



## МОНИТОРИНГ ЭКОНОМИКИ ОБРАЗОВАНИЯ

Информационно-аналитические материалы по результатам статистических и социологических обследований

Материалы подготовлены в рамках проекта «Мониторинг экономики образования», реализуемого в соответствии с Тематическим планом научно-исследовательских работ и работ научно-методического обеспечения, предусмотренных Государственным заданием НИУ ВШЭ на 2020 год

Выпуск № 3, 2020

И. В. Абанкина, Л. М. Филатова

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: ОБЕСПЕЧЕННОСТЬ МЕСТАМИ, ВОЗМОЖНОСТИ И РИСКИ

Информационно-аналитический материал посвящен результатам поэтапной интеграции образовательных и демографических процессов, происходящей в рамках стратегии государственной политики. Рассматривается обеспеченность воспитанников местами в организациях, осуществляющих деятельность по реализации образовательных программ дошкольного образования, присмотр и уход за детьми, на основе анализа спроса и предложения, выявляются различия по типу местности и федеральным округам.

В материале использованы данные Росстата по итогам федеральных статистических наблюдений. Анализ ретроспективных показателей проводился по данным статистических ежегодников «Народное хозяйство РСФСР» за 1958–1990 гг.

- Результаты анализа подтверждают не только расширение сегмента образовательных организаций, реализующих программы дошкольного образования, и рост численности воспитанников, но и повышение доступности и охвата дошкольным образованием.
- Отмечаются стабильные темпы роста числа мест для дошкольников в городских поселениях.
- Выявлено негативное влияние конкуренции в сфере дошкольного образования в сельской местности.
- Для обеспечения эффективного использования мест требуется разработка аргументированных прогнозов спроса потенциальных потребителей, сформированных на основе контроля численности детей дошкольного возраста и воспитанников дошкольного образования в сельской местности.

В 2013–2019 гг. произошли значительные преобразования в сфере дошкольного образования, направленные на повышение его доступности и эффективности. Этот период ознаменован

реализацией государственной программы модернизации региональных систем дошкольного образования<sup>1</sup>, утверждением федерального государственного образовательного стандарта

<sup>1</sup> Программа модернизации региональных систем дошкольного образования в 2013–2020 гг. реализуется согласно постановлениям Правительства Российской Федерации от 3 июня 2013 г. № 459; от 14 января 2014 г. № 22; от 14 апреля 2014 г. № 289; от 29 января 2015 г. № 71.

дошкольного образования<sup>2</sup>, изменением СанПиН<sup>3</sup>, проведением мероприятий по повышению средней заработной платы<sup>4</sup>, расширением сегмента образовательных организаций, реализующих программы дошкольного образования<sup>5</sup>.

В рамках интеграции демографической и образовательной политики осуществляются меры по усилению государственной поддержки семей, имеющих детей (в частности предоставление материнского капитала), и развитию вариативных форм дошкольного образования (семейные группы, группы кратковременного пребывания детей, инклюзивное образование в группах общеразвивающего вида и др.)<sup>6</sup>. Указанные меры дали позитивные результаты. Впервые за 60-летний период развития дошкольного образования, несмотря на снижение рождаемости в 2015–2019 гг., отмечается рост численности воспитанников организаций, реализующих образовательные программы дошкольного образования.

Как удержать достигнутый уровень? Какие меры должны быть предприняты для дальнейшего развития дошкольного образования? Для ответа на эти вопросы необходимо оценить обеспеченность местами на основе анализа спроса и предложения, а также эффективность их использования в организациях, реализующих образовательные программы дошкольного образования, присмотр и уход за детьми, в различных населенных пунктах.

Влияние циклов рождаемости на численность воспитанников дошкольного образования прослеживается с 1968 по 2014 г. (рис. 1). Действует принцип цикличности – рождаемость снижается при уменьшении числа женщин репродуктивного возраста. Несомненно, рост (снижение) числа родившихся детей приводит к соответствующим изменениям численности населения дошкольного возраста, а в дальнейшем – воспитанников в сфере дошкольного образования.

Столь явная корреляция проявлялась не на всех этапах развития дошкольного образования. Так, в РСФСР в 1958 г. при максимальном за весь рассматриваемый период уровне рождаемости (2799 тыс. человек) была зафиксирована минимальная численность воспитанников дошкольного образования (2390 тыс. человек). В результате 1958 г. стал стартовым для принятия мер по развитию детских дошкольных учреждений в стране. Огромное значение для развития этой сферы имело принятое 21 мая 1959 г. постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по дальнейшему развитию детских дошкольных учреждений, улучшению воспитания и медицинского обслуживания детей дошкольного возраста».

