



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 № 43, 2020

И. В. Абанкина, Л. М. Филатова

ДОСТУПНОСТЬ ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ДЛЯ ДЕТЕЙ ДО ТРЕХ ЛЕТ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ, МЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

В работе рассматриваются показатели раннего развития детей, которые обучаются в образовательных организациях, реализующих программы дошкольного образования, присмотр и уход за детьми в ясельных группах. Проведен анализ доступности дошкольного образования для детей раннего возраста (до трех лет), обеспеченности местами по федеральным округам, различий между городскими поселениями и сельской местностью.

Источником информации послужили результаты социологического исследования на основе опроса родителей детей в возрасте до трех лет, который проводился в 2020 г. в рамках мониторинга экономики образования НИУ ВШЭ. Кроме того, использовались статистические данные по динамике роста доступности дошкольного образования для детей этой возрастной группы.

- В условиях пандемии COVID-19 государство показало готовность взять на себя обязательства по обеспечению доступности дошкольного образования и разделить с родителями ответственность за воспитание детей раннего возраста.
- Многие дошкольные образовательные организации в период пандемии перешли на дистанционный формат работы. Это привело к снижению охвата детей раннего возраста (до трех лет) дошкольным образованием.
- Отмечаются дифференциация по распределению воспитанников ясельных групп по федеральным округам, различия между городскими поселениями и сельской местностью.

Введение

Исследование, проведенное в 2020 г. в рамках мониторинга экономики образования НИУ ВШЭ, направлено на изучение ситуации с дошкольным образованием в Российской Федерации. Обеспечение доступности дошкольного образования для детей до трех лет независимо от места проживания родителей позволяет со-

здать благоприятные условия для выравнивания стартовых возможностей детей из разных социальных слоев и групп населения. Кроме того, это дает возможность выхода на рынок труда молодых матерей после декретного отпуска и отпуска по уходу за ребенком, что способствует повышению их социального статуса, стабилиза-

ции семейного бюджета и реализации больших возможностей для развития детей раннего возраста.

В 2012 г. Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» дошкольное образование было признано полноценным уровнем образования. После этого основные усилия были направлены на обеспечение доступности дошкольного образования для детей от трех лет. Вопросам их раннего развития не уделялось достаточного внимания. Более того, для обеспечения доступности дошкольного образования, начиная с трехлетнего возраста, во многих муниципалитетах были перепрофилированы ясли и группы младшего возраста, в результате чего доступность детских садов для детей младше трех лет значительно сократилась. Фактически ответственность за воспитание детей до трех лет была полностью переложена на плечи родителей. Смягчали эту проблему материальная поддержка семей до полутора лет (выплата пособия матерям по уходу за ребенком) и сохранение рабочего места в случае отпуска по уходу за ребенком до трех лет, но уже без сохранения содержания. Даже материнский капитал можно было использовать на образование детей только после достижения ими трехлетнего возраста (рис. 1).

Такая ситуация вызвала социальную напряженность и обострила проблему социального неравенства, в первую очередь для неполных семей. Для них возможность отдать ребенка в детский сад после полутора лет критически важна, в первую очередь из-за необходимости выйти на работу. Но и в других семьях желание не потерять квалификацию и вернуться к трудовой деятельности без серьезной профессиональной переподготовки мотивировало матерей к выходу на работу. Однако не только это стало обоснованием для разворота государственной политики в сторону раннего развития. Большинство экспертов сошлись во мнении, что сопровождение развития детей, начиная с раннего возраста, не только помогает им подготовиться к освоению дальнейших образовательных программ и способствует их социализации, но и позволяет своевременно скорректировать и предотвратить неблагоприятные сценарии развития

ребенка. Сложности в получении дошкольного образования, в том числе места в яслях, могли повлиять на демографическую ситуацию. Намечился тренд на снижение рождаемости. Изменились темпы роста численности воспитанников по разным возрастным категориям.

Таким образом, меры политики по повышению доступности дошкольного образования для детей до трех лет направлены не только на возвращение матерей к трудовой деятельности, но и на повышение мотивации к увеличению числа детей в семье¹. В условиях пандемии государственная политика, предусматривающая дополнительную выплату пособий семьям с детьми, выражается в том числе в готовности государства взять на себя обязательства по обеспечению доступности дошкольного образования и разделить с родителями ответственность за воспитание детей раннего возраста.

