, то с 2007 года ситуация значительно улучшилась. Проблема очередей в детские сады была решена в Москве в 2011 году как за счет уплотнения групп в ДОУ, так и благодаря специальной программе по возвращению к целевому назначению бывших детских садов и строительству детских садов, несмотря на то что за период 2009–2011 годов были введены в действие лишь 20 % детских садов от плана строительства. Средняя стоимость строительства ДОУ – 200 млн рублей на 200 мест, на 2012 год в бюджет Москвы на строительство ДОУ было заложено 5,333 млрд рублей, на 2013 год – 4,070 млрд рублей¹⁴⁵.

Другой региональный пример – Московская область. Согласно Постановлению Правительства Московской области № 923/35 от 31 августа 2011 года, доступность детских дошкольных учреждений составляла 50 % от потребностей, бюджет всей программы Московской области на 2012–2014 годы составляет 10,9 млрд рублей (в том числе на 2012 год – 3,3 млрд рублей), определены сделные нормативы и расчеты по субсидиям (100 млн рублей на 80 мест; 175 млн рублей – на 140 мест; 225 млн рублей – на 250 мест). Однако региональная программа Московской области позволит реализовать лишь частично потребность в ДОУ.

Государственные меры по обеспечению доступности ДОУ

Согласно данным Федерального казначейства об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации (по состоянию на 1 января 2012 года), совокупные расходы в 2011 году на дошкольное образование составили 394,7 млрд рублей. За период 2009–2010 годов объем финансирования находился в пределах 328–338 млрд рублей.

¹⁴⁵ См.: «Адресная инвестиционная программа г.Москвы на 2013–2015 гг.» от 10 сентября 2012 года № 467-ПП.

**Финансовая деятельность дошкольных
образовательных организаций, млн рублей**

	2009	2010
Объем финансирования — всего	327 851,5	338 043,9
Бюджетное финансирование	277 949,1	293 930,0
Внебюджетное финансирование	49 902,3	44 113,9
Расходы — всего	315 709,6	331 661,9

На реализацию программ субъекты Российской Федерации предусмотрели в региональных бюджетах более 40 млрд рублей в 2011 году¹⁴⁶.

В субъекты Российской Федерации в 2011 году были направлены субсидии из средств федерального бюджета общим объемом 1 млрд рублей, которые использовались на оснащение дополнительных мест, созданных в рамках региональных программ путем строительства, реконструкции, рационального использования зданий образовательных учреждений. Кроме этого, субсидии в объеме 1 млрд рублей предусматривалось направить в субъекты Российской Федерации на оснащение дополнительно созданных мест в 2012 и 2013 годах в рамках Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 годы.

В 2012 году в федеральном бюджете были предусмотрены средства в объеме 8 млрд рублей¹⁴⁷ на предоставление бюджетных кредитов субъектам Российской Федерации на строительство и реконструкцию зданий детских садов. Условием предоставления кредита является обязательство (гарантия) субъекта Российской Федерации по сокращению в 2012–2014 годах очереди в дошкольные образовательные учреждения не менее чем на 50 % от соответствующего показателя на 1 января 2012 года. В 2012 году такие кредиты были получены 41 регионом.

Реализация мероприятий поэтапной программы ликвидации очередей в дошкольные учреждения позволит создать в 2012–

¹⁴⁶ См.: Государственный доклад «О положении детей и семей, имеющих детей в Российской Федерации». МТСЗ РФ, 2011. С. 57.

¹⁴⁷ Там же.

2015 годах 591 690 мест, а также полностью ликвидировать очередь в дошкольные учреждения для детей от 3 до 7 лет¹⁴⁸.

Таким образом, сумма федерального и регионального финансирования для ДОО достигла 50 млрд рублей в 2011–2012 годах (что составляет увеличение менее чем на 10 % всех расходов в 2009–2010 годах).

На правительственном совещании, посвященном развитию системы дошкольного образования и обеспечения его доступности, 21 ноября 2012 года¹⁴⁹ проблема недостаточности выделенных средств подробно обсуждалась. В сентябре 2012 года планировалось, что в 2012 году 40 регионов смогут справиться с очередями в дошкольные учреждения¹⁵⁰, по состоянию на 21 ноября 2012 года лишь 8 регионов из 83, то есть 10 %, решили проблему с очередями в детские сады.

Поэтому на совещании 21 ноября 2012 года премьер-министр поручил членам Правительства РФ (Голодец О.Ю., заместителю Председателя Правительства РФ, и Силуанову А.Г., министру финансов РФ) разработать программу дополнительного финансирования мероприятий по модернизации систем дошкольного и дополнительного образования в 2013–2015 годах в рамках государственной программы «Развитие образования» и обозначил его объем — 300 млрд рублей. Но даже вливание этих существенных инвестиций в государственную программу может оказаться недостаточным.

В связи с этим необходимо развивать самые разные механизмы партнерства и сотрудничества для вливания в эту сферу других источников финансирования, развития негосударственного сектора дошкольного образования.

Развитие негосударственного сектора услуг для дошкольников

Вместе с развитием государственных учреждений, которые исторически являются основой дошкольного уровня российской системы

¹⁴⁸ См.: Государственный доклад «О положении детей и семей, имеющих детей в Российской Федерации». МТСЗ РФ, 2011. С. 57.

¹⁴⁹ См.: <http://government.ru>.

¹⁵⁰ Данные О.Ю. Голодец, Стенограмма совещания от 15 сентября 2012 года.

образования и присмотра за детьми, необходимо развивать пока еще очень слабый сегмент негосударственного дошкольного образования. Он позволил бы сделать систему государственных детских садов более устойчивой, снимая выше обозначенные институциональные, структурные проблемы труднодоступности дошкольного образования для детей и трудоустройства для их родителей. Негосударственный сектор дошкольного образования также мог бы повысить гибкость размера сети дошкольного образования в имеющейся в Российской Федерации ситуации «демографических волн», в частности надвигающейся в долгосрочной перспективе «демографической ямы».

Зарубежные практики стран с рыночной экономикой показывают, что негосударственный сектор является необходимым эле-

Таблица 8

Негосударственные формы услуг для дошкольников

<i>Группы кратковременного пребывания (ГКП)</i>		
	2011	2012
Количество образовательных учреждений (ДОУ, школ, учреждений дополнительного образования), в которых созданы ГКП	5 555	12 049
Количество ГКП	11 774	10 310
Численность детей, получающих дошкольное образование	1 126 154	1 037 12
<i>Семейные дошкольные группы</i>		
	2011	2012
Количество ДОУ, при которых созданы семейные дошкольные группы	479	1 828
Количество семейных дошкольных групп	606	2 913
Численность детей, получающих дошкольное образование в семейных дошкольных группах	2 212	10 652
<i>Индивидуальные предприниматели, оказывающие услуги дошкольного образования (детские клубы, группы присмотра и ухода, домашние детские сады, центры раннего развития детей)</i>		
	2011	2012
Количество индивидуальных предпринимателей	93	1 081

Источник: Государственный доклад 2011 года «О положении детей и семей, имеющих детей в Российской Федерации». МТСЗ РФ, 2011. С. 56.

ментом дошкольного образования. В западных странах этот сегмент составляет до 15 %.

По численности воспитанников в России рынок негосударственных услуг занимал на 2010 год 0,8 %, а на 2011 год — 1,6 % от общего рынка дошкольных образовательных услуг¹⁵¹. Этот сектор услуг развивается слишком медленно: 2009 год — 413 ДОУ, 2010 год — 374 ДОУ, 2011 год — 372 учреждения. В системе негосударственных ДОУ получали дошкольное образование в 2010 году более 43 тыс. детей (что и составляет 0,8 % от всех детей, охваченных дошкольным образованием). По данным Росстата (форма № 85-К), в России на начало 2011 года функционировало всего 764 частных дошкольных учреждения, в которых воспитывалось чуть более 91 тыс. детей, причем, количество таких учреждений стало в начале 2011 года на 390 единиц меньше, чем в 2007 году. В результате в частных дошкольных учреждениях воспитывается около 1,8 % детей дошкольного возраста от общего количества детей, посещающих дошкольные образовательные учреждения.

В связи с этим основной целью развития негосударственного дошкольного образования и досуга являются увеличение количества негосударственных дошкольных учреждений и расширение этого сектора в общем объеме дошкольных образовательных и досуговых услуг.

Рекомендации по решению обозначенных проблем в краткосрочной перспективе

Сфера негосударственных образовательных организаций

В сфере НДО необходимо решить следующие задачи:

1. Создать правовую основу для развития негосударственного сектора дошкольного образования в разных организационно-правовых формах — некоммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей, а также в формах инвестиционного и прочего

¹⁵¹ См.: Государственный доклад «О положении детей и семей, имеющих детей в Российской Федерации». МТЭС РФ, 2011. С. 57.

участия крупного бизнеса в развитии частных образовательных организаций.

2. Разработать и внедрить региональные и муниципальные модели взаимодействия и комплексной поддержки (финансовой, методической, правовой и пр.) частных образовательных учреждений и индивидуальных предпринимателей, оказывающих услуги по дошкольному образованию, а также по присмотру и уходу за детьми.

3. Содействовать созданию моделей государственно-частного партнерства по строительству и запуску в эксплуатацию строительных объектов, предназначенных для образования и присмотра за дошкольниками.

4. Содействовать созданию новых образовательных организаций посредством проведения информационной кампании, а также оказания консультационных и юридических услуг по открытию и запуску новых дошкольных образовательных организаций.

5. Содействовать развитию спектра образовательных услуг и услуг по присмотру за детьми, которые были бы сфокусированы на решении проблем образования и присмотра за детьми с особенностями в развитии (ограниченными возможностями в передвижении, психическими заболеваниями, особенностями в диете и пр.). Это особенно актуально в ситуации отсутствия в подавляющем большинстве случаев подобных государственных услуг в шаговой доступности.

6. Содействовать развитию и аккредитации новых образовательных методик, разрабатываемых, апробируемых и успешно применяемых на базе отдельных передовых негосударственных учреждений.

7. Содействовать повышению уровня квалификации, компетенций и уровня оплаты труда работников негосударственных дошкольных образовательных учреждений.

8. Содействовать снижению стоимости услуг негосударственных учреждений посредством государственного субсидирования образовательных услуг, оказываемых по государственной программе дошкольного образования.

9. Рекомендовать Правительству РФ в рамках приоритетной программы «Образование» на базе муниципальных программ развития семейных детских садов развивать институт муниципальных нянь, принимающих детей с 2 месяцев у себя на дому. Через до-

школьные образовательные организации осуществлять методическую и консультационную поддержку таких нянь, предоставлять краткосрочные образовательные услуги (в режиме центров игровой поддержки) по образованию детей, находящихся под присмотром нянь. Разработать региональные/муниципальные нормативные показатели стоимости таких услуг и осуществлять поддержку нянь согласно разработанному нормативу.

Законодательное и правовое обеспечение

Для достижения обозначенных выше задач считаем необходимым следующие изменения в законодательстве и законодательных инициативах:

10. Внести поправки в новый Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» в части его соответствия концепции развития негосударственных форм дошкольных образовательных организаций и организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

11. Прописать участие частных организаций в образовательной деятельности, поскольку не соблюдено равенство участия в ней организаций всех организационно-правовых форм. Предлагаем этот тип организаций включить как еще один в пункты 18 и 19 статьи 2 или описать их полномочия в отдельном пункте.

12. В статье 8. «Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования» в пункте 3 указывается, что к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере образования относятся «обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам...». Для достижения «принципа равенства и конкуренции организаций, осуществляющих образовательную деятельность», необходимо добавить фразу, что к полномочиям органов государст-

венной власти субъектов Российской Федерации также относится обеспечение получения гражданами дошкольного образования в негосударственных (частных) организациях, осуществляющих образовательную деятельность, в том числе индивидуальных предпринимателей.

13. Статья 9 «Полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования» на данный момент также не фиксирует необходимость взаимодействия муниципальных органов власти с частными организациями дошкольного образования. В пункте 1 описаны полномочия следующим образом: «организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами)». Необходимо продолжить эту формулировку следующей фразой: «а также в негосударственных организациях, осуществляющих образовательную деятельность, имеющих аккредитацию согласно действующему законодательству».

14. Необходимо законодательно урегулировать размер родительской платы за детей, осваивающих образовательные программы дошкольного образования в негосударственных образовательных организациях. На данный момент закон содержит статью 65 «Плата, взимаемая с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми, осваивающими образовательные программы дошкольного образования в организациях, осуществляющих образовательную деятельность». Эта статья не учитывает негосударственные образовательные организации. Необходимо внести в пункт 5 дополнение: «государственных, муниципальных и частных образовательных организаций», а механизм субсидирования частных образовательных организаций осуществить во всех регионах Российской Федерации посредством издания региональных и муниципальных подзаконных актов.

15. Учитывая принцип равной доступности дошкольного образования и равных шансов для организаций разных организационно-правовых форм, региональные и муниципальные власти должны

предоставлять организациям, осуществляющим дошкольное образование и присмотр, помещения по ценам, установленным в рамках нормативов, разработанных для оценки содержания одного ребенка в государственных образовательных учреждениях. Это должно быть закреплено в нормативных актах региональных министерств, департаментов или муниципальных комитетов по имуществу.

16. Считаю необходимым упростить СНиПы и СанПиНы, в частности, для дальнейшего развития частных форм собственности детских садов, в особенности малых, семейных форм. Либо необходимо разработать отдельно СанПиН для образовательных организаций малых форм (оказывающих услуги группе детей в пределах 10 человек) в жилых помещениях.

17. Процедура и порядок лицензирования описаны в статье 91 «Лицензирование образовательной деятельности», где в пункте 2 указывается, что «соискателями лицензии на осуществление образовательной деятельности являются образовательные организации, организации, осуществляющие обучение, а также индивидуальные предприниматели, за исключением индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность непосредственно». С целью повышения контроля за деятельностью малых некоммерческих организаций, осуществляющих образовательную деятельность, считаю необходимым упростить процедуры их лицензирования и аккредитации.

18. Инициировать широкое обсуждение проблемы присмотра и ухода за детьми до 3 лет и разработку законодательных актов, регулирующих ее. На данный момент следует констатировать, что система ухода за детьми до 3 лет не вписана в стратегии общественного развития и государственные программы Российской Федерации. В них нет целевых показателей, которые фиксировали бы динамику охвата детей до 3 лет дошкольным образованием или государственными услугами по присмотру за детьми. Так, например, в «Национальной стратегии развития в интересах детей» нет упоминания о недостаточной развитости системы ухода за детьми до 3 лет.