В Российской Федерации переломным периодом можно считать 2015–2018 гг., когда была преодолена негативная тенденция влияния рождаемости на контингент воспитанников дошкольного образования (рис. 1). В современных условиях государственная демографическая политика, направленная на повышение уровня рождаемости, ориентирована в первую очередь на обеспечение потребности семей в услугах дошкольного образования, рост их доступности и качества на основе развития всех форм организаций дошкольного образования (как государственных, так и частных).

Однако достижение целевых показателей доступности дошкольного образования не всегда является гарантом обеспечения местами и их эффективного использования. Это касается всех населенных пунктов, вне зависимости от плотности населения, природно-климатических условий и транспортной доступности.

В сельской местности тенденция превышения числа мест в организациях дошкольного образования над реальной численностью воспитанников наблюдается уже много лет. В 1992 г.

<sup>2</sup> Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 17 октября 2013 г. № 1155 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования».

<sup>3</sup> Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 27 августа 2015 г. № 41 «О внесении изменений в СанПиН 2.4.1.3049-13 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы дошкольных образовательных организаций».

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 2190-р «Об утверждении программы поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы».

<sup>5</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 295-р «Об утверждении Государственной программы Российской Федерации "Развитие образования на 2013–2020 годы"».

<sup>6</sup> Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»;

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 г. № 722-р «План мероприятий ("дорожная карта") Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки»;

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 августа 2014 г. № 1618-р «Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года».

Рисунок 1

**Сопоставление динамики численности воспитанников образовательных организаций, реализующих программы дошкольного образования, и численности родившихся\* (тысячи человек)**



\* Пунктиром на графиках обозначены линии полиномиального тренда.  
 Источники: статистические ежегодники «Народное хозяйство РСФСР», 1958–1990; данные Росстата: Российский статистический ежегодник, 2019; Итоги федеральных статистических наблюдений. Дошкольное образование; Рождаемость, смертность и естественный прирост населения по субъектам Российской Федерации за 2018 год, 2018; Статистика и показатели: Рождаемость по данным Росстат.

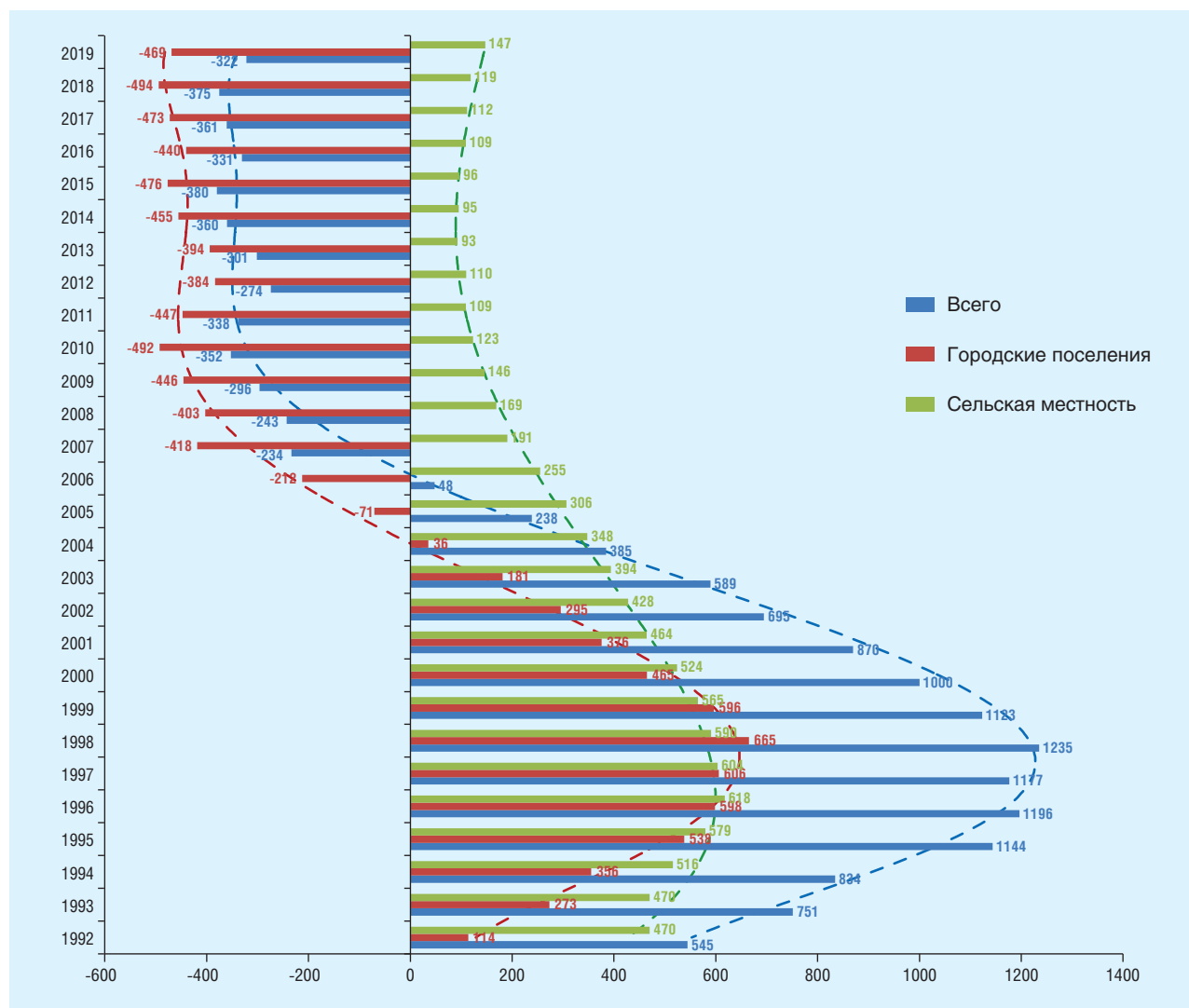
разрыв составлял 470 тыс., в 2019 г. – 147 тыс. (рис. 2). Ввод избыточного количества мест сопряжен с необоснованными финансовыми расходами. Кроме того, вследствие этого значительно обостряется проблема обеспеченности местами детей, проживающих в городских поселениях: в 2019 г. дефицит мест в дошкольных образовательных организациях и образовательных организациях, реализующих программы дошкольного образования, достиг здесь 469 тыс.

