

УДК 371

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-3-502-526

ПРОБЛЕМА ДОСТУПНОСТИ ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ АСПЕКТ

О. В. СИВИНЦЕВА

Пермский государственный национальный исследовательский университет,
г. Пермь, Россия

Ю. В. БОРОЗДИНА

Министерство физической культуры и спорта Пермского края,
г. Пермь, Россия

Для цитирования:

Сивинцева О. В., Бороздина Ю. В. Проблема доступности дошкольного образования: управленческий аспект // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2020. Т. 12, № 3. С. 502–526. DOI: 10.17072/2218-9173-2020-3-502-526.

Введение: внимание исследователей фокусируется на универсальных факторах, определяющих доступность дошкольного образования. Посредством этих факторов оцениваются доступность дошкольных образовательных услуг в городе Перми, а также конкретные механизмы, применяемые органами власти для повышения уровня обеспеченности детей местами в детских садах.

Цель: оценка доступности дошкольного образования города Перми и характера управленческого воздействия органов власти на уровень обеспеченности детскими садами.

Методы: концепции социального и субсидиарного государства; анализ документов, статистический метод, метод сравнительно ориентированного “case-study”; экспертный опрос.

Результаты: выявлены показатели, определяющие доступность дошкольного образования. Среди них доминирующим с точки зрения органов власти является обеспеченность детей местами в дошкольных организациях; другие показатели – технический, территориальный, финансовый и информационный – дополняют количественный. Основным инструментом органов власти города Перми по повышению доступности дошкольного образования является проект «Пермские ясли». Он ориентирован на достижение количественного показателя – стопроцентной обеспеченности детей местами в детских садах к 2021 году.

Выводы: анализ дошкольного образования города Перми в рамках разработанных показателей свидетельствует о неполной его доступности. Количественный показатель реализован на 100 % только для детей старше трех лет; для детей младшего возраста он составляет менее 6 %. Достижение полной технической доступности осложняется присутствием на рынке теневого сектора и переполненностью муниципальных дошкольных организаций. Проблема территориальной доступности характерна для всех районов города. С точки зрения финансового показателя муниципальные детские сады вполне доступны для среднестатистического жителя города, однако их альтернатива – частные образовательные организации – недоступны для большей части населения. Информационная доступность дошкольного образования реализована практически полностью, однако проактивный формат может быть доступен не для всех категорий граждан. Управленческое воздействие органов власти в первую очередь направлено на повышение количественных показателей, то есть расширение сети муниципальных дошкольных организаций; иные показатели учитываются в меньшей степени.

Ключевые слова: дошкольное образование; дошкольная организация; частный детский сад; техническая доступность; территориальная доступность; финансовая доступность; информационная доступность; проект «Пермские ясли»

ВВЕДЕНИЕ

Несмотря на закрепленные в законодательстве¹ гарантии, в условиях современного динамично развивающегося российского общества остро стоит проблема доступности дошкольного образования.

Во многом эта проблема обусловлена действиями органов государственной власти, направленными на повышение демографических показателей. Задачи ярко выраженного пронаталистского характера включены в стратегические документы Российской Федерации и достигаются через комплекс мер государственной поддержки. Эти меры предполагают, в первую очередь, материальное стимулирование семей при принятии решения о рождении ребенка, в том числе единовременные пособия, материнский капитал, повышение ежемесячного пособия по уходу за ребенком до 1,5 лет, пособия на рождение первого ребенка для семей с невысокими доходами, налоговые льготы, ипотечное кредитование с пониженной процентной ставкой. В последние годы в целях повышения рождаемости реализуются другие меры, не только материального характера. Речь идет, например, о включении вспомогательных репродуктивных технологий в обязательное медицинское страхование, а также об обеспечении доступности дошкольного образования путем расширения сети муниципальных и частных детских садов.

Президентом В. Путиным в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2019 года определена ключевая идея на ближайшую перспективу в виде «сбережения народа, а значит, всемерной поддержки семей», обозначен «новый пакет уже подготовленных мер». Среди последних особое место отведено обеспечению «практически повсеместной доступности детских садов», решению проблемы с яслями до 2021 года, созданию в них не менее 270 тысяч новых мест, включая негосударственный сектор². Аналогичные цели ставятся в базовом нормативном акте, формирующем стратегию государственной семейной политики в России, – Концепции развития в этой области на период до 2025 года³.