Доступность дошкольного образования для детей раннего возраста: основные рычаги повышения и риски в условиях пандемии COVID-19

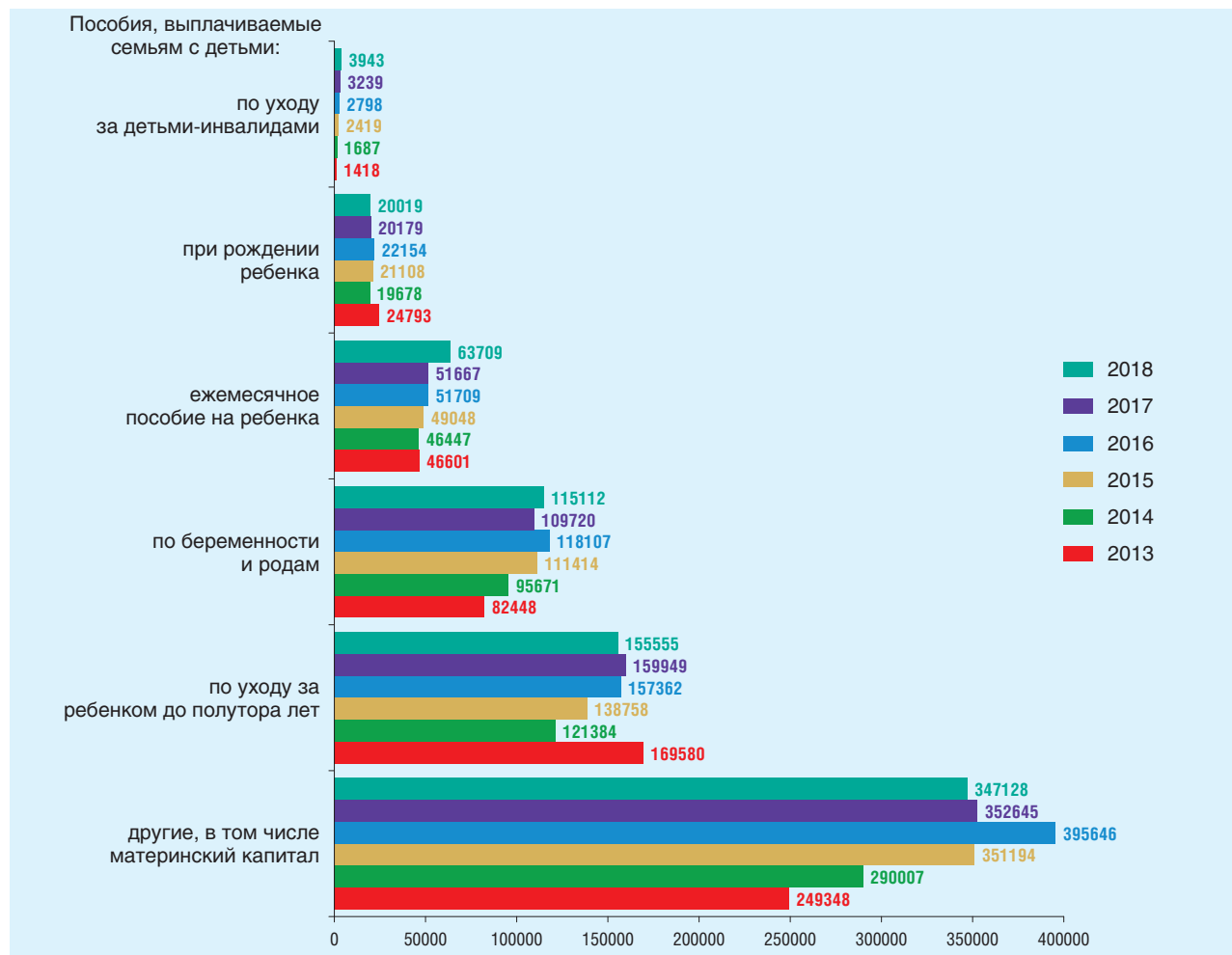
С 2020 г. в качестве основного комплексного показателя обеспеченности дошкольным образованием детей в возрасте от полутора до трех лет начала использоваться системная доступность дошкольного образования для детей этой возрастной категории. Данная характеристика включает показатели территориальной, транспортной, инфраструктурной и иной (при необходимости) доступности дошкольного образования, а также требования к размещению соответствующих организаций, осуществляющих образовательную деятельность по реализации образовательных программ дошкольного образования, присмотр и уход за детьми дошкольного возраста (далее – ДОО).