Неэффективное использование мощностей дошкольного образования в сельской местности отмечается практически на всей территории страны (рис. 3). Исключение составляет только Северо-Кавказский федеральный округ, где почти повсеместно наблюдается острый дефицит мест в сфере дошкольного образования.

С чем связана такая ситуация? Во-первых, это следствие негативных демографических процессов – ежегодного снижения численности населения (рис. 4) и миграционного оттока молодежи

**Рисунок 2**

**Обеспеченность детей местами в дошкольных образовательных организациях и образовательных организациях, реализующих программы дошкольного образования\***  
(тысячи мест)



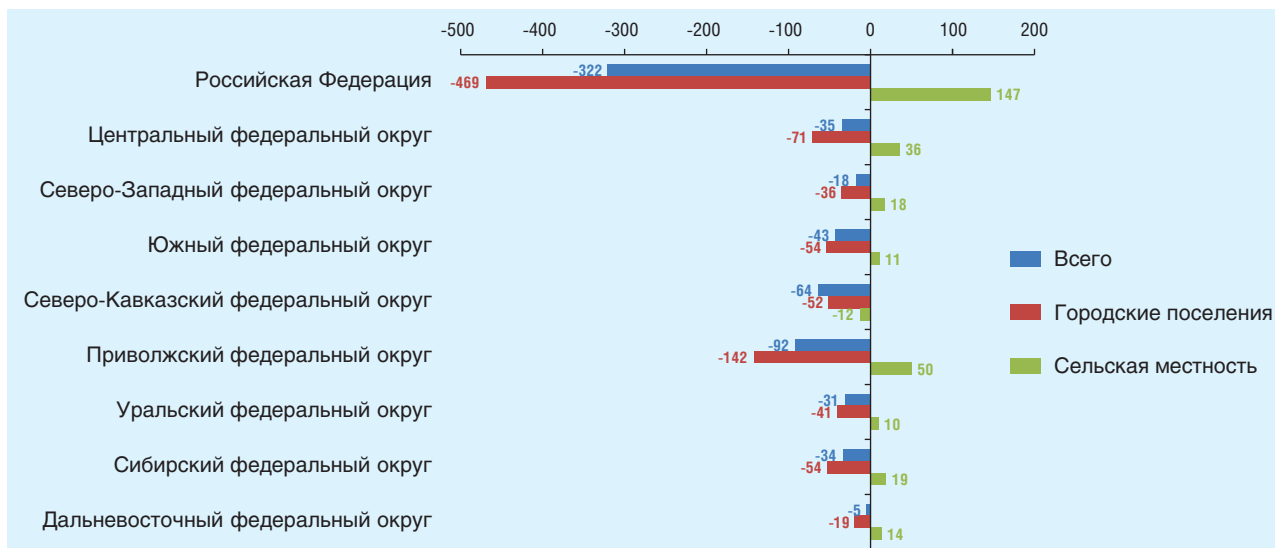
\* Положительные значения на графике указывают на избыток мест, отрицательные – на их нехватку. Пунктиром обозначены линии полиномиального тренда.

Источники: рассчитано по данным Росстата: Образование в России, 2003; Российский статистический ежегодник, 2018; Итоги федерального статистического наблюдения. Дошкольное образование, 2019.