19. Разработать законопроект или добавить раздел в проект закона «О социальном обеспечении» с целью определения форм и механизмов государственной поддержки некоммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих систематический, полудневный присмотр и уход за детьми-дошкольниками.

ками работающих родителей. Опираясь на мнение большинства специалистов, эту услугу можно считать одной из важнейших современных мер поддержки семей с детьми. Субсидирование деятельности таких организаций необходимо осуществлять и координировать Министерству труда и социальной защиты.

Сфера развития корпоративных яслей и детских садов

В сфере развития корпоративных яслей и детских садов или организации услуг присмотра за дошкольниками при предприятиях:

20. Необходимо разработать законопроект, предусматривающий льготное налогообложение для организаций, проводящих корпоративную политику в интересах семей работников. Опыт Франции¹⁵² показывает, что налоговый вычет может быть предусмотрен для пяти видов расходов:

20.1. Расходы, связанные с учебными программами для работников, находящихся в отпуске по уходу за ребенком.

20.2. Надбавки, выплачиваемые работникам, находящимся в отпуске по беременности и родам, отпуске по уходу за ребенком и отпуске по болезни ребенка.

20.3. Организация детских яслей предприятием или доленое участие предприятия в организации детских яслей, которые будут посещать дети сотрудников в возрасте до 3 лет.

20.4. Возмещение сотрудниками расходов, связанных исключительно с уходом за детьми, имеющих отношение к непредсказуемым профессиональным обязательствам, выходящим за рамки обычной работы.

20.5. Компании могут выдавать чеки на предварительную оплату услуг, предоставленных семье.

20.6. Кроме того, необходимо разработать программу государственной финансовой поддержки предприятий по компенсации рас-

¹⁵² Система «Семейной налоговой скидки» (СУС) (Crédit d'impôt famille; CIF) была введена во Франции в 2004 году. Источник: Охрана материнства в контексте урегулирования трудовых и семейных отношений для мужчин и женщин: Сравнительный анализ систем охраны материнства в трех европейских странах. М.: ПООН; МОТ, 2011.

ходов на создание и эксплуатацию яслей и детских садов. Также необходимо создать институциональные условия для развития управляющих компаний, осуществляющих услуги по подбору персонала и организацию работы яслей.

Рекомендации по решению обозначенных проблем в среднесрочной перспективе

21. Необходима дальнейшая проработка идеи сертификата на дошкольное образование. По аналогии с сертификатами на материнский (семейный) капитал целесообразно предусмотреть разработку такого механизма государственной поддержки семей, имеющих детей дошкольного возраста, и создание нормативных правовых основ введения такой формы государственной поддержки.

22. Для расширения вариативности форм присмотра и ухода за детьми до 3 лет и старше Госдуме РФ разработать законопроект, а Правительству РФ государственную программу поддержки бабушек, дедушек и других членов семьи, фактически осуществляющих уход за детьми, не посещающими дошкольные организации, в связи с занятостью их родителей.

23. Скорректировать среднесрочные региональные целевые программы по развитию образования и строительству новых зданий для дошкольного образования, введя целевые индикаторы по вводу в эксплуатацию мест в дошкольных учреждениях для детей до 3 лет.

24. На конкурсной основе разработать типовые проекты строительства современных зданий с учетом региональных климатических условий и новых СанПиНов, которые частично либо полностью были бы заняты яслями.

Предложения по пересмотру СанПиНов

Основываясь на предложениях регионов, собранных Агентством стратегических инициатив, считаем целесообразным изменить некоторые пункты **санитарно-эпидемиологических правил и нормативов** СанПиН 2.4.1.2660-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима рабо-

ты в дошкольных организациях», утвержденные постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 22 июля 2010 года № 91 (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 27 августа 2010 года, регистрационный № 18267) (далее – СанПиН, санитарные правила).

В настоящее время положения СанПиН относительно деятельности семейных дошкольных групп избыточны и скорее мешают развитию широкой сети таких групп.

Кроме того, целесообразно предусмотреть увеличение норм наполняемости групп для детей дошкольного возраста. При определении предельной численности детей в группах детских садов в санитарных правилах не учитывается, что реальная посещаемость может быть на 10–20 % ниже списочного состава, а нормы наполняемости групп никак не связаны с площадями групповых помещений. В том случае, когда площадь групповой комнаты рассчитана на большее число детей, чем предусматривает предельная наполняемость, разумно разрешить учредителю превысить нормы предельной наполняемости, исходя из площади групповых помещений. Изменения норм наполняемости групп должны быть основаны на серьезных исследованиях гигиенистов по нескольким направлениям. Во-первых, нужно сравнить, насколько заболеваемость детей при наполняемости групп в 20 человек ниже, чем была в 80-е годы прошлого века, когда в группах детских садов воспитывались 30–35 детей. Кроме того, при пересмотре норм предельной наполняемости групп будет важно сравнить заболеваемость и травматизм у детей дошкольного возраста, не посещающих детские сады, и у воспитанников дошкольных учреждений.

В санитарных правилах также не учитывается, что нерационально (в течение только 2–2,5 часов в день) используются помещения спальных комнат. Необходимо выяснить, насколько необходимо в настоящее время в детском саду стационарное «спальное» место и насколько вредны для здоровья детей легкие складные кровати с жестким ложем. Речь идет не о брезентовых раскладушках на стальных пружинах, подвесных гамаках и не о том, что дети должны спать на коврик. При наличии современных материалов, при настоящем уровне развития промышленности можно подумать и о замене привычных кроваток из ДСП на другие, отвечающие всем гигиеническим требованиям, но занимающим меньше места.

Также необходимы новые подходы к организации питания детей в группах кратковременного пребывания, созданных при учреждениях дополнительного образования детей, в семейных дошкольных группах на дому у воспитателя, при учреждениях социального назначения, а именно: возможность организации питания без установки стационарного кухонного оборудования — привозного питания.

Таким образом, санитарные правила должны стать более функциональными, более вариативными, с тем чтобы учитывать возможность функционирования и развития различных форм дошкольного образования.

Для успешного функционирования семейных дошкольных групп и групп, осуществляющих присмотр и уход за детьми без оказания образовательных услуг, необходимо также организовать обучение лиц, желающих стать воспитателями семейных дошкольных групп. В качестве таких воспитателей могут выступать учителя общеобразовательных учреждений, другие лица с педагогическим образованием, прошедшие соответствующую переподготовку, многодетные мамы, также получившие определенный объем знаний в сфере дошкольной педагогики и психологии. Обучение возможно организовать на базе региональных институтов повышения квалификации и переподготовки работников образования, муниципальных методических служб, медико-психолого-педагогических и социальных центров, базовых детских садов — ресурсных центров.

Для небольших детских центров по образованию, присмотру и уходу за детьми в жилых помещениях должен быть разработан другой стандарт СанПиНов, максимально приближенный к нормативам проживания людей в жилых помещениях.

Охват детей дошкольными образовательными учреждениями (на конец года)

	Охват детей дошкольными образовательными учреждениями*, в процентах от численности детей соответствующего возраста					Численность детей на 100 мест в дошкольных образовательных учреждениях, человек				
	2000	2005	2010	2011	место, занимаемое в Российской Федерации 2011	2000	2005	2010	2011	место, занимаемое в Российской Федерации 2011
	55,0	56,7	59,2	60,6		82	95	107	106	
Российская Федерация	58,0	57,3	60,9	63,6	5	77	88	104	103	7
Центральный федеральный округ	55,6	58,5	61,5	62,9	36	75	87	106	103	53
Белгородская область	52,9	59,2	60,4	62,3	41	82	94	110	113	17
Брянская область	74,3	74,6	74,8	76,1	12	90	95	102	101	68
Владимирская область	45,1	48,0	51,1	53,2	69	87	97	111	112	21
Воронежская область	72,5	72,8	71,8	72,0	18	75	90	101	99	72
Ивановская область	52,8	57,5	64,3	65,4	29	76	90	115	107	35
Калужская область	72,6	73,3	75,4	75,7	14	74	89	107	110	23
Костромская область	40,9	45,2	47,9	49,1	75	85	106	109	112	20
Курская область	50,4	53,0	57,5	58,6	55	89	108	121	120	6
Липецкая область	66,8	63,5	63,8	65,0	32	76	90	102	102	59
Московская область										

* За 2005, 2010 гг. – данные рассчитаны с использованием численности населения, пересчитанной с учетом итогов ВПН-2010.

Источники: Росстат (http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_14pr/IssWWW.exe/Stg/d01/06-03.htm).

	Охват детей дошкольными образовательными учреждениями*, в процентах от численности детей соответствующего возраста					Численность детей на 100 мест в дошкольных образовательных учреждениях, человек				
	2000	2005	2010	2011	место, занимаемое в Российской Федерации 2011	2000	2005	2010	2011	место, занимаемое в Российской Федерации 2011
Орловская область	55,8	59,5	63,1	63,1	35	78	83	99	102	61
Рязанская область	51,6	56,3	59,6	61,4	45	72	83	110	110	26
Смоленская область	57,1	59,8	62,0	62,5	39	75	89	103	102	58
Тамбовская область	39,8	45,9	53,0	55,7	65	70	78	100	103	49
Тверская область	63,0	65,8	66,4	68,4	21	71	86	92	94	77
Тульская область	62,1	60,0	58,9	60,0	49	75	81	95	91	81
Ярославская область	73,8	74,2	75,6	76,5	11	76	96	104	105	46
г. Москва	55,3	48,6	56,5	62,7	38	76	81	106	103	51
Северо-Западный федеральный округ	71,6	71,1	73,7	75,1	1	85	95	103	102	8
Республика Карелия	76,2	77,0	75,9	76,5	10	86	86	97	97	73
Республика Коми	79,1	80,1	82,5	83,0	3	84	93	98	96	75
Архангельская область	72,9	76,1	76,9	75,6	15	81	102	106	101	67
в том числе Ненецкий автономный округ	84,1	77,2	81,8	76,6	9	84	89	89	89	82
Вологодская область	78,4	79,4	78,8	80,0	7	76	85	106	103	50
Калининградская область	51,5	54,7	56,7	57,4	58	94	109	107	106	38
Ленинградская область	65,4	63,8	62,5	63,7	34	67	81	91	92	80
Мурманская область	77,8	80,3	80,4	80,1	5	77	78	101	100	71

	Охват детей дошкольными образовательными учреждениями*, в процентах от численности детей соответствующего возраста					Численность детей на 100 мест в дошкольных образовательных учреждениях, человек				
	2000	2005	2010	2011	место, занимаемое в Российской Федерации 2011	2000	2005	2010	2011	место, занимаемое в Российской Федерации 2011
Новгородская область	74,7	82,3	83,1	84,3	2	82	94	104	102	64
Псковская область	57,7	62,1	63,7	65,2	30	88	96	105	104	47
г. Санкт-Петербург	73,3	66,9	75,2	78,7	8	103	110	109	109	28
Южный федеральный округ		50,9	54,0	55,3	7	88	100	111	112	2
Республика Адыгея	45,5	49,0	46,2	46,9	77	96	106	121	122	5
Республика Калмыкия	43,0	49,9	48,5	48,6	76	80	88	107	112	19
Краснодарский край	52,1	51,5	57,2	59,0	53	93	106	120	122	3
Астраханская область	54,6	56,3	57,3	57,3	60	92	100	108	107	33
Волгоградская область	48,5	50,4	50,7	51,3	73	79	92	99	100	70
Ростовская область	43,5	49,1	52,4	54,0	68	88	99	106	106	42
Северо-Кавказский федеральный округ		28,3	31,1	32,1	8	93	101	111	113	1
Республика Дагестан	19,5	23,7	24,5	24,9	81	101	112	115	125	2
Республика Ингушетия	3,8	7,0	7,3	7,5	83	104	122	134	137	1
Кабардино-Балкарская Республика	46,2	47,4	51,6	51,8	72	98	92	113	113	16
Карачаево-Черкесская Республика	37,6	37,6	37,7	39,8	79	105	105	118	118	7
Республика Северная Осетия – Алания	46,9	48,7	51,9	53,1	70	102	108	120	107	34

	Охват детей дошкольными образовательными учреждениями*, в процентах от численности детей соответствующего возраста					Численность детей на 100 мест в дошкольных образовательных учреждениях, человек				
	2000	2005	2010	2011	место, занимаемое в Российской Федерации 2011	2000	2005	2010	2011	место, занимаемое в Российской Федерации 2011
Чеченская Республика	12,0	13,5	82	109	122	4
Ставропольский край	49,8	51,3	50,8	52,3	71	83	95	104	106	43
Приволжский федеральный округ	61,1	64,1	64,2	65,2	3	80	95	106	105	5
Республика Башкортостан	54,2	58,1	58,8	59,9	50	89	103	117	108	32
Республика Марий Эл	62,7	64,7	65,7	65,8	28	75	96	103	103	54
Республика Мордовия	51,5	59,1	60,8	61,7	44	94	94	101	106	40
Республика Татарстан	65,2	69,1	70,0	71,5	19	97	102	110	108	31
Удмуртская Республика	76,2	76,0	76,0	75,8	13	74	93	105	106	39
Чувашская Республика	56,2	67,8	67,0	67,8	22	59	92	99	93	79
Пермский край	70,3	71,5	67,1	65,9	27	89	107	110	109	29
Кировская область	72,3	75,4	70,7	70,3	20	79	99	102	102	65
Нижегородская область	70,5	70,9	71,6	72,9	17	74	89	110	102	63
Оренбургская область	50,6	55,4	58,4	59,2	51	74	85	104	102	60
Пензенская область	47,2	50,4	55,4	58,6	54	72	82	100	102	56
Самарская область	64,2	62,1	61,2	63,8	33	82	100	112	115	14
Саратовская область	50,5	55,8	55,2	56,1	63	67	77	88	94	78
Ульяновская область	52,2	53,8	59,2	61,8	43	74	90	101	108	30