Особенно актуальна проблема доступности дошкольного образования в крупных городах, где значительная часть детей не обеспечена соответствующими услугами. В первую очередь речь идет о возрастной категории детей до 3 лет. Проблема охвата детскими садами детей старшего возраста решена практически во всех территориях России: на 2019 год в 73 регионах этот показатель равняется 100 %, еще в семи – составляет от 95 % до 99 %. Иначе обстоит ситуация с обеспечением мест в ясельных группах. Несмотря на то, что этот показатель ежегодно повышается и к 2019 году достигает 83,6 %, ясельное

¹ Конституция Российской Федерации. Ч. 2 ст. 43 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/10103000/> (дата обращения: 17.04.2020); Об образовании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ. Ч. 3 ст. 5. URL: <https://base.garant.ru/70291362/> (дата обращения: 17.04.2020).

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации [Электронный ресурс] // офиц. сайт Президента Рос. Федерации. 2019. 20 февр. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59863> (дата обращения: 24.05.2020).

³ Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 25.08.2014 № 1618-р. URL: <http://base.garant.ru/70727660/> (дата обращения: 24.05.2020).

образование в 100 %-ном объеме обеспечено только в восьми субъектах России⁴.

Очевидно, что показатель рождаемости напрямую влияет на повышение спроса и обостряет проблему доступности услуг дошкольного образования в регионах России и, прежде всего, в их административных центрах. С 2010 года этот показатель в большинстве городов России увеличивается. В Перми, как и во многих других крупных городах, к 2015 году он достиг своего пика⁵. Следствием повышения рождаемости во многом является обострение проблемы доступности дошкольного образования. По данным Министерства образования и науки Пермского края на начало 2020 года охват детей города Перми в возрасте до 8 лет услугами детских садов составляет 68,5 %⁶.

Авторы настоящей статьи при помощи ряда объективных показателей оценили доступность дошкольного образования в городе Перми, рассмотрели действующие механизмы, применяемые городскими властями для решения этой проблемы, и предложили рекомендации для смягчения возникающих угроз.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Методологическую основу исследования составляют концепции социального и субсидиарного государства. Несмотря на то, что зачастую эти две концепции рассматриваются как абсолютно противоположные, в Российской Федерации, как и во многих других странах, не выработан единый подход к вопросам социальной политики. К тому же в современных условиях государство оказывается не в состоянии взять на себя полную финансовую и организационную нагрузку по обеспечению населения социальными услугами безвозмездно и в полном объеме, поэтому в некоторых областях оно вынуждено лишь создавать условия для этого, нацеливать общественность на самостоятельное решение проблем. Последнее приобретает особую актуальность во избежание распространения иждивенческих настроений среди населения.

Концепция социального государства зарождается с конца XVIII века в Европе в результате борьбы рабочего класса за свои права. Нередко эту концепцию называют «продуктом немецкой консервативной мысли» (Кочеткова, 2008, с. 69), у истоков которой стояли Л. Фон Штейн и О. фон Бисмарк. Уже в тот период эта концепция не предполагала всеобъемлющего удовлетворения потребностей населения, а скорее настаивала на необходимости обеспечения государством социально-политической стабильности. С точки

⁴ Ивушкина А. В очередь с пеленок: власти назвали регионы с дефицитом яслей [Электронный ресурс] // Известия. 2019. 5 июля. URL: <https://iz.ru/894887/anna-ivushkina/v-ochered-s-pelenok-vlasti-nazvali-regiony-s-defitsitom-iaslei> (дата обращения: 12.05.2020).

⁵ Показатели естественного движения населения: рождаемость, смертность и естественный прирост населения [Электронный ресурс] // офиц. сайт Пермьстата. 2018. 10 янв. URL: http://permstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/permstat/resources/b23cc1004c8935c582549b915ce0328a/2.5.html (дата обращения: 03.03.2020).

⁶ Об утверждении муниципальной программы «Доступное и качественное образование» [Электронный ресурс]: Постановление администрации города Перми от 19.10.2018 № 792. URL: <https://www.gorodperm.ru/docs/offDocs/?id=12117> (дата обращения: 25.03.2020).

зрения Л. Фон Штейна, «государство возвышается над всеми остальными общественными институтами и интересами» (Кочеткова, 2008, с. 73), принимая на себя обязательство по обеспечению социальных функций.