**Рисунок 3**

**Обеспеченность детей местами в дошкольных образовательных организациях и образовательных организациях, реализующих программы дошкольного образования, по федеральным округам: 2019**

(тысячи мест)



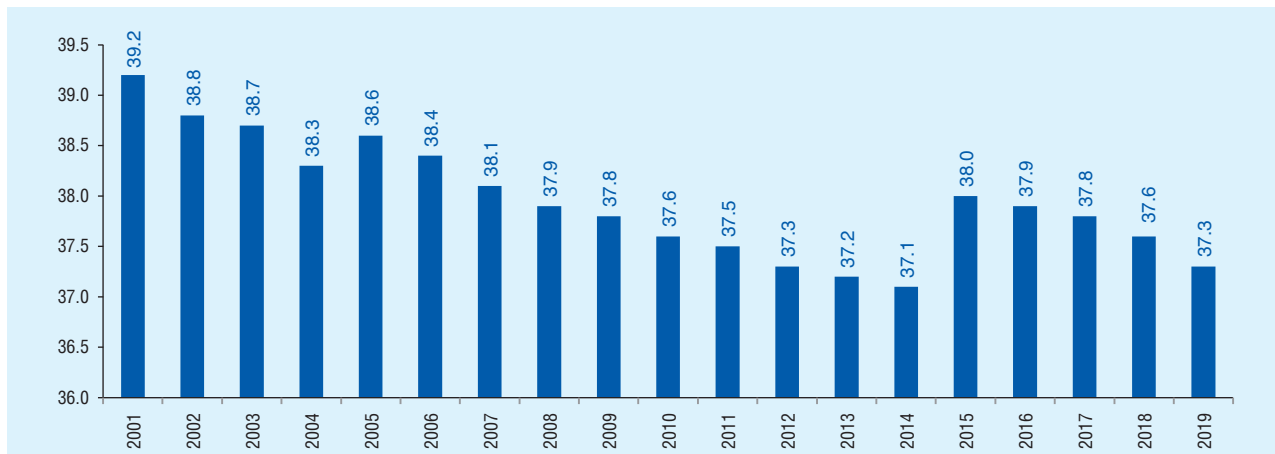
\* Положительные значения на графике указывают на избыток мест, отрицательные – на их нехватку.

Источник: рассчитано по данным Росстата: Итоги федерального статистического наблюдения. Дошкольное образование, 2019.

**Рисунок 4**

**Численность населения Российской Федерации, проживающего в сельской местности\***

(миллионы человек)



\* Данные за 2015 и последующие годы приведены с учетом численности населения Республики Крым и г. Севастополя.

Источник: Росстат. Демография. Численность населения.

в города [Мкртчян, 2014; Збарская, 2012], которые приводят к снижению рождаемости и сокращению численности детей дошкольного возраста. Вторая причина кроется в отсутствии равновесия между предложением и спросом на образовательные программы дошкольного образования в сельской местности. В услови-

ях снижения численности детей дошкольного возраста на рынке образовательных услуг наблюдается конкуренция между общеобразовательными и дошкольными образовательными организациями (первые лидируют в конкурентной борьбе). Ее результатом становится неэффективное использование мощностей и теми,

и другими организациями, приводящее к необоснованным расходам бюджетных средств.