	Охват детей дошкольными образовательными учреждениями*, в процентах от численности детей соответствующего возраста					Численность детей на 100 мест в дошкольных образовательных учреждениях, человек				
	2000	2005	2010	2011	место, занимаемое в Российской Федерации 2011	2000	2005	2010	2011	место, занимаемое в Российской Федерации 2011
Уральский федеральный округ	62,9	64,4	69,1	69,5	2	80	100	110	110	3
Курганская область	52,0	51,8	59,3	61,2	46	76	92	100	96	74
Свердловская область	64,3	64,0	66,3	66,3	26	70	92	103	101	66
Тюменская область	59,7	60,6	64,4	65,1	31	92	106	118	116	10
в том числе:										
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	62,5	58,6	58,0	58,0	56	105	111	114	111	22
Ямало-Ненецкий автономный округ	68,8	70,0	67,1	67,4	23	88	93	110	110	27
Челябинская область	67,7	72,8	80,7	80,7	4	83	104	114	117	9
Сибирский федеральный округ	48,0	51,9	54,6	55,7	6	83	101	111	110	4
Республика Алтай	33,9	40,3	39,0	40,4	78	90	104	109	110	24
Республика Бурятия	36,7	46,6	48,7	49,7	74	74	95	113	116	11
Республика Тыва	46,2	47,5	40,0	38,4	80	95	96	106	107	36
Республика Хакасия	47,0	50,2	56,1	57,4	59	92	102	99	103	52
Алтайский край	44,6	45,3	54,5	55,1	66	79	91	104	105	45
Забайкальский край	40,6	48,8	52,9	54,6	67	73	93	111	115	12
Красноярский край	53,7	57,0	54,6	56,0	64	97	107	110	103	55

	Охват детей дошкольными образовательными учреждениями*, в процентах от численности детей соответствующего возраста					Численность детей на 100 мест в дошкольных образовательных учреждениях, человек				
	2000	2005	2010	2011	место, занимаемое в Российской Федерации 2011	2000	2005	2010	2011	место, занимаемое в Российской Федерации 2011
Иркутская область	55,8	58,5	57,2	57,2	61	90	100	109	112	18
Кемеровская область	51,2	55,8	56,1	57,6	57	84	111	113	110	25
Новосибирская область	46,4	49,3	57,8	59,1	52	71	98	114	115	13
Омская область	40,7	48,9	54,3	56,5	62	69	101	116	117	8
Томская область	55,6	54,0	58,0	60,4	48	98	112	118	106	41
Дальневосточный федеральный округ	57,8	60,5	63,4	64,5	4	84	95	105	104	6
Республика Саха (Якутия)	63,9	66,6	60,6	60,7	47	102	102	109	107	37
Камчатский край	71,0	72,8	74,5	73,4	16	86	96	100	101	69
Приморский край	54,8	55,3	61,6	62,5	40	77	96	107	102	62
Хабаровский край	54,1	59,1	64,4	66,5	25	83	81	99	102	57
Амурская область	51,6	56,3	61,0	62,8	37	81	99	103	104	48
Магаданская область	67,9	74,6	80,3	80,0	6	75	85	97	94	76
Сахалинская область	59,4	60,4	63,9	66,9	24	82	106	115	113	15
Еврейская автономная область	49,4	57,1	59,5	62,0	42	86	100	105	105	44
Чукотский автономный округ	80,7	82,5	90,4	88,1	1	71	86	90	87	83

Список вопросов для проведения интервью (гайд)

Добрый день!

Целью данного исследования является сбор детальной информации о жизни частных детских садов в России, перспективах развития этого сектора экономики и социального предпринимательства, а также об имеющихся проблемах и преградах дальнейшего роста числа частных детских садов. Собранная информация будет использоваться в том числе для экспертного заключения по экспертизе законопроекта «Об образовании» и предложений других законодательных инициатив.

1. Как называется ваша организация: детский сад, детский центр, и т. д.? (далее для примера — «детский садик»).
2. Как вы пришли к идее создания детского сада/детского центра?
3. Расскажите немного о своем садике. С какого года работает ваш детский сад? Сколько детей ходит в детский сад? Какого они возраста? Каков режим работы садика? Есть ли гибкий график? Как работает садик в летнее время? Пользуется ли популярностью летом?
4. Как вы определяете виды услуг, которые оказывает ваша организация: образование, обучение, развитие, присмотр, уход, питание? Что еще? Какие из этих услуг вы считаете основными? И почему?
5. Каков распорядок дня детского сада?
6. Какова правовая форма вашей организации?
7. Насколько сложно было оформить организацию в той правовой форме, в которой вы работаете? (Если вы работаете в форме ИП, то насколько было сложно оформить ИП? Как описана уставная деятельность вашего юридического лица/организации?)
8. Как вы считаете, какие правовые формы могут быть у организации, осуществляющей образовательную деятельность, деятельность по присмотру и уходу за детьми, общеразвивающую деятельность (коммерческая организация, некоммерческая организация, социально-ориентированная НКО, ИП и др.)? Как вы считаете, какая правовая форма лучше и почему?
9. Статья 32 законопроекта «Об образовании» гласит: «1. Образовательная деятельность, осуществляемая индивидуальным предпринимателем, представляет собой образовательную деятельность, осуществляемую им непосредственно или с привлечением им педагогических работников. 2. Индивидуальные предприниматели осу-

ществляют образовательную деятельность по основным и дополнительным общеобразовательным программам, программам профессионального обучения». Насколько удобна форма ИП для семейного мини-сада, при условии что ИП, так же как и любая другая организационно-правовая форма, требует прохождения лицензирования и аккредитации? Должна ли быть упрощенная система лицензирования и аккредитации для ИП? Почему? И если да, то как она должна выглядеть?

Общие проблемы

10. С какими правовыми трудностями вы сталкиваетесь при реализации своей деятельности? Решение каких вопросов требует много времени? Что в правовой сфере остается неопределенным?
11. Если это детский центр, то осуществляет ли он присмотр за детьми? А если нет, что останавливает его осуществлять эту деятельность?

Помещение

12. Являетесь ли вы собственником своего помещения? Арендуете ли вы помещение? Имеете ли вы льготы по оплате за аренду помещения?
13. Осведомлены ли вы о санитарно-гигиенических требованиях (СНиПах и СанПиНах)? Насколько возможно в вашем случае их полное соблюдение? Какие предложения по их изменению вы могли бы сделать?

Налоговые льготы

14. Имеете ли вы налоговые льготы? В связи с чем? Знаете ли вы в целом о налоговых льготах для малого бизнеса?
15. Насколько выгодно сейчас осуществлять деятельность в сфере образования, присмотра и развития дошкольников? При каких условиях эта деятельность могла бы стать более выгодной? прибыльной? экономически стабильной?

Штат

16. Есть ли у вас в штате юрист? Кто осуществляет для вас юридические услуги? Часто ли вы к ним обращаетесь?
17. Опишите ваш персонал. Есть ли у вас воспитатели? Няни? На каких должностях находятся сотрудники, имеющие непосредственный контакт с детьми?

18. Какое у них образование? Имеете ли вы возможность отправить своих педагогов-воспитателей на курсы повышения квалификации? На государственные курсы повышения квалификации (наравне с воспитателями гос. д/с)? Отправляли ли их на курсы повышения квалификации и куда? Как вы оцениваете эффективность этих курсов? Где они в последний раз повышали квалификацию? Ведете ли вы такой учет?

Родительская плата

19. Как вы относитесь к идее подушевого финансирования дошкольного воспитания, образования, развития (по аналогии с родовыми сертификатами), когда сертификат приносят в организацию для оплаты предоставленных услуг? Если бы ребенок «принес с собой» такой госсертификат, то насколько легко было бы вашей организации его использовать?

Преимущества и отличия

20. Что, на ваш взгляд, должно отличать частные детские сады/центры от государственных? Какие преимущества имеет частный детский сад?
21. Хотели ли бы вы в дальнейшем принимать участие в разработке предложений законодательных инициатив для развития негосударственных детских садов?

Интервью

Интервью с руководительницей негосударственной дошкольной образовательной организации в Санкт-Петербурге (Интервьюер: Ильина М. А.)

(лицензированное образовательное учреждение, которое предоставляет широкий спектр услуг для дошкольников, индивидуальное сопровождение развития детей. Кроме нескольких детских садов в разных районах Санкт-Петербурга, в его составе агентство по подбору персонала: няни, гувернантки, логопеды и пр., а также летняя дача).

Место интервью: *центральный офис руководства в бизнес-центре (два смежных кабинета, в одном – секретарь, в другом – руководитель и ее заместитель).*

Собеседники: *руководитель Лера, красивая элегантная женщина лет 45, типичная бизнес-леди, приветливая, рассудительная; позже присоединилась ее заместитель Алла, но она в интервью почти не участвовала, работала за компьютером, иногда подавала реплики или просто кивала головой в подтверждение слов Леры. Чувствуется, что они работают в полном согласии.*

Атмосфера: *доброжелательная, заинтересованная, говорили откровенно.*

В Интернете позиционируют себя как сеть частных детских садов. Имеют свой весьма удобный и информативный сайт. Программную цель определяют так следующим образом: «Деятельность наших образовательных учреждений направлена на наиболее полное раскрытие способностей ребенка. Наши воспитатели и педагоги уделяют особое внимание созданию прочной образовательной базы у ребенка, формированию свободной личности и здоровому физическому развитию ребенка».

Имена изменены.

Интервьюер: На табличке на дверях я увидела, что здесь расположено Агентство по подбору персонала, а в Интернете я нашла вас как частный детский сад.

Лера: На самом деле это две разные структуры. Название только одинаковое. А вообще у нас такой детский клуб, где полный спектр услуг: и образовательных, и просто пребывание в детском саду. Ну, в общем, мы формулируем это как детский клуб.

Интервьюер: А форма организационная?

Лера: Частное общеобразовательное учреждение. А в агентстве другая юридическая форма, но под одним и тем же названием, персонал-то набираем тоже в основном для детей, потому и так... кучкуемся вместе.

Интервьюер: Такой «зонтик»?

Лера: Ну да, так удобнее, и офис общий. Агентство существует уже 15 лет, и очень много детей, которых вырастили наши няни лет до трех, нуждались в продолжении наших услуг, просто родители стали просить: вот уже нужен детский сад, а хотелось бы, чтобы все это продолжалось в том же духе, вы таких хороших специалистов нам давали, может быть, вы садик откроете? Мы стали об этом думать, ну из своего личного опыта, да, требовался хороший частный сад, да и просто клуб, куда можно привести ребенка на те же занятия, на кружки какие-то. Вот этого очень не хватает, да? Мы занимаемся только дошколятами и очень хорошо понимаем, что если они не ходят в детский сад, то все равно с ними хочется куда-то пойти, даже если у них есть няня, им обязательно нужен какой-то социум, им обязательно нужно учиться общаться. И вот теперь у нас уже несколько таких садов.

Интервьюер: И это организационно все одна структура?

Лера: Да. Это официальная организация, юридически оформленная. Но агентство и сады — это параллельно существующие организации. Организаторы те же, то есть мы. Ну и идея выросла из опыта работы в агентстве.

Интервьюер: По типу спрос рождает предложение, это понятно, молодцы, что поймали волну. Я была в саду на днях, который вырос из домашнего. У них другая история возникновения, хотя в Интернете в списке частных детских садов ничего такого не поясняется. Они существуют как ООО, потому что говорят, что очень трудно получить лицензию. Официально (юридически) они досуговый центр для дошколят. У вас тоже не звучит в официальном названии «детский сад»?

Лера: Мы звучим как «частный клуб». Вернее, «частный детский клуб».

Интервьюер: А почему вы не прибегаете к термину «детский сад»?

Лера: Просто у нас больше услуг. Детский сад — это просто детский сад. Это там, где ребенок просто пребывает полный день, а у нас есть дополнительно кружки, секции, масса всяких вариантов. И необязательно приходить в детский сад, можно приходить просто на занятия. Просто на уроки, просто заниматься со специалистами. Просто на праздники, просто в театр, филармонию. Если хочется, родители могут широко пользоваться и такой формой.

Интервьюер: А как реально развивается эта структура, много ли детишек ходит именно по форме детского сада?

Лера: Много. Но много детей ходят и просто на занятия. Тут родители вольны выбирать.

Интервьюер: А если по численности, хоть примерно...

Лера: У нас сейчас три площадки, на которых есть и сады, и просто кружки, и пр. И приблизительно равная пропорция: что в детский сад, что на кружки. И бывает так, что кто-то ходит просто на кружки, а потом переходит уже и в детский сад, то есть с чего-то начинают, нравится — и потом на полный день.

Интервьюер: С какого возраста детишки у вас?

Лера: С двух, с трех. И до школы.

Интервьюер: Правильно я поняла, что есть тенденция — от кружка к саду?

Лера: Да, и довольно часто.

Интервьюер: В разных районах вы работаете?

Лера: Да, Калининский, Выборгский и Василеостровский.

Интервьюер: И каким образом там оформлены помещения, в собственности?

Лера: Аренда, аренда везде. Здесь только офис — и для агентства, и для руководства всей сетью. И аренда очень дорогая. Для нас — непомерно дорогая! Это самое большое препятствие, чтобы развиваться, расти, приносить родителям, мамочкам радость и облегчение, а детям удовольствие от пребывания, потому что очень дорогая аренда. Конечно, те услуги, которые мы оказываем населению, родителям и детям, они не велики по оплате, а вот содержать помещение в хорошем состоянии, сделать там ремонт, оснастить всем необходимым, насытить развивающей средой, обеспечить достойную оплату специалистам хорошим — это все крайне нерентабельно, так скажем, поэтому... И все равно самая большая часть расходов — это аренда.

Интервьюер: А налоговые льготы какие-то есть?

Лера: Нет, никаких нет. А какие могут быть налоговые льготы? Я придумала новую фишку. Мы работаем как лицензированное учреждение, то есть у нас есть лицензия, и многие родители по моему предложению могли и оплачивали материнским капиталом пребывание в детском клубе. До лета это было можно. Мамочка, благодарная за нашу работу, на это шла. Даже когда в группу кратковременного пребывания ребенок ходит. Она имеет на это право, поскольку мы с лицензией. Ну вот, а летом началась эта эпопея, ввели новую какую-то поправку, что для такого использования материнского капитала учреждение должно не только иметь лицензию, но и быть аккредитовано. И только после этого родители могут оплачивать из материнского капитала.

Интервьюер: А аккредитация тяжелая процедура?

Лера: Такая же, как лицензирование. Похожая. Я ее пока ни разу не проходила, а вот лицензирование — много, неоднократно. На разных пло-

шадках лицензировать надо каждую. Это такая нелегкая процедура. Я не говорю, что она не нужна, но... проходить ее очень нелегко. И в лучшем случае это полгода! Тянется все очень долго, и хоть и говорят, что месяц на рассмотрение, но тянется дольше, да и сам пакет документов собрать... ну не то чтобы очень сложно, но это достаточно кропотливый труд. И регистрация у пожарных, и Роспотребнадзор, и Комитет по образованию, пока собрать все эти документы по всем инстанциям... И понятно, что если лицензия получена, это показатель того, что фирма работает серьезно, не просто, как вы говорили, домашний самодеятельный садик или еще что-то. Я не сомневаюсь, что они хорошо и с душой работают, но это все равно...