Современные вызовы, связанные с эпидемиологической ситуацией, повлияли на доступность дошкольного образования детей в возрасте от полутора до трех лет (рис. 2). Во многом это объясняется переходом образовательных

¹ Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.08.2014 № 1618-р; Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Рисунок 1

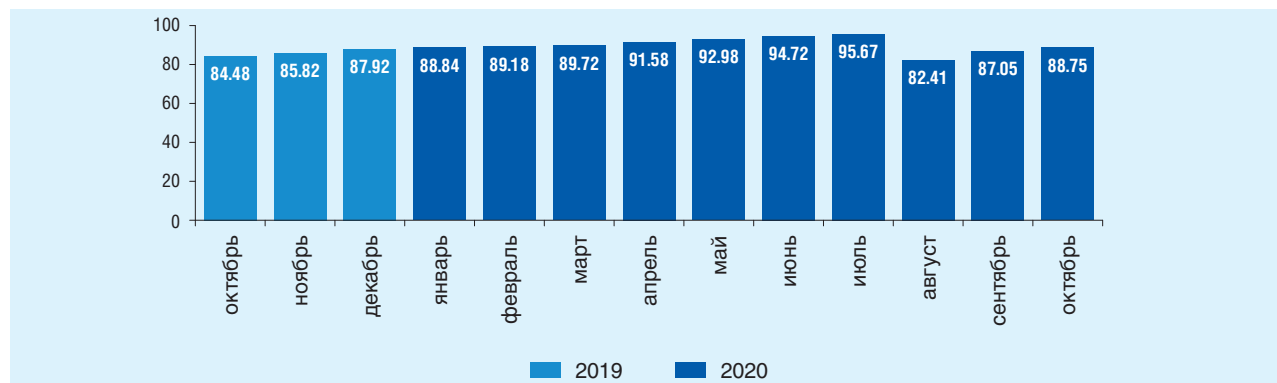
Объем и структура пособий, выплачиваемых семьям с детьми
(миллионы рублей)



Источник: Росстат. Денежные доходы и расходы населения. <https://www.gks.ru/compendium/document/13270>

Рисунок 2

Доступность дошкольного образования для детей от полутора до трех лет
(проценты)



Источник: Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС). <https://www.fedstat.ru/indicator/59578>

организаций, в том числе реализующих образовательные программы дошкольного образования, на дистанционный режим. В дошкольных организациях в период карантина вводился формат работы дежурных групп, методическая помощь семьям с детьми могла осуществляться в удаленном режиме с помощью информационно-коммуникационных технологий. В период самоизоляции получили широкое распространение консультационные центры на базе детских садов, работающие как в очном формате, так и онлайн-режиме. Семьям с детьми, в том числе до трех лет и с ограниченными возможностями здоровья, оказывается бесплатная психолого-педагогическая, диагностическая, методическая и консультативная помощь специалистов (логопеда, педагога-психолога, воспитателя, старшего воспитателя, медицинской сестры и др.).