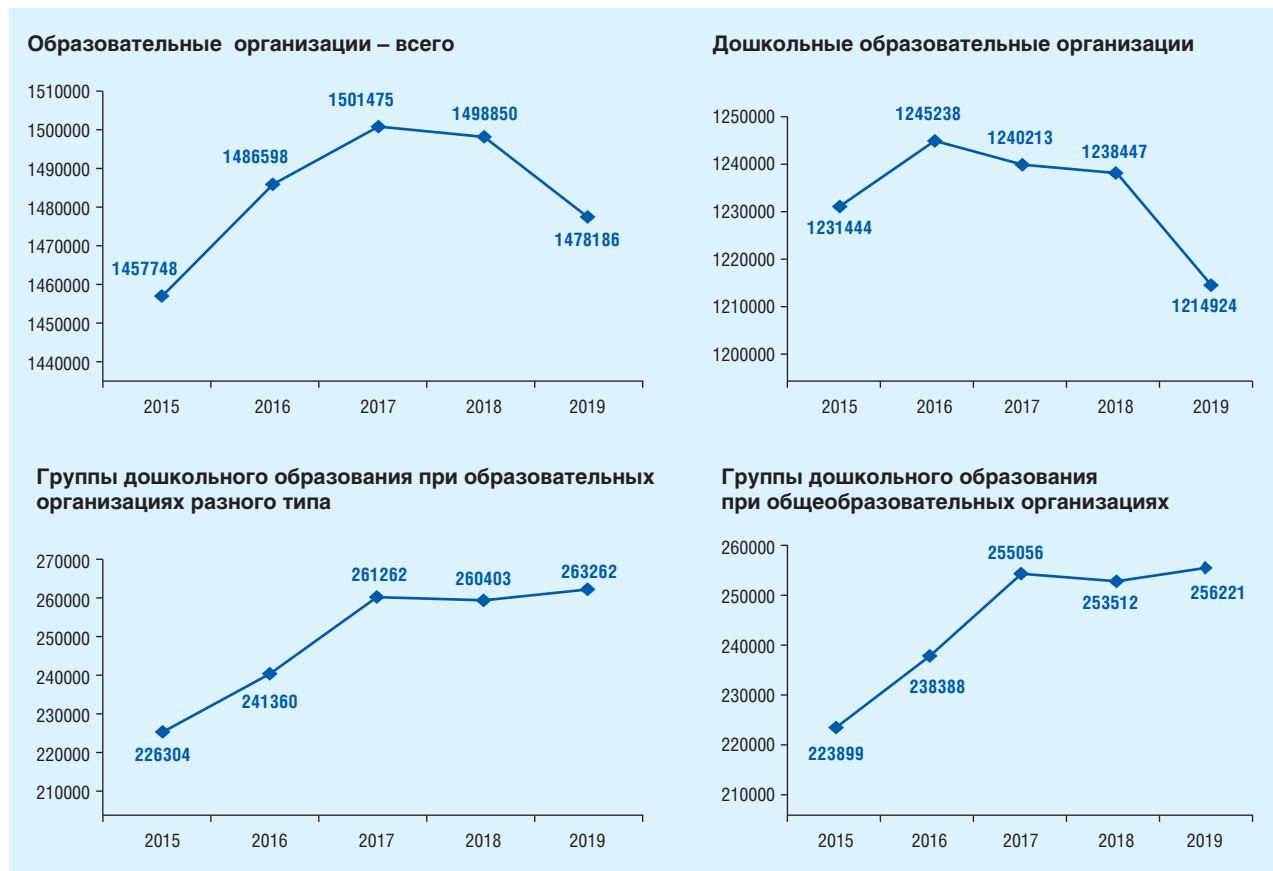
В 2019 г. общая численность детей, проживающих в сельской местности и посещающих дошкольные образовательные организации либо группы дошкольного образования при общеобразовательных организациях, организациях среднего профессионального, высшего, дополнительного образования и иных юридических лицах, составляла 1478.2 тыс. человек, что на 20.7 тыс. человек меньше, чем в 2018 г. (рис. 5). Наиболее выражена отрицательная динамика в дошкольных образовательных организациях: с 2018 по 2019 г. численность их воспитанников сократилась на 23.5 тыс. человек. В 2019 г. на долю дошкольных образовательных организаций при-

ходило 82.2% воспитанников (1214.9 тыс. человек), групп дошкольного образования в других организациях – 17.8% (263.3 тыс. человек), из них 17.3% (256.2 тыс. человек) – воспитанники в группах дошкольного образования при общеобразовательных организациях.

В сельской местности активно растущее предложение общеобразовательных организаций на места в группах дошкольного образования значительно превысило спрос родителей дошкольников на данные программы и снизило заинтересованность в услугах дошкольных образовательных организаций. Это привело к ликвидации порядка 12.3 тыс. мест уже в 2017 г. В 2019 г. организации дошкольного образования потеряли около 23.5 тыс. воспитанников и ликвидировали более

**Рисунок 5**

**Численность воспитанников образовательных организаций, реализующих программы дошкольного образования, присмотр и уход за детьми, в сельской местности по видам образовательных организаций (человек)**



Источники: Росстат. Итоги федеральных статистических наблюдений. Дошкольное образование, 2015–2019.

3 тыс. мест. В общеобразовательных организациях были созданы группы для реализации программ дошкольного образования общей вместимостью свыше 10.7 тыс. мест, из которых востребованными оказались только 2.7 тыс., или 25.3% (рис. 6).