Интервьюер: Самодеятельность?

Лера: Ну, такое... дуракаваляние скорее, в хорошем смысле слова, с благими целями и душой. А если фирма отлицензирована, то это уже... можно доверять, что называется. А вот аккредитацию мы еще не проходили ни разу, насколько я понимаю, она начинается после пяти лет работы в данном секторе, это очередной этап получения там чего-то [каких-то возможностей]. Но вот мои коллеги, с которыми я общаюсь, это тоже частные сады, школы и т.п., они говорят, что это еще более ужасная процедура, чем получение лицензии, страшно кропотливая, забюрократизированная, «этого у нас нет, этого мы позволить не можем», то есть бесконечные препоны такие, которые мы не можем преодолеть.

Интервьюер: Я просто знаю вузовскую систему аккредитации, она тоже сложна. Специальность открыть там просто, а вот через пять лет надо пройти аккредитацию. Это уже значит доказать, что не по идее, а на деле все делаешь правильно. Там и контрольные срезы знаний студентов, и огромное количество пунктов по преподавателям, а тут?

Лера: А тут то же самое. И графики, и учебные планы, какие-то регламенты учителей, их квалификация, условия, в которых мы можем или не можем проводить свою деятельность, ну, множество всего, плюс то, что обязательно должен быть укомплектован полностью штат, включая доктора, очень много всяких мелочей. И вот очень хочется (и есть возможность и потребность у людей) открыть еще много детских клубов, но все время какие-то ножницы. Аренда дорогая, поэтому можно взять маленькое помещение, но в него мы не поместимся по требованиям всего: ни медицинский кабинет туда будет некуда втиснуть, ни отдельных развивающих кабинетов... Соответственно, нужно большое помещение. А это большой расход. И вот чтобы выдержать все эти позиции и требования, надо разориться на аренде. Или в принципе построить все самим. Так, как надо, и не приспособливать то, что есть. Чтобы соблюсти все «от» и «до». А при аренде по всем параметрам те или иные нарушения ну просто неизбежны.

Интервьюер: А государственные детские сады, они тоже проходят аккредитацию? Такую же?

Лера: Да. Они оказывают населению меньше услуг, но чисто формально им пройти аккредитацию проще, уже хотя бы потому, что у них специально выстроенные, приспособленные помещения. То есть они изначально обогатены всеми условиями, я не говорю, что там все сладко и прекрасно, руководители там тоже крутятся, как белки в колесе, государство денег им выделяет мало, и они тоже вводят и доп. услуги, и развивающие занятия, не только чтобы детям это дать, но чтобы и лишнюю копейку заработать. На хозрасчетной основе. Но там все же немножко проще, потому что все равно дотации от государства есть на заработную плату, питание и пр., в том числе на коммунальные платежи, а здесь все подряд на себе. И это очень сложно.

Интервьюер: Правильно ли я поняла, что у родителей было право платить вам за счет материнского капитала, а теперь это приостановили, пока не пройдете аккредитацию?

Лера: Верно.

Интервьюер: В связи с этим какой-то отток пошел?

Лера: Естественно, естественно! Раньше родители, когда узнавали об этом, очень радовались: он, этот капитал, все равно усыхает, они понимают, что все закладывается еще в раннем возрасте, и готовы этот капитал тратить, пока ребенок маленький. Ну а теперь в нашем случае они говорят: мы подождем, мы воздержимся, мы подумаем.

Интервьюер: Это те, кто просто на занятия ходит, или в детских садах тоже какой-то «отлив» произошел?

Лера: Да это без разницы как бы. Отовсюду. Сработал сам факт.

Интервьюер: А что это за подзаконный акт, который так все определил?

Лера: Вы знаете, я не скажу вам, к сожалению, но это несложно найти, я могу поискать, я просто знаю. Нам объяснили.

Интервьюер: Это важно и интересно знать, на каком уровне все это тормознулось. Ведь это на самом деле важно, что родители могут уже на малышей тратить материнский капитал. Вы же тоже оказываете образовательные услуги! При этом есть и регистрация, и лицензия...

Лера: Да, мы же не просто в налоговой. Мы же в Министерстве юстиции регистрировались! И мы платим налоги, обеспечиваем рабочие места, я уже не говорю, что новое поколение воспитываем и образовываем, а вот этого, оказывается, недостаточно — нужно еще и аккредитацию. Вот такой очередной... рикошет.

Интервьюер: Лицензия дается один раз?

Лера: Нет, ее нужно подтверждать и продлевать. Она выдается на определенный срок, она четко увязана со сроком аренды. Вот последняя

лицензия, которую мы получали, это было полтора года назад, не знаю, может, что-то и изменилось, я сейчас буду заниматься очередной лицензией, все очень быстро меняется, но вот до сих пор все было привязано к аренде: продлеваем аренду — надо продлевать и лицензию.

Интервьюер: И каждая ваша площадка — это отдельная лицензия?

Лера: Да. И три площадки — это три лицензии. И все они привязаны к аренде. Вот аренда, допустим, до 2015 года, тогда и лицензия у тебя заканчивается, и ты ее заново делаешь. И весь процесс полностью, с нуля. По крайней мере, раньше все было так. И мы не раз уже это проходили.

Интервьюер: И насколько вы заключаете аренду? На год, на два?

Лера: Нет, у нас долгосрочные договоры, лет на пять, все официально зарегистрировано. А каждый год — это нереально просто, потому что на 11 месяцев надо как минимум коммерческую аренду регистрировать, а полгода делается лицензия, и что — всего 4 месяца ровно дышать, а потом заново начинать весь процесс?

Интервьюер: Ясно. Сейчас я буду подглядывать в свою бумажку, чтобы ничего не забыть. Так, про возраст я спросила: с двух лет, совсем малышкой не берете.

Лера: Да. У нас есть группы типа «мама и я». Малыши приходят с мамами, там они до двух лет, они еще совсем маленькие. Это такие комплексные занятия, там такие игры, рисование, музыка, они танцуют, но мамы рядом. А с двух — сначала это кратковременное пребывание, а потом уже и полный день можно. Такое плавное вхождение.

Интервьюер: И насколько большие группы?

Лера: Группы маленькие, это важно.

Интервьюер: А на одной площадке, наверное, несколько групп, по возрастам?

Лера: Да, на одной площадке в общем от 20 до 30 детишек.

Интервьюер: Арендуете квартиры?

Лера: Нет. Конечно, нет. Это приспособленное помещение всегда, это коммерческая аренда, на первом этаже, это ни в коем случае не просто квартира, ни в коем случае.

Интервьюер: И что, это помещение кто-то заранее планировал сдавать именно для таких структур или...?

Лера: Бывает по-разному.

Интервьюер: Лет пять назад, когда власти обратили внимание на то, что дикие очереди, Матвиенко говорила о том, что надо в строящихся зданиях специально предусматривать (чуть ли не обязать застройщиков) на первом этаже помещение для мини-садов (правда, тогда слово «частные детские сады», вроде, не звучало). Ну а вы ведь уже раньше арендовать начали...

Лера: Да, мы раньше. И тогда найти помещение, чтобы оно заранее было приспособлено под детский сад... Ну, не знаю. То есть мне, конечно, попадались здания, но они большие. Тот же бывший детский сад, когда-то выкупленный кем-то, там были, допустим, какие-то офисы, потом опять решили сдавать в аренду, ну там можно было угадать, что там когда-то был детский сад. Но все же они, эти помещения, для наших целей слишком большие, на аренде можно разориться. Нам нужны более компактные помещения. Ну... например, бывшие салоны красоты, метров 300, не больше.

Интервьюер: То есть вы арендуете, а потом ремонтируете под свои нужды, под нужды детского сада?

Лера: Конечно. Но все по согласованию с собственником, по согласованию с пожарными, Роспотребнадзором... [с такой заунывной интонацией, что чувствуется, что этих согласований очень много]..

Интервьюер: То есть вы не только в аренду вкладываетесь, но и в ремонт?

Лера [*азартно*]: Да! И значительный ремонт, как правило. Значительный ремонт, потому что по уставу нашему не должны работать на какой-то там жилой площади, это обязательно должны быть коммерческие помещения, не жилой фонд, и потом обязательно должна быть лицензия. Это по уставу.

Интервьюер: А площади реально какие?

Лера: Разные. Ну, 300 м, 400, 200, 100. В зависимости от того, что мы там предполагаем. Если дети будут ходить только на час, на два, на три — можно поменьше. Ну а если детский сад полного дня, то это больше, конечно, чем 200.

Интервьюер: Насколько плотно вас контролируют разные органы после получения лицензии, тот же Роспотребнадзор, СЭС, пожарные?

Лера: Все контролируют.

Интервьюер: Я слышала, что такой очень коррумпированный контроль оказывается...

Лера: Угу. Как везде. Но если мы получаем бумагу официальную, где зафиксировано, что мы можем проводить нашу образовательную деятельность, то сам факт того, что мы зависим от этих бумаг, вынуждает нас играть по их правилам...

Интервьюер: А какого уровня могут быть претензии у этих контролирующих органов?

Лера: Да все что угодно. Света недостаточно, лампочка не та. Или там... окна нет, допустим, в помещении. Дверь не в ту сторону открывается.

Интервьюер: Со стороны кухни?

Лера: Следят за всем, за всем. И постоянно.

Интервьюер: Как на ваш взгляд, больше придинок или больше по делу?

Лера: Я вам еще раз говорю: соблюсти все правила и требования крайне сложно, во-первых, потому, что нет такого количества площадей, помещений у нас, чтобы даже оборудовать кухню, которая должна быть, я не знаю, каких колоссальных размеров, неизвестно какими плитами и комбайнами там оборудована, приспособлениями и вытяжками, и надо вот построить эту кухню — и жить уже потом на этой стометровой кухне. Потому что все это... ну очень большие нужны площади. Нет у нас таких возможностей, площади у нас другие, но пища-то от этого не хуже. А на небольшое количество детей она еще и лучше. Это не на поток поставлено, а адресно.

Вот такой очень важный момент: среди детей очень много аллергиков (таких часто и дают в частные сады, понимая, что там к ним будут подходить индивидуально, с учетом их аллергии). Ведь как в обычном саду: ешь — не ешь, не хочешь — как хочешь. А у нас уже потому, что детей немного, возможен индивидуальный подход. Нельзя ребенку рыбу, значит, ему не дадут, приготовят то, что ему можно, ему специально, пусть даже одному. Нельзя молоко, значит, у него будет каша на воде.

Интервьюер: Ну вот это и называется частным детским садом — индивидуальный подход...

Лера: Конечно. Во всем. Не только в расширенных образовательных услугах, но и в кормлении, уходе, во всем.

Интервьюер: А сколько приблизительно у вас получается на одного ребенка воспитателей?

Лера: У нас группы небольшие, как я уже говорила, каждый год они могут по-разному наполняться, но в любом случае они не более 10 человек. И на группу есть и воспитатель, и няня.

Интервьюер: Как вы набираете штат?

Лера: Все требования соблюдаются, то есть точно так, как и в любое государственное учреждение. Должно быть профильное образование, опыт работы, прописка или регистрация, медицинские книжки, все справки регулярные, то же самое все, такая же система.

Интервьюер: А если пришел человек предпенсионного возраста, очень хочет работать с детьми, а сама всю жизнь инженером проработала, но вот такая мечта-идея... У нее нет шансов попасть к вам воспитателем?

Лера: Нет. Если только в няни (помощником воспитателя), и то будем внимательно смотреть.

Интервьюер: Теперь о режиме. Если дети ходят на полный день, то режим как выстроен, отличается чем-то от обычного муниципального сада?

Лера: Да все обычно по режиму, это важно для детей. И работаем с восьми до восьми.

Интервьюер: Есть ли гибкость, особенно в смысле когда привести ребенка, если мама хочет его привести попозже?

Лера: Конечно, это можно. Но плату мы взимаем целиком.

Мы ведь, в принципе, не коммерческая организация, в том смысле, что всю свою прибыль мы пускаем на развитие, это наш принцип, по любым финансовым мотивам и действиям важно понимать, что это... не бизнес, в бизнесе главное — получение дохода, прибыли, у нас все — в дело, в идею. Вот, я бы так сказала, чтобы быть честной: это социальный бизнес. И вот мне кажется, что государство здесь имеет право отслеживать ситуацию. И если учреждение типа нашего, то есть не самодеятельность, не просто ООО, и именно лицензированное, выполняющее в связи с этим все многочисленные условия, — вот таким бы, в принципе, надо помогать. Потому что мы помогаем снимать этот сумасшедший ажиотаж, эти очереди, и потом у родителей должен быть выбор в образовательных услугах даже для малышей, когда нет выбора, тогда нет развития. Понятно, что мы на самофинансировании, но вот аренда в 1 000 рублей за один кв. м сегодня... А ведь чтобы разместить хотя бы две группы нормального частного детского сада, нужно как минимум 400 метров. Это просто минимально и достаточно.

Интервьюер: И сколько родители платят?

Лера: Опять же это зависит... Ой, это моя коллега пришла (Алла). Зависит, сколько они там пребывают. Если полный день, то порядка 24 тыс. рублей. Если неполный день — считаем конкретно, насколько неполный. Ну, а в принципе в среднем 20 тыс. рублей с небольшим.

Интервьюер: И получается так, что образовательные услуги в первой половине дня?

Лера: Да, конечно.

Интервьюер: А полдня — это со сном или без сна?

Лера: Да по-разному, кто как хочет. Потом все просто рассчитать. Разные формы оплаты у нас существуют. Можно на месяц сразу оплатить, можно на полмесяца, потому что потом мама разберется и поймет, что конкретно нужно.

Интервьюер: Вам, наверное, было бы выгоднее и целесообразнее, чтобы они ходили на целый день?

Лера: Конечно, воспитатель и няня ведь целый день все равно. Но мы тут идем навстречу родителям. Если они по тем или иным причинам хотят на полдня — их право. Может, они хотят только первую половину дня, развивающий блок, просто есть возможность у них побыть побольше с собственным ребенком. Хотя нам это невыгодно, это понятно. Но мы на это идем.

Интервьюер: У вас очень демократичная схема.