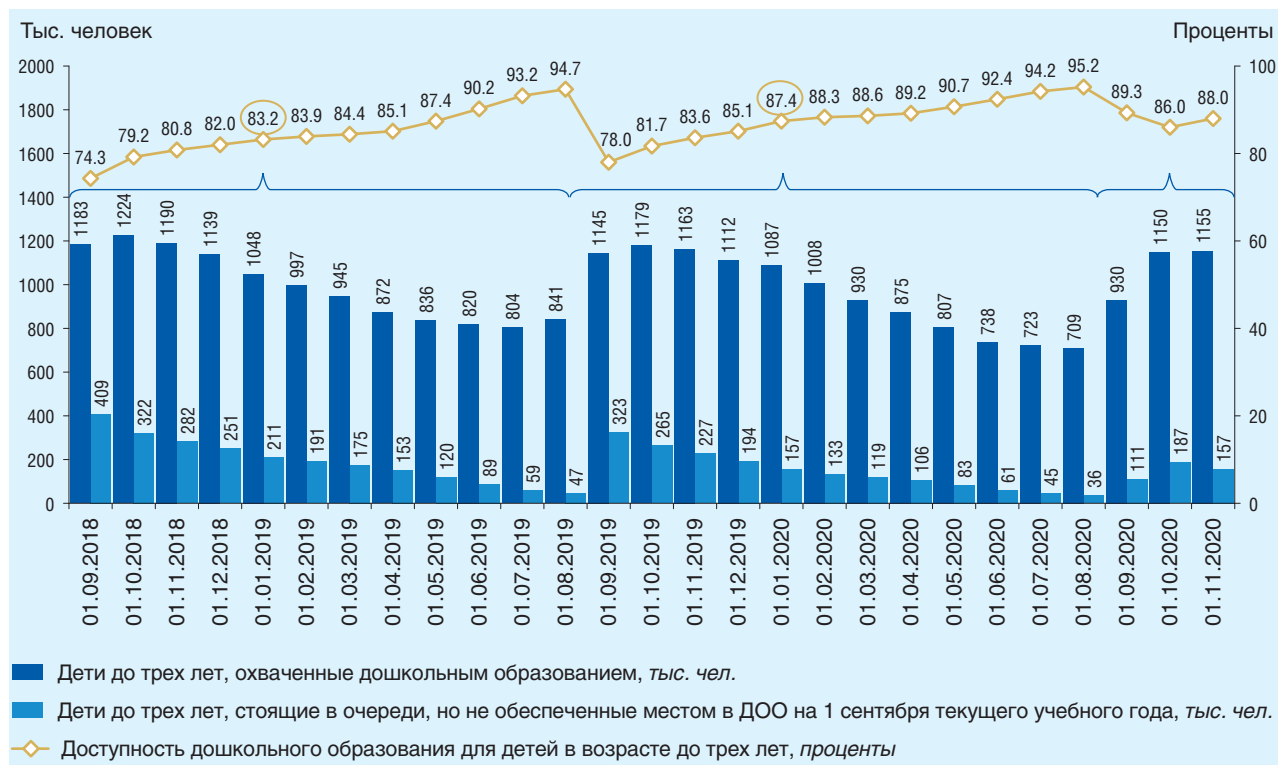
Рассмотрим динамику месячной отчетности численности детей, посещающих ДОО. Численность детей, стоящих в очереди на предоставление места с желаемой датой зачисления

не позднее 1 сентября текущего учебного года, но не обеспеченных местом на эту дату, меняется в зависимости от периода учебного года. Так, в летний период численность детей, охваченных дошкольным образованием, а также стоящих в очереди, значительно снижается. Но уже к осени ситуация меняется, отмечается рост численности детей, охваченных дошкольным образованием, но также увеличивается очередность, которая пополняется из числа детей, стоящих на учете для предоставления места в ДОО вне зависимости от желаемой даты зачисления. Данные изменения происходят вплоть до 1 сентября следующего учебного года. Именно перед началом нового учебного года отмечаются самые высокие показатели доступности дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет, но низкий охват детей дошкольным образованием и небольшая очередь перед новым учебным годом (рис. 3).

С сентября по ноябрь 2020 г. наблюдалось снижение численности детей до трех лет, охва-

Рисунок 3

Изменение месячной доступности дошкольного образования для детей в возрасте от двух месяцев до трех лет



Источник: Федеральный сегмент: дошкольное образование. <http://eo.edu.ru/>

ченных дошкольным образованием и стоящих в очереди на обеспечение местами в ДОО, что вызвало снижение доступности дошкольного образования по сравнению с тем же периодом прошлого учебного года (рис. 3). Данные изменения являются следствием усиления мер по обеспечению безопасности в период пандемии COVID-19, в том числе самоизоляции и ограничения близких контактов с другими людьми.

Контингент воспитанников ясельных групп: дифференциация по территориальному признаку, условия для обеспечения государственных обязательств

Опрос родителей детей, посещающих ясельные группы, проведенный в сентябре-октябре 2020 г. в рамках Мониторинга экономики образования НИУ ВШЭ, показал, что доля воспитанников ясельных групп государственных (муниципальных) образовательных ДОО в общей численности воспитанников ДОО составляет в целом по Российской Федерации 14%. Наибольшие значения этого показателя – в Уральском (17%), Северо-Западном

(16%) и Дальневосточном (15%) федеральных округах (рис. 4).