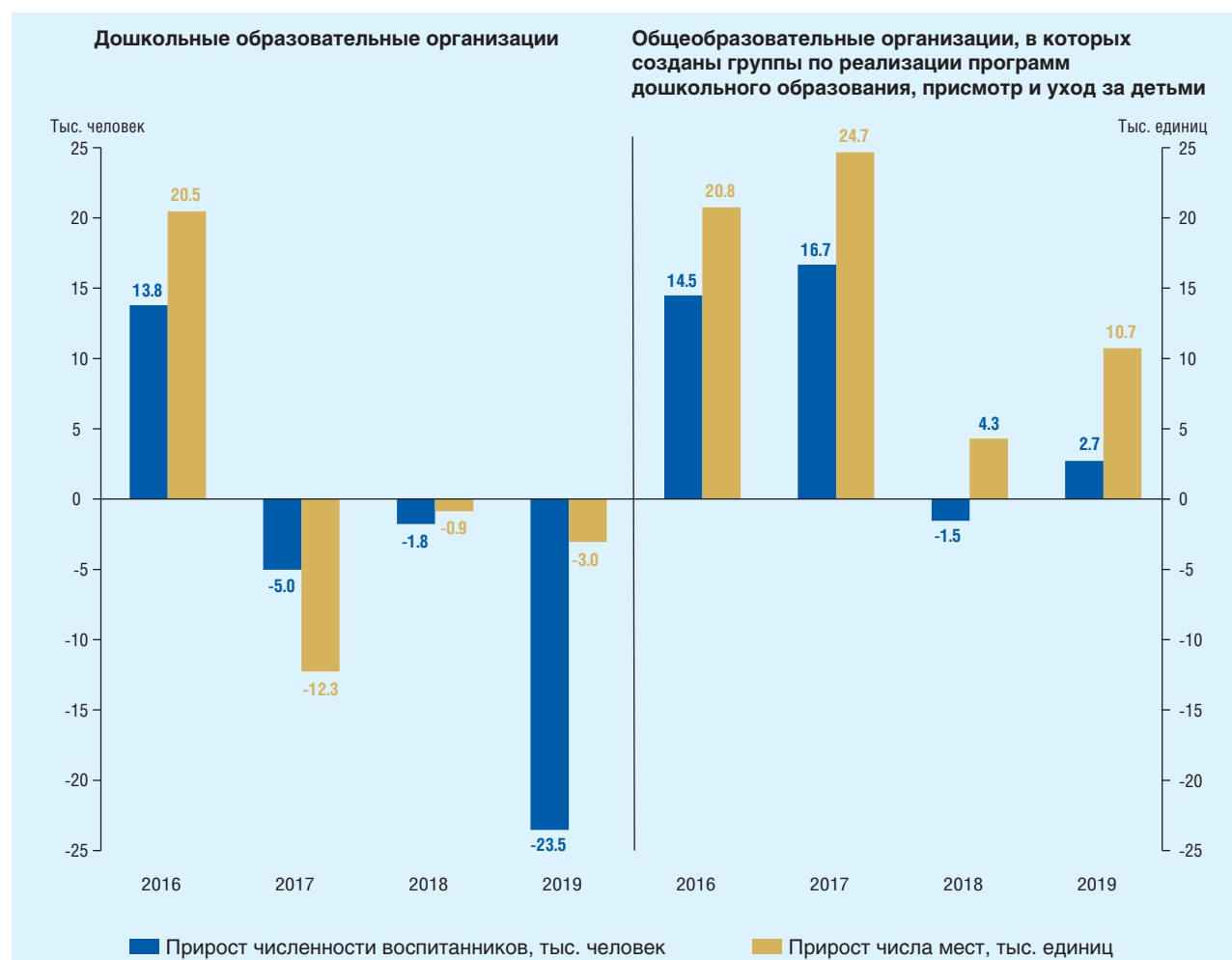
В ряде субъектов Российской Федерации наращивание мощностей в группах дошкольного образования различных образовательных организаций в сельской местности проводилось на фоне значительного падения численности воспитанников и ликвидации мест в дошкольных образовательных организациях. Так, в Астраханской области число воспитанников сократилось на 51 человека, в Омской – на 369, в Челябин-

ской – на 159, при этом было введено в эксплуатацию 403, 316 и 33 новых места соответственно. Предложение на места в группах дошкольного образования превышало спрос в Новгородской области на 37%, Пермском крае – на 80%, Удмуртской Республике – на 91%.

Наибольшие потери численности воспитанников и самая активная ликвидация мест как в дошкольных образовательных организациях, так и в группах по реализации программ дошкольного образования, организованных при различных образовательных организациях, в сельской местности в 2019 г. зафиксированы в Костромской, Липецкой и Ленинградской областях, Республике Бурятия. Оптимальное соотношение

Рисунок 6

### Динамика численности воспитанников и числа мест в дошкольных образовательных организациях и группах общеобразовательных организаций сельской местности



Источники: расчеты авторов по данным Росстата: Итоги федеральных статистических наблюдений. Дошкольное образование, 2015–2019.



предложения и спроса отмечается в Московской области и Республике Крым.

В Чеченской Республике программы дошкольного образования, присмотр и уход за детьми в сельской местности реализуют только дошкольные образовательные организации. В 2019 г. на 100 мест в них приходилось 133 воспитанника, т.е. дефицит мест составил 11.3 тыс.

Таким образом, можно констатировать, что сегмент дошкольного образования в сельской местности перенасыщен предложением: в 2019 г. в целом по России на 100 мест приходился всего 91 воспитанник (рис. 7). Этим объясняется активная конкуренция за потребителя.