В XIX–XX веках на Западе активно развиваются три модели социального государства – бисмарковская, бевериджская и скандинавская (или социал-демократическая). Согласно бисмарковской модели, «социальные права обуславливаются теми отчислениями, которые выплачиваются на протяжении всей активной жизни, то есть социальные выплаты принимают форму отложенных доходов (страховых взносов)» (Калов и др., 2009, с. 107). Примечательной стороной этой модели является то, что нагрузка не ложится на государственный бюджет, а население побуждается к активной трудовой деятельности. В этом смысле бисмарковская модель социального государства по большей части коррелирует с концепцией субсидиарного государства, приобретшей популярность гораздо позднее, в последней четверти XX – начале XXI века.

Антиподом бисмарковской служит бевериджская модель, автором которой стал председатель одного из комитетов Палаты общин Великобритании Уильям Г. Беверидж. С его позиций, система социального обеспечения должна охватывать все население, финансироваться из государственного бюджета и обеспечивать необходимый социальный минимум в случае утраты возможности трудиться вне зависимости от сформированного до этого материального задела⁷.

Близкая к бевериджской, социал-демократическая, или скандинавская, модель рассматривает социальную поддержку как одно из приоритетных направлений развития государства, требующее значительных финансовых вливаний и формирования национальных механизмов управления. По оценкам шведского ученого Г. Эспинга-Андерсена, стратегия государства находится в прямой зависимости от трех составляющих – рынка, семьи и государства, которые берут на себя основную роль в распределении благ (Esping-Andersen, 1990, р. 192–194). В концепции социального государства за последним сохраняется ведущая роль в распределении мер социальной поддержки.

С течением времени целый ряд факторов способствовал модификации указанных моделей социального государства и распространению идей концепции субсидиарного государства. Среди них – кризис государства всеобщего благоденствия, переход передовых государств в постиндустриальную эпоху, популяризация «рыночных» моделей управления государством, глобализационные тенденции, способствовавшие конвергенции подходов к социальной политике, в том числе вопросам дошкольного образования. Поначалу эти факторы стали источником распространения в 1980–1990-е годы неолиберальной модели социальной политики, ориентированной на отказ от каких-либо форм социальной поддержки. По словам Т. В. Чубаровой, «неолиберализм рассматривает государство благосостояния как контрпродуктивный фактор, ведущий к формированию зависимости от государственной

⁷ Full text of the “Beveridge report” [Электронный ресурс] // Internet Archive. URL: https://archive.org/stream/in.ernet.dli.2015.275849/2015.275849.The-Beveridge_djvu.txt (дата обращения: 04.06.2020).

помощи... Поэтому необходимо сокращение пособий или ужесточение требований к их выплате по ряду социальных программ» (Чубарова, 2015, с 17–18).

Однако в 2000-е годы универсалистский вектор сместился в сторону хотя и ограниченного, но сохранения участия государства в решении вопросов социальной помощи. Эта модель, помимо наименования «субсидиарного государства», имеет и другие названия – «государство возможностей», «государство социальных инвестиций», «неопатерналистское государство», «регулирующее социальное государство». Суть новой концепции заключается в том, что любая социальная поддержка должна рассматриваться как инвестиция в человеческий капитал при сохранении государственной помощи только для тех, кто не имеет физических возможностей трудиться и самореализоваться. Как указывают шведские ученые, «социальная политика должна мобилизовать продуктивный потенциал граждан, для того чтобы смягчить “новые социальные риски” постиндустриальной экономики и общества знаний (негативно воздействующие на низкоквалифицированных рабочих, женщин, молодежь и детей)» (Esping-Andersen et al., 2002, p. 34). Особые инвестиционные стратегии, направленные на группы риска, способны стать залогом сокращения неравенства и социальной эксклюзии.

Смена парадигмы социального государства, захлестнувшая западные страны, не означает полного отказа от социальных моделей, которым был дан старт еще в позапрошлом веке. В зависимости от социальной миссии государства, его финансовых возможностей, институциональной структуры могут применяться разные формы социальной поддержки в контексте концепции либо социального, либо субсидиарного государства.