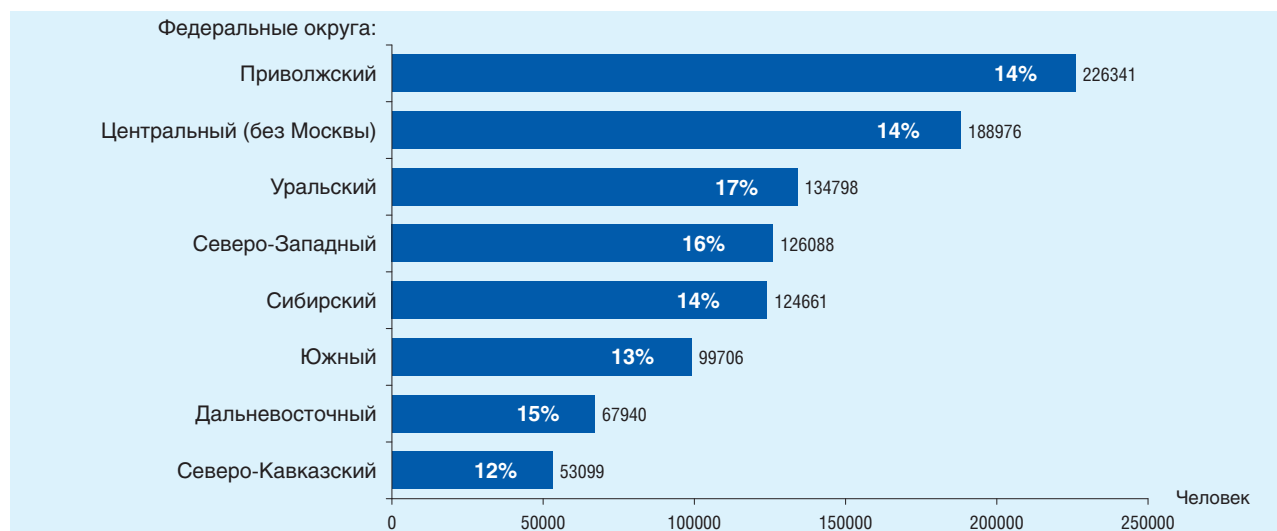
В Северо-Кавказском федеральном округе наблюдается самая низкая доля воспитанников ясельных групп в детских садах – 12%, чему способствуют национальные традиции домашнего воспитания детей в многодетных семьях на Кавказе. При этом доли воспитанников ясельных групп (до трех лет) в городских поселениях и сельской местности в Северо-Кавказском федеральном округе очень близки, расхождение составляет всего 5 п.п. в пользу городских поселений (рис. 5).

В сельской местности численность воспитанников до трех лет составляет 22.6% общей численности всех воспитанников дошкольного образования.

Максимальная доля детей до трех лет в системе дошкольного образования отмечается в Приволжском федеральном округе: здесь они составляют практически пятую часть всех воспитанников дошкольных образовательных организаций. В Центральном федеральном округе (без учета сведений по Москве) показатель также высокий – 18.5% (рис. 6). Отмеченная дифференциация по федеральным округам объясняется, во-первых, различиями по уровню финансового и экономического развития и под-

Рисунок 4

Численность воспитанников ясельных групп и их доля в общей численности воспитанников в организациях дошкольного образования по федеральным округам: 2019/2020



Источник: НИУ ВШЭ. Опрос родителей детей дошкольного возраста в рамках Мониторинга экономики образования, 2020.

Рисунок 5

Численность воспитанников ясельных групп (дети до трех лет) по федеральным округам и типу местности: 2019/2020 (человек)



Источник: НИУ ВШЭ. Опрос родителей детей дошкольного возраста в рамках Мониторинга экономики образования, 2020.

Рисунок 6

Доля воспитанников ясельных групп в общей численности детей до трех лет по федеральным округам: 2019/2020 (проценты)



Источник: НИУ ВШЭ. Опрос родителей детей дошкольного возраста в рамках Мониторинга экономики образования, 2020.