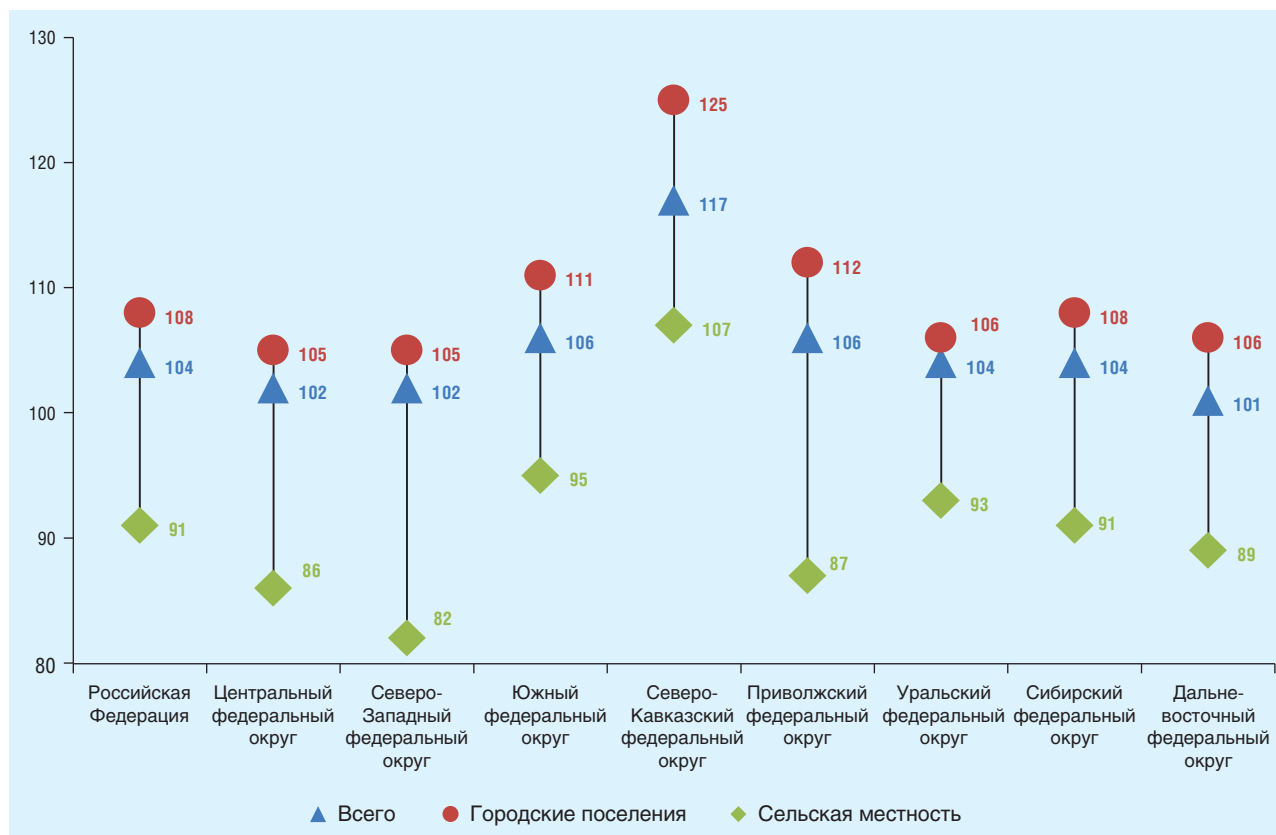
В городских поселениях, в отличие от сельской местности, ведется планомерное наращивание мест для дошкольников как в дошкольных обра-

зовательных организациях, так и в группах, созданных в общеобразовательных организациях (рис. 8). Основным стимулом к удовлетворению спроса на образовательные услуги дошкольного образования в городах являются меры государственной политики, направленные на повышение доступности и эффективности дошкольного образования.

Наиболее остро проблема обеспечения местами в сфере дошкольного образования в городской местности ощущается в Северо-Кавказском федеральном округе (в среднем 125 воспитанников на 100 мест), в частности в Чеченской Республике (148) (рис. 9), а также в республиках Адыгея (Южный федеральный округ) и Тыва (Сибирский федеральный округ), где на 100 мест здесь приходится 148 и 150 воспитанников соответственно.

Рисунок 7

**Численность воспитанников на 100 мест в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми, по федеральным округам: 2019 (человек)**



Источник: Росстат. Итоги федерального статистического наблюдения. Дошкольное образование, 2019.