В этой связи задачу всеобщего обеспечения дошкольным образованием, поставленную в стратегических документах на всех уровнях власти Российской Федерации, можно трактовать с позиции обеих концепций. С одной стороны, гарантированное бесплатное и доступное дошкольное образование для всех нуждающихся укладывается в рамки концепции социального государства, с другой – в настоящий момент большинство регионов не в состоянии выполнить эту задачу, поэтому населению предлагаются альтернативные варианты в виде частных детских садов. К тому же, в условиях разной степени территориальной доступности дошкольных учреждений население вынуждено самостоятельно решать проблему логистики либо обращаться к услугам более удобных по расположению частных организаций. В целом, обеспечение дошкольными образовательными услугами можно расценивать и как возможность для продолжения трудовой деятельности родителей без длительных перерывов, и как инвестирование государства в развитие подрастающего поколения. Эти аспекты напрямую апеллируют к концепции субсидиарного государства, согласно которой население стимулируется к самостоятельному решению проблем за счет созданных вспомогательных механизмов.

Теоретическую основу исследования составляет комплекс научных трудов российских и зарубежных авторов, по-разному интерпретирующих понятие доступности дошкольного образования. Большинство иностранных ученых рассматривают его как количественный показатель, демонстрирующий наличие или отсутствие места в дошкольных образовательных организациях конкретной территории. При этом качество образования анализируется

как не менее важная характеристика, дополняющая показатель доступности (Vandenbroeck et al., 2018; Baken et al., 2017).

В работах зарубежных авторов государственная поддержка выступает основным фактором, способным обеспечить расширение сети дошкольных организаций. Так, австралийские эксперты оценивают долгосрочные результаты политических реформ, направленных на всеобщий охват детей дошкольным образованием за год до начала школьного обучения (O'Connor et al., 2020). В американских исследованиях обращается внимание на повышение роли государства в дошкольном образовании как на федеральном уровне посредством принятия программы Б. Обамы «Дошкольное образование для всех», так и в штатах (Casio and Schanzenbach, 2014), а также финансовую помощь и вариативные инструменты поддержки дошкольного образования, повышающие его доступность, – семейные центры, детские сады семейного типа, общественные учреждения дошкольного образования, многие из которых реализуются за счет программы “Head Start”, инициированной Министерством здравоохранения и социальных услуг США еще в 1965 году для помощи малообеспеченным семьям (Marshall et al., 2013).

Примечательно, что некоторые специалисты фокусируются на территориальном аспекте доступности либо применительно к различным объектам инфраструктуры (Paez et al., 2012), либо конкретно к дошкольным учреждениям. Так, Э. Дэвис с соавторами обозначают районы штата Миннесота с низкими показателями доступности и предлагают меры по обеспечению необходимой логистики (Davis et al., 2019). Исследуется эта проблема и в контексте так называемых «пустынь» штата Нью-Йорк, где отсутствуют учреждения по уходу за детьми (Sipple et al., 2020).

В том же ключе, но с большей интенсивностью ведутся российские исследования, посвященные вопросам доступности дошкольного образования. Во многом это связано с тем, что на Западе укоренилась коммерциализированная система дошкольного образования, в рамках которой на равных конкурируют государственный (муниципальный) и частный секторы. В России сложилась иная ситуация: по оценкам И. Абанкиной и Л. Филатовой, «высокая стоимость частных детских садов не создает пока реальной конкуренции, для государственных (муниципальных) детских садов она не становится стимулом к повышению качества» (Абанкина и Филатова, 2018, с. 241). Нельзя отрицать, что в России имели место иные исторические условия, когда модель социального государства доминировала в советской реальности и сознании населения. Элементы концепции субсидиарного государства еще в недостаточной степени прижились, о чем свидетельствует незначительное количество частных организаций. Так, в Пермском крае по итогам 2018 года действует 82 (9,8 % от общего количества) негосударственных детских сада, которые посещают 8 296 детей (4,88 %)⁸.

⁸ Аналитическая справка о реализации федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования в образовательных организациях Пермского края [Электронный ресурс] // офиц. сайт М-ва образования и науки Перм. края. 2019. 12 марта. URL: http://minobr.permkrai.ru/upload/iblock/740/Iskh-SED_26_01_28_197-ot-15.05.2019.pdf (дата обращения: 28.05.2020).

Российские авторы вкладывают в понятие доступности дошкольного образования разные составляющие. Они не только сводятся к количественному показателю, но и включают целый комплекс качественных показателей. Среди них наиболее значимыми являются показатели территориальной, информационной, возрастной, технической, экономической доступности дошкольного образования (Константиновский и др., 2006; Пуденко, 2013; Богуславская, 2013; Александрова и Ненахова, 2015; Кузнецова и Смирнова, 2016; Паленова и Иванова, 2016; Ложкина, 2017).