Лера: Да. И цены приемлемые. В Питере есть частные сады, где плата родителей и по 80 тыс., и по 100...

Интервьюер: И что там с детьми делают?!

Лера [*смеется*]: Да не знаю. Ну, там может еще язык иностранный. Схему какую-нибудь прикупили как франчайзинг, ее отбивать надо, а родители есть тоже, кому повыпендриваться надо.

Интервьюер: А летом работают ваши сады?

Лера: Да, мы работаем круглый год. Конечно, летом посещаемость значительно меньше, но мы работаем. Муниципальные ведь часто закрываются, а мы хотим быть постоянно со своими клиентами. Если родители летом сами не хотят водить в сад ребенка, за это время они, конечно, не платят. Кому бы понравилось платить за отсутствие, и мы бы просто потеряли родителей. Получается, что такая практика себе в убыток: и аренда идет, и зарплата идет. А очень многие уезжают, или там бабушки детей забирают на вольный выпас, то есть, в принципе, наш цикл — не готовой, а 9-месячный, если иметь в виду стабильность посещения. Но мы на это идем — держаться все же, пусть малым контингентом, весь год.

Интервьюер: Сколько у вас воспитатель получает?

Лера: 15 тысяч в основном. Бывает 17 тысяч.

Интервьюер: Это зависит от наполняемости группы? Или от квалификации?

Лера: От наполняемости меньше. Больше от регалий, так скажем, да, от опыта и умений.

Интервьюер: И приглашенные есть специалисты?

Лера: Да, приходят на занятия. Вот есть цикл «Мама и я» — это своя специфика, потому что занимается совсем малыш, ребенок вместе с мамой, это надо уметь организовать. Это непросто. Приходят психолог, логопед, на каждой площадке есть доктор, который приходит. Мы не содержим доктора на полную ставку, но у нас есть договор с медицинским учреждением, которое нас обслуживает. И если там кто-то упал, разбил нос, мы либо вызываем скорую помощь, либо звоним в этот медицинский центр, в зависимости от события. А обычно доктор постоянно приходит, детей осматривает, дает рекомендации родителям, потому что они не всегда бывают корректными, порой дети приходят и с кашлем, и с насморком, а это уже лучше бы дома полечиться. Доктор приходит два-три раза в неделю. Мы им выплачиваем оговоренную зарплату. Доктор, естественно, на каждой площадке свой.

Интервьюер: У меня есть такой перечень услуг, которые вы можете оказывать. Давайте сверим: образование, обучение, развитие, уход, питание, плюс медицинское сопровождение, ничего больше не забыли?

Лера: Вроде, весь спектр.

Интервьюер: Скажите, а какая правовая форма для вашей деятельности была бы оптимальной?

Лера: Я вам еще раз говорю: по закону «Об образовании», фирма, которая оказывает образовательные услуги, может быть только некоммерческой, только некоммерческой! То есть социально ориентированной.

Интервьюер: Ну и поэтому желательно, чтобы были хоть какие-то льготы?

Лера: Да, безусловно, конечно! Хоть какой-то минимум для некоммерческой организации с этим социальным бизнесом. И в первую очередь должна быть какая-то льгота на аренду. Аренда — это самое тяжелое. Со всем остальным справляться легче. Самая большая статья расходов.

Интервьюер: Юрист у вас есть?

Лера: Конечно, есть, свой юрист, конечно, столько лет работаем, без него никак. И все документы помогает составлять, и он всегда знает новые законы или подзаконные акты. Есть и свой бухгалтер, один на все наши площадки, достаточно.

Интервьюер: Могут быть какие-то вещи упрощены при лицензировании и аккредитации? Особенно для социально ориентированного бизнеса? Или все это для контроля так необходимо?

Лера: Мне кажется, что лицензирование — это однозначно необходимо, пусть это и головная боль, но нас же она и дисциплинирует, и потом: раз прошел, в следующий раз уже знаешь всю систему, и проще. Мы же должны доказать и систему нашу, показать своих педагогов, доказать их профпригодность, СанПиНы, пожарные нормы подтвердить, это и нам важно, и родителям, и государству как надзирающему органу.

А вот что касается аккредитации, мне кажется, что это лишнее.

Интервьюер: А вот скажите мне, что вами всеми движет? Ведь это сложный бизнес, приносящий мало дохода. Дело хлопотное, ответственное...

Лера: Любовь к детям. Однозначно. И ты при этом реализовываешься. Это интересно, кроме того. Это, наверное, просто призвание, так же как у учителей. Как у врачей...

Интервьюер: Кроме облегчения арендных трат, какую еще помощь могло бы оказать государство тем, кто пошел на этот ратный подвиг — организацию частных детских садов?

Лера: Наверное, дотации на заработную плату. Потому что получают наши воспитатели немного.

Интервьюер: А в обычном детском саду сколько воспитатель получает?

Алла (отвлекаясь от компьютера): Базовая ставка — 6 тыс., потом могут быть доплаты за стаж, опыт и пр. Все равно мало, конечно. Наши, конечно, получают побольше.

Лера: При этом понятно, что уровень услуг, который они оказывают, существенно выше. И главное, они индивидуально с детьми могут рабо-

тать, просто потому уже, что группы маленькие. И вообще труднее нашим работать, их, детишек, так просто не выстроишь «по свистку», в муниципальных садах с детьми не церемонятся особо, а у нас мы должны. Родители деньги платят именно за то, чтобы это была дружелюбная среда, с любовью к их конкретному ребенку и учетом сложностей его характера и психики. Каждому нужно и улыбнуться, и приобнять, приласкать. И смена настроения, и какие-то реакции личностные, да и просто особенности здоровья, аллергиков к нам водят много — именно потому, что доверяют, что мы все в их здоровье учтем. Разные у нас дети. Дети тоже непростые.

Интервьюер: По поводу гибкости графика: у нас обычный сад вынужденно очень строг в этом смысле. Вот тихий час: всем лежать, молчать, спать. Как у вас тут подход?

Лера: Тут все от воспитателя, ее изобретательности зависит...

[*Отвлекается на разговор по телефону.*]

Ой, мне уже совсем надо бежать, деловая встреча...

Интервьюер: Пара коротких вопросов — и вы на свободе! Как квалификацию своим воспитателям повышаете?

Лера: Да, на курсы, на тренинги посылаем и оплачиваем их там учебу. Нам это важно принципиально. Чем они у нас квалифицированнее, тем лучше наше дело пойдет. То есть очень стараемся поддерживать квалификацию. И это, как правило, какие-то государственные курсы, но могут быть и частные, мы разбираемся в цене вопроса и в необходимости. То есть подходим неформально — не лишь бы повысил квалификацию, а чтобы было то, что нужно.

Интервьюер: Скажите, а если обычный сад посылает на такие курсы воспитателя, с него тоже деньги берут?

Лера: Конечно. Теперь за все деньги берут со всех. А бюджетные сады бедные, поэтому мы больше можем своих «повышать». Кстати, тут я точно не знаю, может, у них есть количество мест для бесплатного повышения... Но мы за все платим сами. Воспитатели наши на это идут с удовольствием, потому что они сами не платят, а просто имеют возможности «расти над собой». Ведь каждому хочется этого, но не каждый может сам за себя заплатить, а раз он наш — мы оплачиваем. И мы делаем это по нашим принципам, опять же по уставу. Нам бы хотелось, чтобы наши владели новейшими теориями и методиками, знаниями. В конечном счете, это даже больше наша заинтересованность, чем его, конкретного педагога. В этом наша политика.

[*Снова звонок.*]

Интервьюер: Текучесть кадров есть у вас?

Лера: Конечно.

Интервьюер: Есть такие случаи, когда у воспитателя и помощника воспитателя свой ребенок ходит?

Лера: Нет, для нас это принципиально.

Интервьюер: Или, если они хотят водить своего ребенка, то ей надо будет так же, как другим, платить?

Лера: У нас нет таких случаев, нет. И как-то не случалось. Но просто еще и такое вот понимание: если я мама и мой ребенок у меня в группе, он же из меня будет веревки вить, а остальные... будут как бы обделенными. Или будут вести себя, как он, такая будет общая мама... Он же еще маленький, ему не объяснишь, как школьнику, что на работе это не мама, а воспитатель. Нет, такую практику я не приветствую.

Интервьюер: И еще: если по аналогии с сертификатом родовым ввести образовательный, это как-то могло бы ситуацию облегчить?

Лера: Вот это точно так же, как с материнским капиталом. Прекрасная идея. И у родителей будет выбор (в обычный сад или в частный), и материально им будет проще: нам надо будет меньше платить. И они будут знать, что государство во всем этом участвует (это как-то надежнее), это раз, и потом, это же миф, что у нас бесплатное образование, по факту-то наоборот.

И все равно самая главная и большая проблема — это аренда, ну должно как-то государство помогать таким, как мы. Мы же не хапуги и миллионеры, мы делаем важное — между прочим, государственное — дело: растим детей. Я знаю, что есть много зданий, сооружений неизвестно на чьем балансе, на балансе города или КУГИ, и пустуют. Их ведь вот таким, как мы, можно по льготной ставке арендной сдавать. Можно помочь отремонтировать и отдать в частное управление под детский сад. Мы бы ведь его не выкупали, просто арендовали, но по льготным расценкам, потому что — социально значимый объект. Вот признали бы нас такими! Ну вот на льготных условиях. О такой помощи мы пока только мечтаем.

Интервьюер: И последний вопрос: насколько сильно зависит родительская плата от этой арендной платы? То есть если бы аренда была меньше, вы бы уменьшили родительскую плату?

Лера: Конечно, конечно. И заодно еще расширяться ведь тогда стало бы дешевле, к нам бы новых деток приводили. Эта же плата, она формируется не с небес, а с учетом аренды, которая такая большая. И развиваться можно будет не только в смысле расширения, но и в смысле методик, оборудования и пр.

Интервьюер: Огромное вам спасибо, очень интересно?

Интервью с руководительницей негосударственной дошкольной образовательной организации в Казани (Интервьюер: *Ширяева Т. Б.*)

Место интервью: столовая комната детского центра на первом этаже нового коттеджа, оформленная светлым деревом, уютная, теплая.

Собеседник: владелица и директор детского центра Римма, молодая красивая женщина лет 30, одетая со вкусом в молодежном стиле, с голосом ответственного руководителя средних лет.

Атмосфера: дружелюбная, искренняя, в ходе беседы прибежали дети, и собственные двое Риммы, и находящиеся в группе, веселые, активные малыши.

Интервьюер: Как называется ваша организация, детский центр?

Собеседница: Развивающий детский центр «Непоседа».

Интервьюер: Как вы пришли к идее создания детского центра?

Собеседница: Я пришла к этой идее в связи с тем, что у меня двое детей, дочке 4,5 года и сыну 2 года. Садик мой работает 1,5 года. У нас был опыт, дочка ходила в государственный садик и часто болела, ей очень не нравилось, плакала, не хотела идти, поэтому мы как родители не были удовлетворены. Решила создать свой садик, сама стала подбирать педагогов, следить за качеством их работы, все контролировать.

Интервьюер: Сколько детей ходит в детский сад? Какого они возраста? Каков режим работы садика? Есть ли гибкий график?

Собеседница: У нас две группы, по 10 детишек каждая, примерно получается 20 детей ходят, количество меняется, так как некоторые детишки получают места в государственных садиках и уходят, кто-то, наоборот, из государственных садиков переходит к нам, если им там очень плохо!

Старшая группа, почти все дети, к нам перешли из государственного садика. Возраст детей от 1,3 года до 5 лет. Режим работы с 7 до 19 часов. Гибкого графика сейчас пока нет, все родители приводят на целый день.

Интервьюер: А как садик работает в летнее время?

Собеседница: В летнее время также работаем, популярностью пользуемся, так как родители многие работают и детей не с кем оставить.

Интервьюер: А на ночь кто-то оставляет?

Собеседница: Нет, у нас это не предусмотрено. Некоторые родители задают такой вопрос, но я им отвечаю, что ночью ребенок точно должен быть с родителями, это моя осознанная позиция, и я не буду делать ночную группу, хотя просят.

Интервьюер: Как вы определяете виды услуг, которые оказывает ваша организация: образование, обучение, развитие, присмотр, уход, питание? Что еще? Какие из этих услуг вы считаете основными? И почему?

Собеседница: Присмотр, уход, потому что мы регистрируемся как развивающий детский центр, а не частный детский сад, к сожалению. Мы не лицензированы и не получаем помощь от государства. Поэтому в данном случае официально мы осуществляем присмотр и уход. Конечно, обучение тоже даем, различные методики раннего развития применяем.

Интервьюер: А каков распорядок дня детского сада?

Собеседница: В 9 часов завтрак у нас, в 10 — второй завтрак, фруктовый. В 12 — обед, в 15 часов — полдник, в 17 часов — ужин. То есть хорошее пятиразовое питание, я считаю, это очень важно! За качеством пищи очень ответственно слежу!

Интервьюер: А какие занятия у вас во сколько происходят?

Собеседница: Занятия обычно после второго завтрака: английский язык 3 раза в неделю, в остальные дни занятия на развитие мелкой моторики, рисуем, лепим, мастерим и на общекультурное развитие по окружающему миру простейшие задания.

Интервьюер: Даже для таких маленьких?

Собеседница: Да, для всех, начиная с возраста одного года. Еще есть занятия уже во второй половине дня, приходит другой педагог и с детишками занимается по развивающим методикам, музыкальные занятия по Жуковой, другие по Питерсону, по Монтессори. По Монтессори берем частично, только упражнения, чтобы мелкую моторику у деток развивать.

Интервьюер: А по Жуковой, это как?

Собеседница: Это музыкальные занятия. У нас педагог не зациклена на одной методике, а берет различные задания из разных методик.

Интервьюер: А прогулка для детей в какое время?

Собеседница: Да, прогулка в первой половине дня, с 10 часов до 11 часов, по погоде.

Интервьюер: Какова правовая форма вашей организации?

Собеседница: ООО, детский развивающий центр.

Интервьюер: Насколько сложно было оформить организацию в той правовой форме, в которой вы работаете?

Собеседница: Несложно было. Ведь мы как детский центр вообще только 2 часа в день должны работать.

Интервьюер: Но ведь на целый день родителям требуется оставлять детей?