### Рисунок 8

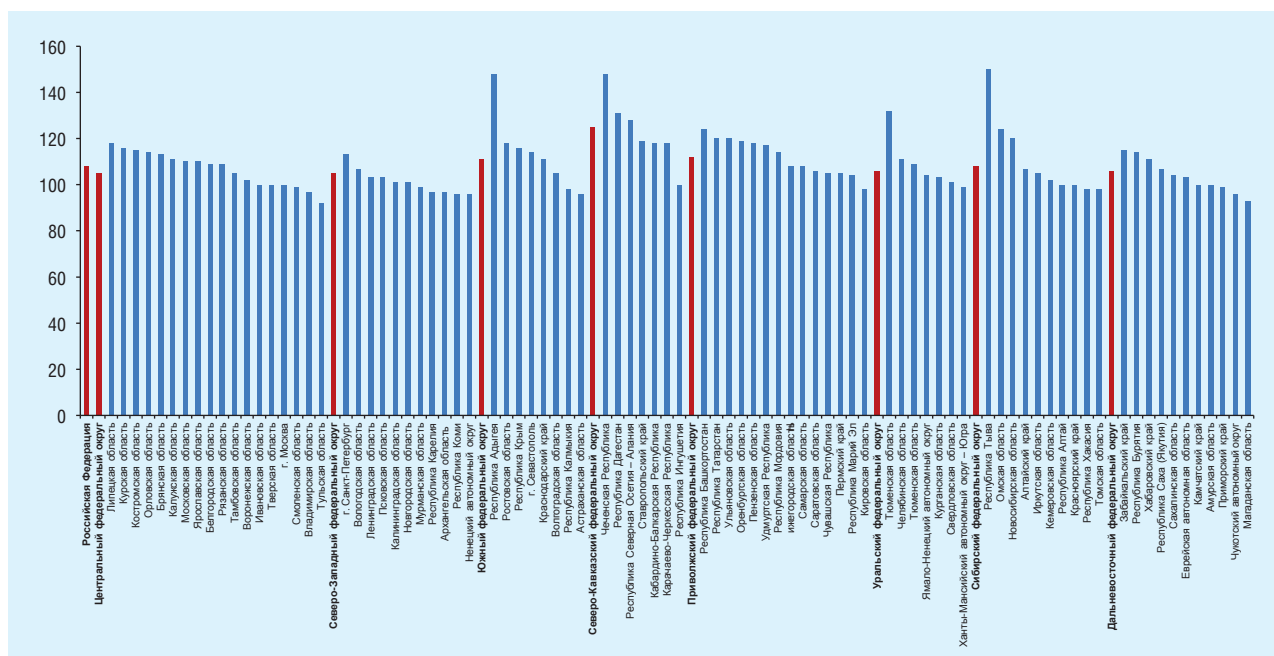
**Динамика численности воспитанников и числа мест в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми, в городских поселениях**



Источники: рассчитано по данным Росстата: Итоги федеральных статистических наблюдений. Дошкольное образование, 2015–2019.

### Рисунок 9

**Численность воспитанников на 100 мест в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми, в городских поселениях: 2019 (человек)**



Источник: Росстат. Итоги федерального статистического наблюдения. Дошкольное образование, 2019.

## Заключение

Реализация стратегии государственной политики в сфере дошкольного образования оказала колоссальное влияние на развитие материально-технической базы образовательных организаций, реализующих программы дошкольного образования, присмотр и уход за детьми, что способствовало привлечению детей разных возрастных групп в систему дошкольного образования. Однако нарушение равновесия между предложением образовательных программ дошкольного образования

в сельской местности и спросом на них, вызывающее необходимость создания новых мест либо ликвидации невостребованных, приводит к необоснованным бюджетным расходам. Чтобы избежать их и добиться эффективного использования мест, требуется разработка аргументированных прогнозов спроса потенциальных потребителей, сформированных на основе контроля численности населения, детей дошкольного возраста и воспитанников дошкольного образования в сельской местности.

## Список литературы

- Збарская И. А.* (2012) Вопросы текущего учета внутрироссийской миграции в системе Росстата // Миграция в современной России: состояние, проблемы, тенденции. Сб. научн. тр. / Под общ. ред. К. О. Ромодановского, Е. Ю. Егоровой, В. А. Лянного. М.: ФМС России.
- Мкртчян Н. В.* (2014) Миграционная активность населения в современной России. М.: Статистика.
- Росстат (2003) Образование в России. <http://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13216> (дата обращения: 07.07.2020).
- Росстат (2018) Рождаемость, смертность и естественный прирост населения по субъектам Российской Федерации за 2018. [http://old.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/](http://old.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/) (дата обращения: 30.06.2020).
- Росстат (2019а) Российский статистический ежегодник. [https://www.gks.ru/storage/mediabank/Ejegodnik\\_2019.pdf](https://www.gks.ru/storage/mediabank/Ejegodnik_2019.pdf) (дата обращения: 30.06.2020).
- Росстат (2019б) Итоги федеральных статистических наблюдений. Дошкольное образование (форма № 85-К). <https://www.gks.ru/folder/13398> (дата обращения: 08.07.2020).
- Статистика и показатели (2019) Рождаемость по данным Росстат. <https://rosinfostat.ru/rozhdaemost/> (дата обращения: 30.06.2020).