Эксперты из Высшей школы экономики трактуют доступность как «наличие мест в дошкольных организациях и возможности домохозяйств оплатить соответствующие услуги» (Абанкина и Филатова, 2018, с. 217), тем самым включая в это определение не только количественный, но и финансовый показатель. Кроме того, авторы не оставляют без внимания такие факторы, как социальный, пространственный и мотивационный. И если первый и второй показатели не нуждаются в особом пояснении, то последний (мотивационный) предполагает возможность побуждения к передвижению в целях выбора предпочтительного варианта.

Упомянутые критерии доступности дополняются социокультурным фактором – в некоторых случаях язык обучения и воспитания может стать серьезным барьером для получения качественной услуги. Однако эта проблема не является повсеместной в отличие от другого ограничителя – возраста (Леонидова, 2015, с. 7). Очевидно, что у детей старше 3 лет в разы больше возможностей получить место в дошкольной организации, чем у детей младшей возрастной группы.

Отдельного внимания заслуживают показатели доступности дошкольного образования, выделенные Е. Поповой. Помимо экономических и географических факторов, автор рассматривает социальную (умение взаимодействовать с обществом) и содержательную (отношение родителей ребенка к качеству получения образования в дошкольном учреждении) доступность (Попова, 2016, с. 2). Н. Л. Антонова апеллирует к показателям технической доступности, качеству предоставляемых услуг, оптимальному времени пребывания в дошкольном учреждении (Антонова, 2017).

Что касается качества предоставляемых услуг, то его рассмотрение более уместно не в рамках понятия доступности, а обособленно, поскольку эта дефиниция слишком многогранна и ее оценка требует особых метрик, связанных с детальным исследованием содержания образовательного процесса. В это понятие вкупе с другими составляющими следует включать социальную и содержательную доступность.

Помимо широкого освещения термина доступности дошкольного образования в литературе, понятие закреплено в нормативных правовых актах. Очевидно, что законодатель под доступностью понимает наличие мест в детских садах. Иными словами, доступность трактуется как количественная характеристика, которая может быть разделена на два блока: доступность дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет и доступность дошкольного образования для детей от трех до восьми лет. По этим блокам государством

ведется статистический учет и принимаются меры, в первую очередь направленные на обеспечение местами в детских садах второй возрастной группы (детей 3–8 лет).

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Авторами составлен перечень показателей по линии доступности дошкольного образования, на основании которых оценивается текущая ситуация в городе Перми.

1. Охват детей услугами дошкольного образования

Этот количественный показатель является основным. По данным Минобрнауки Пермского края на начало 2020 года охват детей города Перми в возрасте до восьми лет услугами дошкольного образования составляет 76,64 % от числа заявивших (68,5 % от числа проживающих в городе⁹), в Пермском крае – 82,78 %¹⁰. И если дети 3–8 лет полностью обеспечены местами во всех муниципалитетах, то проблема с предоставлением услуг возрастной категории до трех лет до сих пор остается нерешенной – лишь 5,93 % детей в городе и 40,85 % в крае от числа заявивших посещают детские сады. В основном это дети льготных категорий граждан – многодетных семей, инвалидов, военнослужащих, сотрудников полиции и органов внутренних дел, судей, прокуроров.

2. Техническая доступность

Показатель технической доступности действительно является важным звеном в интерпретации доступности дошкольного образования, предполагает соответствие условий дошкольной образовательной организации правилам пожарной безопасности¹¹ и санитарно-эпидемиологическим требованиям¹² и служит основанием для выдачи лицензии на осуществление образовательной деятельности.

Наряду с лицензированной сетью детских садов города Перми действует теневой сектор частных дошкольных учреждений, осуществляющих деятельность незаконно, без лицензии и без подтверждения соответствия санитарно-эпидемиологическим требованиям. Таких организаций, по данным предста-

⁹ Об утверждении муниципальной программы «Доступное и качественное образование»...

¹⁰ Дошкольное образование в контексте Национального проекта «Образование» (по результатам 2019 года) [Электронный ресурс] // офиц. сайт М-ва образования и науки Перм. края. 2020. 5 февр. URL: <http://minobr.permkrai.ru/upload/iblock/450/Realizatsiya-natsionalnykh-proektov.pdf> (дата обращения: 16.06.2020).

¹¹ О противопожарном режиме [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 25.04.2012 № 390. URL: <http://base.garant.ru/70170244/> (дата обращения: 25.05.2020).