Собеседница: Да, мы так и работаем. Это неофициально. Мы должны получать разрешение у пожарников и т. д. Поэтому работаем с нарушением закона. Те, которые официально лицензированы, у них, соответственно,

есть весь пакет документов, у кого есть связи, личные контакты. Ведь есть много лицензированных садиков, которым предоставляются большие помещения бесплатно, причем у них и оплата высокая за садика, и у них все в порядке. Причем когда начинаешь читать нормативы, не может быть на 15 квадратных метрах все, тут и спальня, и игровая, а здесь едят и удивляешься, как при таких условиях получают разрешение.

Конечно, мы стремимся, чтобы все было правильно, но много трудностей возникает и вложений много, так как нам извне никто не помогает. Хотя я обращалась в Министерство образования, просила оказать содействие в получении разрешений у соответствующих органов, так как у меня этот дом в собственности, он новый, ремонт соответствует требованиям, площадку для прогулки частично сделали, можно улучшить, квадратура большая. На что мне в Министерстве ответили: мы ничем помочь не можем, вы сами читайте СанПин и по списку обращайтесь ко всем за разрешениями, а потом мы поможем. Я столкнулась с бюрократической проволочкой.

Интервьюер: Насколько удобна форма ИП для семейного мини-сада, при условии, что ИП, так же как и любая другая организационно-правовая форма, требует прохождения лицензирования и аккредитации? Должна ли быть упрощенная система лицензирования и аккредитации для ИП?

Собеседница: Да. В принципе, как прописано, это несложно сделать, но когда сталкиваешься с этим, становится невыносимо! Просто меньше коррумпированности должно быть. Я думаю, что в Министерстве образования нам должны помогать, хотя бы консультировать, оказывать правовую поддержку. Если у человека есть желание заниматься детьми, открыть садик, ведь не каждый на это решится! Поэтому нужно помогать в открытии частного детского сада, помогать в получении субсидий. Я знаю, что в некоторых садиках, где месячная оплата по 20 тысяч, они еще и субсидии получают.

Интервьюер: Это реально?

Собеседница: Да, реально. Это только лицензированные садика могут получать субсидии.

Интервьюер: Наверное, надо прописать это в законе, чтобы и те, кто открыли детские центры и садика и выдерживают хороший уровень по помещению, педагогам, сотрудникам, могли получать поддержку от государства. Ведь у вас уровень детского центра хороший.

Собеседница: Да мы можем работать и без лицензии, но нам надо разрешение, чтобы нас не закрыли. А лицензию получать или нет, это уже второстепенно. Есть лицензия — есть субсидии, нет лицензии — нет помощи от государства. Нам нужны разрешения, чтобы мы были защищены, если вдруг получится какой-то конфликт с родителями.

Интервьюер: Подводя итог этого блока нашей беседы, как вы считаете, в Министерстве образования, наверное, должен быть сотрудник, который будет содействовать и помогать развитию частных детских садиков и центров?

Собеседница: Да, пусть будет отдел, который будет решать наши проблемы, не «душить» нас, а без задержек оказывать нам помощь. Ведь мы не из-за стремления заработать организовываем детский садик, потому что на этом не заработаешь! Ведь это большая работа и с детьми, и с родителями. Воспринимаю это как свое призвание, мне так интересно жить!

Интервьюер: С какими правовыми трудностями вы сталкиваетесь при реализации своей деятельности? Решение каких вопросов требует много времени? Что в правовой сфере остается неопределенным?

Собеседница: Организационные моменты по жизнедеятельности садика занимают много времени, но мы уже к ним привыкли, так как они повседневны, постоянно этим занимаюсь. Единственное, как я уже говорила, надо получить разрешения, так как мы работаем практически неофициально.

Интервьюер: Являетесь ли Вы собственником своего помещения? Арендуете ли вы помещение? Имеете ли вы льготы по оплате за аренду помещения?

Собеседница: Да, я собственник этого коттеджа. Мы с мужем купили специально для садика. Сами живем в квартире в другом месте. Льгот на коммунальные услуги нет, даже наоборот, если я использую помещение в коммерческих целях, то должна платить в полтора раза больше. Я плачу 10 тысяч в месяц за газ, сейчас вот 15 тысяч пришло. Газовики недавно приходили, смотрели, чем я тут занимаюсь, сказали, надо платить в полтора раза больше. Хотя я считаю, это несправедливо.

Интервьюер: Вам удалось, как-то отстоять?

Собеседница: Что вы, нет, это никак не отстоять. Иначе мне вообще газ перекроют, с ними лучше не ругаться.

Интервьюер: Осведомлены ли вы о санитарно-гигиенических требованиях (СанПиНах)? Насколько возможно в вашем случае их полное соблюдение? Какие предложения по их изменению вы могли бы сделать?

Собеседница: Конечно, осведомлены. Полное соблюдение СанПиНов возможно, если только привозное питание, но я им не доверяю, там ужасное качество. Я знаю, как в государственных садиках все невкусно, как медосмотр там проходят, тяп-ляп. А вообще столько условий по хранению продуктов, все это нереально соблюсти. Я сама мама, у меня тут со мной двое маленьких детей, мы готовим вкусную еду, учитывая СанПиН, и всех детей кормлю тем же, что и своих, из одной кастрюли.

Интервьюер: Какие бы изменения в СанПиН вы внесли?

Собеседница: В положении о питании детей надо предусмотреть: если у меня небольшой садик, мне не нужны излишние условия приготовления пищи. Надо переписать СанПиН с учетом современных требований и условий функционирования детских центров и частных садиков. Просто с учетом здравого смысла, например, мне не нужен отдельный целый стол для разделки холодных продуктов. СанПиН я, конечно, соблюдаю в своих условиях, как могу, и требования по гигиене у меня очень жесткие! Родители приходят, смотрят, как мы готовим, если плохо, не приведут детей к нам!

Интервьюер: Имеете ли вы налоговые льготы? В связи с чем? Знаете ли вы в целом о налоговых льготах для малого бизнеса?

Собеседница: Нет, никаких льгот у нас нет, но мы очень нуждаемся в поддержке государства.

Интервьюер: Знаете ли вы в целом о налоговых льготах для малого бизнеса?

Собеседница: В принципе, да.

Интервьюер: Насколько выгодно сейчас осуществлять деятельность в сфере образования, присмотра и развития дошкольников? При каких условиях эта деятельность могла бы стать более выгодной, прибыльной, экономически стабильной?

Собеседница: Если есть помощь от государства, какие-то дотации, тогда будет экономически стабильная деятельность. Надо, чтобы субсидии были не только для избранных. Осенью вот три частных детских садика получили дотации от государства каждый по миллиону рублей, а мне отказали, хотя я тоже обращалась.

Интервьюер: Есть ли у вас в штате юрист? Кто осуществляет для вас юридические услуги? Часто ли вы к ним обращаетесь?

Собеседница: Юриста нет, я сама по образованию юрист, сама справляюсь.

Интервьюер: Опишите ваш персонал. Есть ли у вас воспитатели? Няни? На каких должностях находятся сотрудники, имеющие непосредственный контакт с детьми?

Собеседница: У нас есть воспитатели, подбирали тщательно по конкурсу. Педагоги по развивающим методикам, хореограф, отдельно педагог английского языка.

Интервьюер: Какое у них образование? Имеете ли вы возможность отправить своих педагогов-воспитателей на курсы повышения квалификации? На государственные курсы повышения квалификации (наравне с воспитателями государственных детских садов)? Отправляли ли на курсы повышения квалификации и куда? Как вы оцениваете эффективность этих курсов? Где они в последний раз повышали квалификацию? Ведете ли вы такой учет?

Собеседница: Нет такой возможности, потому что им надо работать и отпустить я их не могу.

Интервьюер: А трудно вообще найти педагогов?

Собеседница: Да, трудно. Трудно найти воспитателей, которые на целый день могут, которые могли бы организовать работу, чтобы и дети были довольны, и родители, и я была бы удовлетворена. Приходится их контролировать, я сама тщательно смотрю содержательную часть занятий.

Интервьюер: Как вы относитесь к идее подушевого финансирования дошкольного воспитания, образования, развития (по аналогии с родовыми сертификатами, когда родители приносят в организацию сертификат на оплату предоставленных услуг кто что приносит?)? Если бы ребенок «принес с собой» такой государственный сертификат, то насколько легко было бы вашей организации его использовать?

Собеседница: Было бы неплохо, ведь разницы нет, как деньги приходят. Главное, чтоб был удобный механизм применения этих сертификатов.

Интервьюер: Что, на ваш взгляд, должно отличать частные детские сады/центры от государственных? Какие преимущества имеет частный детский сад?

Собеседница: У нас в группе по 10–15 человек, а в государственных, в связи с очередями, бывает по 30–35 человек. Конечно, оплата у нас больше, чем в государственных садиках. Но у нас у воспитателей более индивидуальный подход к детям, в государственных тоже, конечно, не все плохие воспитатели, часто и хорошие работают, тут как повезет. Пока человека в работе не увидишь, и не поймешь, каков он. В частных садах руководитель больше контактирует с родителями, знает их пожелания, чем в государственных садиках, более внимательное отношение к детям.

Интервьюер: А у вас есть дети, скажем с ДЦП, с какими-то нюансами?

Собеседница: Нет, у нас только здоровые дети. Это ведь дети, к которым нужен индивидуальный подход, какие-то реабилитационные центры. Такие детки не должны находиться со здоровыми вместе, ведь дети копируют друг друга и понимают, что ребенок не здоров, и могут начаться издевательства.

Интервьюер: Хотели ли бы вы в дальнейшем принимать участие в разработке предложений законодательных инициатив для развития негосударственных детских садов?

Собеседница: Да, если от этого будет результат, толк.

Интервьюер: Спасибо вам за интересную беседу и за уделенное время.

Собеседница: Спасибо, до свидания.

Интервью с руководительницей негосударственной дошкольной образовательной организации в Москве (Интервьюер: Конобеева Е. А.)

Имена изменены.

Интервьюер: Расскажите, пожалуйста, как вы сами определяете название вашей организации, то есть частный сад, детский центр?

Светлана: Как московская интернациональная школа «N», которой, кстати, 12 ноября исполнилось 22 года, и через 11 лет ровно открылось дошкольное отделение, поэтому мы себя позиционируем как дошкольное отделение нашей школы. Если это можно так назвать, то это государство в государстве. Это уже сложившийся коллектив, сложившаяся за много лет (в частности, я занимаюсь детским садом) работа, то есть у нас есть четкие задачи, цели.

Интервьюер: Получается, сад открылся в 2001 году?

Светлана: Все верно. На сегодняшний день у нас 4 возрастные группы: младшая, средняя, старшая, подготовительная. В каждой группе по 15–16 человек. Помимо этого, за 5 лет работы у нас открылся на базе нашего детского садика центр психолого-педагогической подготовки детей к школе. Проект наш для детей, которые по каким-либо причинам не могут посещать детские сады. Научиться адаптироваться, психологически взаимодействовать в коллективе, психологическая готовность к школьной жизни — вот из каких соображений был образован центр. Под него писалась программа под руководством Петренко Юлии Владимировны и Витренко Анны Яновны. И вот уже на протяжении 2 лет мы работаем.

Интервьюер: У вас ясельная группа тоже имеется, да?

Светлана: Нет, у нас не имеется ясельной группы. Дело в том, что у нас, помимо психологического центра, есть группа раннего развития. С самого раннего возраста мы адаптируем детей к детскому саду. Дети ходят в группу раннего развития на час 2 раза в неделю. И в одной и во второй группе (психолого-педагогическом центре и группе раннего развития) максимальное количество детей — 5–6 человек, не больше. В таких условиях дети учатся. Они приходят в образовательное учреждение, то есть они адаптируются, и когда встает вопрос о том, чтобы перевести ребенка из группы раннего развития в детский сад, то для него это плавный переход. У ребенка не возникает такого стресса. Всем известно, что период, когда ребенок после дома приходит в детский сад, очень тяжел для ребенка психологически. У нас же происходит адаптация, и ребенок не приходит в сад, как во что-то неизвестное. Точно так же и с психолого-педагогическим центром, после которого дети плавно переходят в школу.

Интервьюер: А как вы работаете по дням недели, есть ли у вас какие-то дополнительные вечерние группы?

Светлана: Мы работаем каждый день (сам детский сад) с 7 до 17, кроме субботы и воскресенья. В воскресенье мы работали только июнь месяц.

Интервьюер: Как вы сами определяете свои услуги?

Светлана: Это воспитание и образование, потому что на сегодняшний день мы совершенно уверенно можем заявить, что, выходя из нашего детского сада, дети имеют высокий уровень подготовки к школе. Поэтому здесь присутствует и воспитательный процесс, то есть это и воспитание, и обучение в рамках дошкольного образования, мы это вполне обеспечиваем. Также у нас сад с художественно-артистическим направлением, это неотъемлемая часть. Мы даем базис дошкольного, чтобы ребенок мог потом нормально учиться.

Интервьюер: Дети после вашего детского сада идут в вашу школу?

Светлана: По-разному. Большой процент, конечно, идет в нашу школу. Конечно, некоторые поступают и в другие школы, гимназии.

Интервьюер: Расскажите, пожалуйста, распорядок дня в вашем саду.

Светлана: Начинается у нас утро с того, что приводят детей (в разное время совершенно), завтрак в 8:30. В 9 часов у нас начинаются занятия: в первой половине дня это развитие речи, математика (постольку, поскольку мы знаем, что восприимчивость детей (как школьного, так и дошкольного возраста) лучше в первой половине дня). Во второй половине дня проходят такие занятия, как музыка, фортепиано. Собственно, таким образом устроен день: 8:30 — завтрак, 9:00—11:00 — занятия, в районе 11 часов у детей прогулка, в 11:30 они приходят, 12:30 — обед, дальше сон до 15:00, потом они просыпают, полдничают и продолжаются занятия. В это здание мы переехали 17 сентября, а до этого мы жили в Ново-Косино 20 лет. Переехали мы сюда потому что нам предоставили такую возможность. Сейчас есть распределение и все это раздавалось под непонятно что. Дали, наверное, потому что не было необходимости в этих садах из-за демографического спада. Заказчиком был директор департамента образования.

Интервьюер: Вы сами нашли это здание или вам его предоставили?

Светлана: Нас очень долго выселяли из старого здания, потому что считали, что неправильно, что там находится частный детский сад (мы занимали половину здания, в другой был государственный сад), их это не очень-то радовало, и нам предлагали освободить помещение. Чья это была инициатива, мне сложно сказать, я человек далекий от всего этого, не люблю лезть. Во-первых, конечно, когда ты делаешь что-то хорошо, это мало кто видит. Во-вторых, проще всего критиковать, когда ты сам ничего не делаешь. Поэтому не радовали наши успехи тех, кто это видел, а тем, кто не видел, тем все равно.