держания дошкольного образования, во-вторых, особенностями социального уклада (например, в Северо-Кавказском федеральном округе, где в больших семьях принято воспитывать детей в домашних условиях, зафиксирована низкая доля детей, посещающих ясельные группы, – всего 5.2%) (рис. 6).

Таким образом, для обеспечения государственных обязательств необходимо ориентироваться не только на численность воспитанников и доступность дошкольного образования (возможны высокие значения при низком реальном исчислении), но и на ежегодный рост охвата детей дошкольным образованием по возрастным группам (численность воспитанников, доступность дошкольного образования, охват детей дошкольным образованием в возрасте от полутора до трех лет). Доступность оценивается по отношению к семьям, вставшим на очередь для получения места в детском саду для ребенка в соответствующем возрасте, а охват дошкольным образованием – по доле детей, посещающих детские сады, в общей численности детей данной возрастной категории, то есть независимо от того, встали родители на очередь или нет. Отсутствие позитивной динамики охвата дошкольным образованием в раннем возрасте может означать как трудности постановки на очередь, например, из-за регистрации по месту жительства, сложности в посещении групп кратковременного пребывания (не с кем оставить других детей), так и нежелание семей заниматься вопросами раннего развития и образования. Именно поэтому необходимо проводить мониторинг роста охвата детей до трех лет дошкольным образованием, в том числе с использованием гибких форм реализации образовательных программ, оказывая всемерную поддержку семьям.

Демографическая ситуация, обусловленная снижением рождаемости, со временем может значительно снизить остроту проблемы с нехваткой мест в ясельных группах дошкольных организаций. Однако необходимо отметить, что для обеспечения государственных обязательств по повышению доступности дошкольного образования

до 100% к 2021 г. для детей до трех лет (с учетом ввода дополнительных мест)² охват программами дошкольного образования, а также услугами по присмотру и уходу детей должен ежегодно увеличиваться опережающими темпами: для детей в возрасте от двух месяцев до трех лет – в среднем не менее чем на 2.5 п.п. в год, от полутора до трех лет – на 4 п.п.

Показатель охвата детей дошкольным образованием рассчитывается как отношение численности детей определенной возрастной группы, которые посещают организации, осуществляющие образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми, к общей численности детей соответствующей возрастной группы. Численность населения в возрасте от двух месяцев до одного года рассчитывается как 10/12 численности населения в возрасте 0 полных лет на 1 января следующего за отчетным годом³. Охват детей в возрасте от двух месяцев до трех лет дошкольным образованием в 2024 г. должен быть не ниже 38.5%, в возрасте от полутора до трех лет – не ниже 54.8% (рис. 7).

Анализ выявленных тенденций позволяет сделать вывод о том, что для выполнения государственных обязательств по вводу дополнительных мест в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по реализации образовательных программ дошкольного образования, присмотр и уход, должны учитываться следующие факторы:

- траектория развития групп раннего возраста в сфере дошкольного образования;
- динамика рождаемости в Российской Федерации;
- обеспеченность местами и формирование очереди в сфере дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет;
- прогноз охвата детей дошкольным образованием по выделенным возрастным группам (от двух месяцев до трех лет; от полутора до трех лет) с использованием прогнозных данных о численности населения Российской Федерации по однолетним возрастам до 2024 г.

² Паспорт федерального проекта «Содействие занятости женщин – создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет» (раздел 2 – Цель и показатели федерального проекта) в рамках национального проекта «Демография».

³ Методика расчета показателей мониторинга системы образования. <http://don.kurganobl.ru/attachments/article/7878/Методика-2018.pdf>.

Рисунок 7

Прогноз охвата детей в возрасте до трех лет дошкольным образованием (проценты)



Источник: расчеты авторов по данным федеральных статистических наблюдений.

Таким образом, повышение доступности дошкольного образования для детей в возрасте от полутора до трех лет становится стратегическим ориентиром. Интеграция демографической и образовательной политики направлена на выполнение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатно-

го дошкольного образования в государственных (муниципальных) дошкольных образовательных организациях, семейных группах, негосударственных детских садах, у индивидуальных предпринимателей и в общеобразовательных организациях.