¹² Об утверждении СанПиН 2.4.1.3049-13 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы дошкольных образовательных организаций» [Электронный ресурс]: Постановление Гл. гос. санитар. врача Рос. Федерации от 15.05.2013 № 26. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70314724/> (дата обращения: 25.05.2020).

вителей отдела дошкольного образования Минобрнауки Пермского края, насчитывается порядка 115¹³. Детские сады теневого сектора путем установления заниженной цены представляют собой серьезную конкуренцию частным образовательным организациям, работающим в рамках законодательства.

Техническая доступность определяется не только соблюдением лицензионных требований, но и таким важным фактором, как процент переуплотненности групп. Если нормы СанПиНа определяют количественные пороги комплектования комбинированных и компенсированных групп, то к группам с детьми, не имеющими ограниченных возможностей здоровья, такие требования не предъявляются. По официальным данным, в среднем по городу Перми переуплотненность групп составляет 114 %. Самый высокий процент (119–120 %) наблюдается в Дзержинском и Мотовилихинском районах (таблица)¹⁴.

Таблица / Table

Переуплотненность групп в муниципальных дошкольных образовательных организациях города Перми / Groups overcrowd in Perm municipal infant schools

Район города Перми	Количество мест по установленным нормативам, мест	Фактический контингент, чел.	Переуплотненность, %
Дзержинский	7 958	9 511	120
Индустриальный	9 608	11 445	119
Кировский	8 269	8 722	105
Ленинский	2 562	2 853	111
Мотовилихинский	10 184	12 225	120
Орджоникидзевский	7 862	8 761	111
Свердловский	13 063	14 431	110
Итого	59 506	67 948	114

Источник: составлено авторами по данным муниципальной программы «Доступное и качественное образование» и материалам экспертного интервью¹⁵.

3. Территориальная доступность

Доступность дошкольного образования определяется не только наличием места и соответствием технических условий установленным требованиям, но и показателем территориальной удаленности детского сада от места житель-

¹³ Экспертное интервью с и.о. начальника отдела дошкольного образования Министерства образования и науки Пермского края Е. В. Серебренниковой. Пермь, 17.05.2019 // Из лич. арх. Ю. В. Бороздиной; Экспертное интервью с консультантом отдела дошкольного образования Министерства образования и науки Пермского края Н. А. Вяткиной. Пермь, 17.05.2019 // Там же.

¹⁴ Об утверждении Программы комплексного развития социальной инфраструктуры города Перми на 2018–2022 годы [Электронный ресурс]: Решение Перм. город. Думы от 23.10.2018 № 208. URL: <http://docs.cntd.ru/document/550230069> (дата обращения: 25.05.2020).

¹⁵ Об утверждении муниципальной программы «Доступное и качественное образование»...; Экспертное интервью с начальником управления дошкольного образования департамента образования администрации города Перми О. С. Ершовой. Пермь, 14.05.2019 // Из лич. арх. Ю. В. Бороздиной.

ства ребенка. Как сообщается в администрации города Перми, нередко случаи, когда родители несколько раз подряд отказываются от предоставленного места в связи со значительной удаленностью детского сада от дома¹⁶.

Согласно постановлению администрации города Перми, за конкретными улицами города закреплены определенные муниципальные дошкольные образовательные организации. Однако нередко случаи, когда ребенку выделяется место в детском саду, находящемся от его места жительства на расстоянии до 15 км¹⁷. В таких условиях невозможно говорить о территориальной доступности муниципальных детских садов.

Как обозначено в муниципальной Программе комплексного развития социальной инфраструктуры города Перми на 2018–2022 годы, проблема территориальной доступности дошкольного образования наиболее остро стоит в Дзержинском районе города Перми. Проживающим в этом районе детям до четырех лет предоставляются места в детских садах других районов. При этом во всех районах города подобные сложности имеют место на уровне микрорайонов¹⁸. Несмотря на то, что жители могут получить услугу бесплатного дошкольного образования в детских садах соседних микрорайонов, вопрос территориальной доступности остается нерешенным.

Стоит отметить, что проблема территориальной доступности проявляется в ином ключе в отдаленных сельских населенных пунктах Пермского края с невысокой численностью населения. В связи с отсутствием детских садов в этих территориях еще с 2014 года краевыми властями был запущен проект «Выездной воспитатель», который на сегодняшний день реализуется в девяти муниципалитетах региона и охватывает 183 ребенка в возрасте от 1 года до 7 лет¹⁹.