Интервьюер: Получается, как вы пришли, вам постоянно предлагали оттуда съехать?

Светлана: Да, постоянно. Причем письма были от Департамента имущества, от Департамента образования, то есть, наверное, поступило распоряжение, учитывая статус и репутацию школы, и решили, что есть здесь находиться незачем. Рядом же есть государственная. То есть видят, какая здесь команда, что здесь работают люди настроенные на правильную работу, люди, которым нравится это дело. Во многих садах воспитатели только присматривают за детьми, и на этом все заканчивается. А у нас люди понимают, что такое дошкольное образование и что такое дошкольное воспитание, ведь большую часть времени ребенок находится здесь.

Интервьюер: Не могли бы вы поподробнее рассказать о ваших сотрудниках. Сколько их работает, какие они, какое у них образование?

Светлана: В основном у всех высшее педагогическое и психолого-педагогическое образование. Безусловно, за счет того, что у нас небольшое количество детей, мы имеем возможность индивидуального подхода. То есть при количестве 30 человек, каким виртуозом нужно быть воспитателю? Это невозможно, потому что группу из 30 детей дошкольного возраста очень трудно организовать. Даже если их разделить на группы, как это делаем мы (но мы делим 16 человек по группам, а там делится, например, 30), тоже невозможно, на мой взгляд, качественно подготовить каждого ребенка. Нам это, в принципе, удается. Что касается сотрудников, я могу сказать, что здесь каждый понимает, что он делает и зачем, то есть каждый нацелен на результат. Если воспитатель любит свою профессию, то у него не возникнет желания кричать на ребенка, он будет относиться к нему, как к личности. Я считаю, что ребенку позволительно все, только потому, что он личность. Воспитывая ребенка, нужно не сломать в нем эту личность.

Интервьюер: Скажите, пожалуйста, есть ли у ваших педагогов какие-нибудь дополнительные курсы? Может быть, вы их сами туда отправляли?

Светлана: К сожалению, мы занимались делом, мы пытались сделать то, что мы делаем, не для кого-то, а для себя лично. Мы не участвуем ни в каких конкурсах, скажу вам честно. В конкурсах участвовать можно, но пока что времени нет на это. Что касается обучения воспитателей, то до недавнего времени это было невозможно, потому что, когда мы обращались в какие-либо инстанции, нам сразу отказывали, говорили, что мы негосударственная организация, причем мы хотели это сделать за свои деньги. Не было такой возможности. Только в конце прошлого года руководитель Департамента образования собрал совещание по поводу негосударственных школ, на котором решили, что мы теперь тоже имеем право проходить повышение квалификации. Безусловно, наши воспитатели, педагоги все равно выискивали порталы, которые посещают люди, в нашем детском саду

проходят круглые столы. Скобченко Юлия Владимировна была на шестой ассамблее «Русский мир». У нас регулярно, раз в месяц, проходят круглые столы на темы наших коллег. Вся информация у нас вывешена на сайте. Мы выносим свои пожелания, обсуждаем видение тех или иных ситуаций. Дискуссии проходят очень интересные и итог вот таких круглых столов — это обмен опытом.

Интервьюер: Сколько у вас всего человек?

Светлана: У нас работает 85 человек. Воспитатели, их 70 человек, повара, охрана, само собой

Интервьюер: Когда вы сюда переехали, все тоже переехали вместе с вами?

Светлана: Разумеется, они тоже переехали к нам, но более того, к нам переехали все.

Интервьюер: А новый кто-то пришел?

Светлана: Да, пришли и приходят до сих пор и продолжают приходить, интересуются, что это у нас тут за садик. На сегодняшний день мы как таковой рекламой даже не занимаемся. Если раньше какая-то часть нашего бюджета уходила на рекламу, то в этом году мы толком этим не занимаемся.

Интервьюер: Вы находитесь в разных зданиях, получается, да?

Светлана: Да, у нас там находится полностью школа с 1-го по 11-й класс, а здесь, соответственно, только сад.

Интервьюер: Кто вы по образованию?

Светлана: Вы знаете, я скажу сразу, что я по образованию врач. 5 лет назад я пришла, потому что моему ребенку пришло время идти в детский сад. Понятно, что хорошая няня может дать многое, но не коллектив, есть то, чему она не сможет научить. Встал вопрос детского сада. Я почему-то понимала, что это нужно, но предположить, что я могу повести своего ребенка в детский сад, я не могла, потому что у меня сразу возникало много мыслей: «Как она села?», «Как она поела?». В обычный сад я бы ее не отдала, а поскольку это уже целый семейный образовательный холдинг, то есть здесь учредитель Евгений Петрович, директор школы Татьяна Семеновна, и я — директор детского сада. Когда возникла такая ситуация, я ее привела, посмотрела, я посмотрела на этот быт в саду, я увидела некоторые моменты, которые, мне казалось, должны были быть, меня это все заинтересовало. Мне было сделано предложение со стороны директора школы попробовать себя в этом. Теперь я представляла, как я бы хотела, чтобы выглядел садик, в который бы я привела ребенка. До этого я вообще не представляла, как я могу своего ребенка отдать в сад. То есть придумать, как организовать этот коллектив, где я могу быть рядом или где няня может быть рядом, но отдать ребенка на весь день и со спокойной душой уехать на работу — такое я себе не представляла. На основании собственных ощущение

ний и собственного восприятия, каким он должен быть, я этим и занимаюсь. Моя дочь уже в школе, она учится во 2-м классе в этой же школе. С садиком у моего ребенка связаны самые лучшие воспоминания (я сама не ходила в детский сад). Я считаю, что мое детство тоже было счастливым, но у меня не было такого сада. Даже самый лучший тогда не был таким. Так говорят и многие родители. Меня это радует. Не хочется вывешивать никакие лозунги, главное — делать все с умом и с вдохновением. Я, во всяком случае, честна перед собой, потому что, я считаю, то, что мы делаем, качественно, насколько это возможно.

Интервьюер: В какой форме вы организованы? Коммерческая организация, частное предприятие?

Светлана: Негосударственное образовательное учреждение.

Интервьюер: Насколько сложно было эту форму зарегистрировать?

Светлана: Это, скорее, вопрос не ко мне, а к Петру Семеновичу или, скорее, Татьяне Семеновне. В свое время, 20 лет назад, она открыла школу, поэтому этот вопрос лучше задать ей.

Интервьюер: Какие формы частной образовательной организации могут быть?

Светлана: Чтобы мы существовали, должны быть клиенты, то есть все, что мы на сегодняшний день имеем возможность делать, мы делаем не за счет государства, а за счет наших клиентов, которые доверяются нам и приводят сюда детей. Если ставить вопрос немного по-другому, о том, должно быть или не должно быть, то я однозначно считаю — должно быть. Человеку всегда нужно давать право выбора. Ты сам выбираешь, отдавать своего ребенка в государственный сад или отдавать его в негосударственный сад. Если ты отдаешь его в государственный сад, то там ты можешь получить «вот это» и «вот это». Если ты его отдаешь в негосударственный сад, то здесь ты можешь получить иное. Поэтому возможность выбора должна быть.

Интервьюер: Кто у вас занимается решением юридических вопросов?

Светлана: На сегодняшний день всеми юридическими вопросами занимается мой супруг Кирилл Владимирович, который закончил в свое время эту школу, но таких ситуаций, в которых потребовалась бы серьезная юридическая помощь, у нас не возникало. Безусловно, есть моменты, которые требуют вмешательства. Очень часто бывают заминки, и тормозит весь процесс бюрократия оформления, например лицензии. Все это довольно длительный процесс, нужно собрать ворох документов, в которых «тут неправильно», «там неправильно». Видите, я сейчас поникла, потому что все это очень грустно. Грустно то, что тебе приходится доказывать, что ты делаешь очень важное дело. Самые страшные чувства, которые могут быть, это безразличие и равнодушие. Когда оно присуще людям, им все равно

совершенно, что тут делает «Планета», что она решает многие вопросы многих семей, как она их решает и на каком уровне. Об этом надо задумываться. А сегодня мы об этом не думаем.

Интервьюер: То есть мешает бюрократическая проволочка?

Светлана: У нас никогда нет четкого понимания, что тебе нужно делать, для чего тебе это нужно делать. Всеми этими вопросами документов занимаются Евгений Петрович и Петр Семенович. Когда получилось так, что Петр Семенович улетел на конференцию, совершенно случайно нам пришлось этим заниматься, и я столкнулась с каким-то «маразмом» просто. Я не понимаю, почему сразу нельзя сказать: «Вам нужно “то-то”, “то-то” и “то-то” для того, чтобы получить “вот это”». Нужно 33 раза взять список документов, потом его собрать, отправить совершенно не то в Департамент имущества, чтобы Департамент имущества тебе прислал непонятно по какой причине отказ. Вся эта мышинная возня, на мой взгляд, которая не имеет никакого отношения ни к детям, ни к тому, что я здесь делаю, она выводит из себя. Почему я должна доказывать, что я делаю поистине важное дело? Причем это уже стало полноценной приметой. Я же плачу за аренду и плачу за коммунальные услуги, я плачу зарплату, причем выше, чем она у государственных садиков, я должна платить больше, чтобы у меня работали лучше. Я делаю то, что я делаю, и мне с этим комфортно, но, когда мне приходится стучаться в двери к совершенно непонятным физиономиям, которые мне толком не могут ответить, что я должна сделать, чтобы стучаться спокойно завтра сюда...

Интервьюер: Может быть, вы имеете какие-нибудь льготы по аренде помещения?

Светлана: Пока ничего не могу сказать по поводу льгот, потому что пока у меня нет цены за аренду вот этого нового здания.

Интервьюер: Оно передано вам в пользование на правах аренды и договор подписан? Они имеют право вас отсюда потом переместить?

Светлана: Знаете, мы живем в таком государстве, что я сейчас вам скажу, что они не имеют права, а завтра вы меня обвините в том, что я вам соврала. Может быть, завтра так, что нас отсюда попросят. Колоссальная поддержка у меня осуществляется за счет моих родителей, за счет выпускников, за счет людей, которые в том числе имеют отношение к государству. Потому что они с нами знакомы и им доказывать, что мы собой представляем, не надо, потому что они все видят своими глазами, слышат ушами и поэтому они не представляют, как может быть по-другому. Это колоссальная поддержка, особенно со стороны родителей. У меня дважды в год проходят собрания со специалистами и дважды в год с директором, когда я общаюсь со своими клиентами. И когда я о чем-нибудь аккуратненько намекаю, что мне нужна какая-то помощь... Понимаете, поэтому мы не при-

даем этому какой-то важности. Представляете, что будет, если нас выселят на улицу? Пытались это сделать неоднократно. Но еще не соблюдены некоторые моменты. Представьте, грубо говоря, приходит письмо о том, что нужно освободить это помещение на 1 сентября. Оно приходит в июне месяце.

Интервьюер: И как они планируют решать этот вопрос?

Светлана: Представьте себе на секундочку, это учителя... Мы же обеспечиваем не только детей местами, это еще и рабочие места (у нас же с безработицей все хорошо в стране), и вот так вот в июне месяце сказать нам, чтобы мы освободили помещение... Я вот не знаю, чиновник своей головой задумывался или не задумывался? Или, например, есть распоряжение президента о том, чтобы поддержать нас. Многие об этом не знают и даже не догадываются, что есть такое распоряжение. Понятно, что здесь каждый должен начинать с себя, и когда мне задали вопрос, как вы... Пока каждому все равно на своих местах, пока каждый не задумается, что такое школа, что такое детский сад «Планета», конечно, всем все равно, какова будет судьба. Поэтому, когда ты хочешь, чтобы стало лучше, нужно начинать с себя.

Интервьюер: Как вы решаете проблему с СанПиНами? Есть ли какие-то придирки, проблемы?

Светлана: Есть придирки по поводу питания, того, как мы его организовываем, хотя я смотрю на питание в государственных садах, оно не отличное. Скандал, который был в прошлом году, он никого не оставил... Хотя при этом с нами ругалась, ненавидели нас всеми возможными и невозможными способами. Мы пытаемся из всех сил, стараемся всеми возможными и невозможными путями, благо сейчас мы готовим сами. Мы приглашаем поваров, сами все пробуем. Что касается питания, я считаю, что, если, например, это устраивает родителей, если нет вероятности возникновения заболевания, то почему бы нет? Мы отвечаем за жизнь детей. У нас заключается договор между родителем и учреждением о том, что мы несем ответственность за жизнь и здоровье ребенка. Понимаете, никакое СЭС ничего не сделает, отвечать все равно буду я перед родителями. Как вы считаете, я могу сделать плохо, заведомо зная, что это может повести за собой?

Интервьюер: Безусловно, нет.

Светлана: Нет, конечно. Поэтому здесь возможна какая-то упрощенная форма этих требований и пересмотра конкретно некоторых моментов, что касается пожарной безопасности. В школу пришли они: «“Отсюда” убрать и “туда” поставить». Одни пришли, сказали сделать так. Через год пришли другие, говорят надо сделать не так, а так, как было. Разве не абсурдная ситуация?

Интервьюер: То есть часто требования не совпадают, да?

Светлана: Да, возникает противоречие. Одна комиссия сказала по-одному, другая пришла, сказала по-другому. Я не знаю, как это должно быть изменено, но это должно быть сделано так, чтобы это не мешало мне работать.

Интервьюер: Хотелось бы, чтобы все работали по одной схеме.

Светлана: Безусловно. Хочется, чтобы требования были четкими. У нас сейчас возникла проблема с экранами: какие экраны на батарею ставить правильнее. Никто этого не знает. Вот я поставлю одни по нормам СанПиНа, а вот по нормам пожарников мне скажут, что неправильно стоит и нужно поменять. А то, что я буду его мордой тыкать в этот СанПиН, он мне найдет 33 отговорки. Я не найдусь, что ему сказать, потому что в голове у меня будет, честно говоря, совершенно другое. Я не могу себе позволить роскоши поставить одного человека, который будет заниматься только документами. Если бы можно было, я бы занималась только творческой работой. Я бы нацеливала коллектив на какие-нибудь мероприятия, что-нибудь придумывала бы, потому что у нас много всего интересного проходит в рамках всяких праздников, в частности в прошлом году мы поздравляли ветеранов, это уникальный праздник. Это очень важно детям в таком возрасте объяснить, что такое Великая Отечественная война, чтобы они все это прочувствовали. Они настолько в это вникли, они жили в этой теме... Когда я говорю об этом, я расцветаю, когда я начинаю говорить о пожарниках, мне становится очень-очень плохо. Просто если бы в нашей стране это было устроено в нашу пользу, по упрощенной схеме... Еще раз говорю, я не враг сама себе, мне не все равно. Я, безусловно, согласна, что нормы должны выдерживаться, иначе мы разведем здесь тиф, инфекцию всякого рода. Нормы должны быть, но требования не просто «так должно быть», а почему, никто не знает почему, и сегодня это так, а завтра совершенно по-другому. Это все должно быть в рамках здравого смысла.

Интервьюер: Вопрос еще об одной службе. С налоговой, наверное, тоже приходится иметь дело. Есть ли с ними какие-то проблемы, есть ли какие-то льготы?

Светлана: Это клиент больше опять же школы. Это вопрос опять же Татьяне Борисовне. Мне бы очень хотелось, чтобы вы с ней встретились, она вам тоже много всего интересного расскажет. Опять же школы государственные бывают разные. Бывают такие, которые пооткрывались — они уже закрылись. То есть школы открываются разные, но когда у школы есть история, когда она открывается не просто так, потому что неоднократно просили. «Неадекватный» ребенок окончил школу раньше возраста, в котором бы он окончил государственную школу, он в 20 лет стал кандидатом экономических наук, это мой супруг, Сорокин Кирилл Владимирович, и он сейчас, в общем-то, успешно работает. То есть вот этот ребенок там

бы не смог учиться, и неизвестно, что бы с ним было в этой школе. Поэтому я говорю, что вам было бы интересно с ним пообщаться. Они в основном сталкиваются со всем этим, в первую очередь узнают о многих проблемах, потому что это связано с тем, что я не бухгалтер и до сегодняшнего момента, пока мы не въехали в это здание, в основном документацией всей, с пожарниками, с СЭС занимался он один. Сейчас мы потихонечку начали в это вникать.

Интервьюер: И последний вопрос. Скажите, чем, по-вашему, частные сады должны отличаться от государственных? Какие хорошие черты от государственных они должны взять?

Светлана: Знаете, я не могу вам сказать, что они должны взять от государственных садов, честно вам признаюсь, по той простой причине, что я не знаю, что такое государственный сад. Я могу судить о нем исходя из родителей, которые бегут ко мне, исходя из тех детей, которые приходят ко мне. Исходя из того, что дети приходят иногда с проблемами, которые у них возникли после того, как они начали посещать сады. У нас достаточно большая психолого-педагогическая помощь этим детям. Сложно сказать, что мы можем оттуда взять, кроме программы, которая принята Министерством образования. Я не знаю, что мы можем взять у государственных садов, но одно могу сказать совершенно четко, я ни в коем случае не против наших уставов образования, только с некоторыми откорректированными моментами. Я имею в виду, что то, к чему мы сейчас приходим (старая программа, не одна из новейших), наше образование, то, которое было в России, если оно будет в правильном, скорректированном немножко виде, оно будет достаточно сильным. Если каждый будет правильно делать свою работу, каждый педагог будет делать все в интересах ребенка, то все будет замечательно. Здесь не надо ничего придумывать, у нас все есть для этого, просто у нас нет желания что-то менять. У нас вечные отговорки: то нам мало платят, то что-то другое... Хотя на сегодняшний день, я считаю, можно найти достойное место работы и там показать себя. Другое дело, что в каждой государственной школе все зависит от директора, совершенно точно. Каждый заинтересован в том, чтобы вывести свою школу или детский сад. На вопрос по поводу того, что бы я хотела взять, я вам не смогу ответить. Наверное, ничего. У меня свой детский сад, и, мне кажется, он такой, каким он должен быть. Безусловно, нам есть куда совершенствоваться, но мне не хватает, скорее, людей. Я готова принимать людей с должным уровнем подготовки. Мне не интересны как таковые люди, воспитатели, которые пришли из государственных садов. Мне нужны современные, креативные люди, не отталкивающиеся от программ, которые есть, которые установлены Министерством образования, то есть в основном это молодые люди.

Интервьюер: То есть ваши сотрудники в основном не имели опыта работы в государственных садах?

Светлана: В основном, да. По большей части, даже те, кто имели опыт в государственном образовании, это был недолгий опыт. У меня есть психолог-воспитатель, который ни дня не работал в государственном образовании, я считаю, что это просто подарок, такого воспитателя иметь. У меня женщина работает, тоже учитель по первому образованию и педагог-психолог по второму образованию, она уникальна совершенно.

Интервьюер: Чем вы отличаетесь?

Светлана: Мы видим каждого ребенка. Мы имеем такую возможность. Мы имеем возможность поработать с каждым отдельно. Существуют такие ситуации, когда мы можем выделить его на некоторое время из общего коллектива, чтобы каждый специалист позанимался с ребенком индивидуально, чтобы увидеть проблему, обозначить ее для себя и работать с ней. У нас есть возможность, чтобы родители сами приходили и предлагали что-то. «Нет, такого нет, это невозможно» — у нас не бывает таких ситуаций. Или, например, приходит ко мне перед 9 мая музыкальный руководитель и говорит, что нужно купить 10 одинаковых юбок и рубашек. Придет такой человек в государственный сад, ему, конечно, откажут. Мне не нужно давать никаких оснований, мне надо, чтобы у меня были 10 девочек в одинаковых юбках и 10 ребят в рубашках, потому что у меня на этом завязан сценарий. Я пойду и куплю это, и даже если у меня не будет такой финансовой возможности (у нас тоже, конечно, есть бюджет), я это сделаю на собственные деньги. Когда у меня спрашивают, за чей счет мы все делаем, я отвечаю, что мы существуем за счет наших родителей. Дополнительных денег нет. Мы формируем такую цену, в которую бы уложилось все. Если даже нам что-то взбрело в голову и мы не укладываемся, то я сказала, как мы это решаем. Главное, что если идея загорелась, то это срочно надо делать.

Интервьюер: Хотели бы вы в дальнейшем принимать участие в разработке каких-то законодательных инициатив для негосударственных садов? Или, может быть, не вы, а Татьяна Борисовна?

Светлана: Мне бы очень этого хотелось. И я, и Евгений Петрович были бы очень рады. Я думаю, нам было бы очень интересно.

Список литературы

Entwisle D., Alexander K. Entry into school: Entry Into School: The Beginning School Transition and Educational Stratification in the United States // Annual Review of Sociology. Vol. 19. 1993. No. 1. P.401–423.

Paret M. Early Structures of Educational Opportunity: Social Background, Education Transitions, and Equality Among a Cohort of American Kindergartners: Paper prepared for presentation at the meetings of the International Sociological Association Research Committee 28 (RC28), Los Angeles, August 18–21, 2005 (<http://www.ccpr.ucla.edu/publications/conference-proceedings/CP-05-041.pdf>).

Trochim W., Donnelly J. The Research Methods Knowledge Base. 3rd ed. Mason, OH: Atomic Dog Publishing, 2006 <http://www.socialresearchmethods.net/kb/intreval.htm>

Айвазова С.Г. Контракт работающей матери: советский вариант // Гендерный калейдоскоп: Курс лекций. М.: Academia, 2001.

Афанасьев В., Черкасов В. Маркетинг образовательных услуг // Маркетинг. 1999. № 6.

Баллаева Е.А. Социальные функции дошкольного образования и воспитания: Институциональный и статистический анализ // Дети реформ / Науч. ред. Н. М. Римашевская, З. А. Хоткина. М.: Институт экономических стратегий, 2011.

Баллаева Е.А. Проблемы развития альтернативных форм дошкольного образования // Народонаселение. 2013. № 2.

Веракса Н., Стеркина Р. и др. Рекомендации по аттестации руководящих и педагогических работников дошкольных образовательных учреждений // Дошкольное воспитание. 1993. № 10; Дошкольное воспитание. 1994. № 5.

Градскова Ю. Когда отдавать ребенка в детский сад и платить ли воспитателю? Родительство, гендер и учреждения // Laboratorium: Журнал социальных исследований. 2010. № 3. С. 44–58.

Государственный доклад «О положении детей и семей, имеющих детей в Российской Федерации», МТСЗ РФ, 2011.

Дошкольное образование в г. Москве и Московской области: Аналитический отчет. М.: Discovery research Group, 2012.

Езопова С.А. Менеджмент в дошкольном образовании. М.: Академия, 2003.

Женщина, мужчина, семья в России: последняя треть XX века. Проект «Таганрог» / Под ред. Н. М. Римашевской. М.: Изд-во ИСЭПН, 2001.

Ибрагимова Е. М., Кобчикова Е. В. Некоторые проблемы гражданско-правового регулирования деятельности дошкольных и школьных образовательных учреждений (<http://www.lexed.ru/pravo/theory/ezegod41/?ibragim.html>).

Калабихина И., Федотова О. Особенности проведения политики сочетания профессиональной и семейной жизни населения в европейских странах // Научные исследования экономического факультета: Электронный журнал. 2012. № 2.

Клячко Т. Российское образование в поисках ответа на новые вызовы // Демоскоп-Weekly. № 375-376. 2009, 1–17 мая.

Коррупция в детских садах постсоветской России (http://www.memoid.ru/node/Korruptsiya_v_detskih_sadah_postsovetskoj_Rossii).

Майер А. Программа развития дошкольного образовательного учреждения. (<http://dob.1september.ru/article.php?ID=200500108>).

Мальцева А. Государство будет финансировать частные школы и детские сады // Новые известия. 2012. 1 марта.

Материалы к заседанию Совета по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике при Президенте РФ. М.: АНО «Совет по вопросам управления и развития», 2013.

Оберемко О. А. Расходы домохозяйств на дошкольное образование и воспитание // Социологический журнал. 2005. № 3.

Общественная экспертиза процесса трансформации системы дошкольных образовательных учреждений / Отв. ред. О. Б. Савинская. СПб.: ЛЕМА, 2007.

Овчарова Л. Н., Пишняк А. И., Попова Д. О. Новые меры поддержки материнства и детства: рост уровня жизни семей с детьми или рост рождаемости?: Анализ мер поддержки материнства и детства, внедренных в 2007 году в Российской Федерации. М.: НИСП, ЮНИСЕФ, 2007 (<http://www.yamalchild.ru/docs/maternity.pdf>).

Охрана материнства в контексте урегулирования трудовых отношений для мужчин и женщин: Сравнительный анализ систем охраны материнства в трех европейских странах. М.: ПРООН, МОТ, 2011 (http://www.un.org/ru/publications/pdfs/motherhood_protection_in_context_of_family_work_relations_rus.pdf).

Оценка программ: методология и практика / Под ред. А. И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н. А. Кошелевой. М.: Престо-РК, 2009.

Прошкова З. В. Дошкольное образование как первичный ресурс жизненной стратегии (<http://www.ssa-rss.ru/files/File/Prowkova.pdf>).

Работа и семья в жизни женщин с детьми-дошкольниками: опыт города Москвы / Под ред. О. Б. Савинской. М.: ООО «Вариант», 2008.

Регионы России: Социально-экономические показатели, 2012: Стат. сб. М.: Росстат, 2012.

Реморенко И. Образование и развитие инновационной экономики: внедрение современной модели образования в 2009–2012 гг. // Тенденции развития образования: придут ли новые учителя в школу: Материалы V междунар. науч.-практ. конф. (15–16 февраля 2008 г.). М.: Логос, 2008.

Ржаницына Л. С. Детские дошкольные учреждения: экономические аспекты функционирования // Человек и труд, 2007. № 8. С. 24–29.

Ржаницына Л. С., Бессолова О. А. Стандарт экономической устойчивости семьи с детьми в Москве. М.: ООО «Вариант», 2008.

Савинская О. Б. Оценка качества дошкольного образования родителями: построение модели социального партнерства // Тезисы Всероссийской социологической конференции «Образование и общество». Москва, 20–22 октября 2009 г. М.: ИС РАН; РОС, 2009.

Савицкая Е. В. Некоторые итоги исследования системы детского дошкольного образования // Вопросы образования, 2004. № 4. С. 261–277.

Селиверстова И. В. Доступность дошкольного образования: влияние территориального фактора // Социологические исследования (СоцИс). 2005. № 1. С. 95–103.

Селиверстова И. В. Дошкольное образование сегодня: могут ли кадры стать потенциальным ресурсом развития сферы образования? // Тенденции развития образования: придут ли новые учителя в школу. М.: Логос, 2008.

Прокофьева Л., Рыбальченко С., Юрьев Е. Семейная политика Франции: возможности применения успешного опыта в России / Институт научно-общественной экспертизы. М.: ООО «М-Студио», 2012.

Ситникова Е. В. Сделать дошкольное образование доступным – возможно // Детский сад: теория и практика. 2011. № 2. С. 15–18.

Социология образования. Труды по социологии образования. Т. XVI. Вып. XXVIII / Под ред. В. С. Собкина. М.: Институт социологии образования РАО, 2012.

Сухова А. Услуги по уходу за детьми: масштабы и факторы потребления российскими семьями // Журнал исследований социальной политики. 2011. Т. 9. № 4. С. 473–494.

Тупичкина Е. А. Семейный (домашний) детский сад: проблемы организации, функционирования и развития // Детский сад: теория и практика. 2011. № 2. С. 54–60.

Чернова Ж. В. Семейная политика в Европе и России: гендерный анализ. СПб.: Норма, 2008.

Шамова Т. И., Третьяков П. И., Капустин Н. П. Управление образовательными системами: Учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений / Под ред. Т. И. Шамовой. М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 2001.

Швецова Г. Н. Социальный заказ региональному образованию (portal.magi.ru/minobr/DocLib9/соцзаказ.doc).

**НЕГОСУДАРСТВЕННОЕ
ДОШКОЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ В РОССИИ**

ОЦЕНКА ПРОГРАММ ГОСПОДДЕРЖКИ,
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
И ПЕРСПЕКТИВ РАЗВИТИЯ

Редактор-корректор *Т.Ю.Лобкова*
Компьютерная верстка *В.Б.Сидорович*

Подписано в печать 25.06.2013
Формат 60×90 1/16. Бумага офсетная
Печать офсетная. Усл. печ. л. 11,75
Тираж 500 экз. Заказ № _____

ООО «Деловые и юридические услуги «ЛексПраксис»»
129090, г. Москва, ул. Щепкина, д. 8

Отпечатано ООО «Информполиграф»
111123, г. Москва, ул. Плеханова, д. 3а