4. Финансовая доступность

Фактор семейного бюджета играет определяющую роль при выборе дошкольного учреждения. Казахскими специалистами Д. Е. Бактлеевой и М. У. Джамбурбаевой доступность дошкольного образования так интерпретируется в контексте финансовых показателей: «Поскольку доступность услуги ограничена размером ежемесячной платы, то соотношение величины оплаты услуги детского сада с показателями доходов домохозяйств определяет реальную возможность ее получения» (Бектлеева и Джамбурбаева, 2015, с. 87). Аналогичная ситуация характерна для российской действительности: в зависимости от доходов большинство родителей выбирают муниципальный детский сад, малая часть из них предпочитают обращаться к услугам частных организаций.

¹⁶ Пояснительные записки администрации города Перми. Информационная картина недели с 29 марта по 5 апреля 2019 года // Из лич. арх. Ю. В. Бороздиной.

¹⁷ О закреплении территорий города Перми за подведомственными муниципальными образовательными учреждениями, реализующими программу дошкольного образования [Электронный ресурс]: Постановление администрации города Перми от 08.04.2014 № 229. URL: <https://base.garant.ru/32731281/> (дата обращения: 25.05.2020).

¹⁸ Об утверждении Программы комплексного развития социальной инфраструктуры...

¹⁹ О реализации краевого проекта «Выездной воспитатель» [Электронный ресурс]: Приказ М-ва образования и науки Перм. края от 14.04.2014 № СЭД-26-01-04-266. URL: <http://docs.cntd.ru/document/424077337> (дата обращения: 16.06.2020).

Размер оплаты услуг в муниципальном детском саду можно назвать доступным. В соответствии с федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации», услуга дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях предоставляется бесплатно²⁰, однако с родителей взимается плата за услуги по присмотру и уходу за детьми. Постановлением администрации города Перми устанавливается ее размер: для детей в возрасте до трех лет – 2 104,6 руб. в месяц, в возрасте 3–8 лет – 2 599,2 руб.²¹

Сегодня в муниципальных детских садах распространена практика оказания дополнительных платных образовательных услуг. В среднем их стоимость варьируется от 100 до 250 руб. за одно занятие. При условии посещения дополнительных занятий три раза в неделю стоимость подобных услуг составляет от 1 200 до 3 000 руб. в месяц²².

Путем несложных математических расчетов легко определить, что размер оплаты услуг муниципального детского сада даже с учетом регулярного посещения дополнительных занятий не является высоким – не более 5 600 руб. ежемесячно. Затраты на дошкольное образование составляют 13,8 % среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников организаций Пермского края (по данным на март 2020 года²³).

В случае непредоставления места в муниципальной дошкольной образовательной организации родители вынуждены рассматривать альтернативу в виде услуг частных детских садов, стоимость услуг которых в разы выше. Однако это не гарантирует получение услуг более высокого качества. По словам И. Абанкиной и Л. Филатовой, «в дошкольном образовании явно доминирует муниципальный сектор: руководители муниципальных учреждений,

²⁰ Об образовании в Российской Федерации...

²¹ Об утверждении дифференцированного размера платы родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми, осваивающими образовательные программы дошкольного образования в муниципальных образовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность на территории города Перми, на 2020 год [Электронный ресурс]: Постановление администрации города Перми от 25.10.2019 № 804. URL: <http://docs.cntd.ru/document/561588023> (дата обращения: 16.06.2020).

²² См., например: *Дополнительные образовательные услуги* МАДОУ «Детский сад «ИТ мир» г. Перми на 2019–2020 учебный год [Электронный ресурс] // сайт МАДОУ «Детский сад «ИТ мир» г. Перми. URL: <http://ds409.ru/files/1.jpeg> (дата обращения: 25.05.2020); *Об организации платных образовательных услуг на 2019–2020 учебный год* [Электронный ресурс]: приказ заведующей МАДОУ «Детский сад № 97» г. Перми от 27.08.2019 № 94/1-04. URL: http://ds97-perm.ru/content/cdid_11156/files/Приказ%20%20%20%20организации%20платных%20образовательных%20услуг.PDF (дата обращения: 25.05.2020); *Перечень* и стоимость дополнительных платных образовательных услуг на 2019–2020 учебный год [Электронный ресурс]: протокол пед. совета МАДОУ «Детский сад № 103» г. Перми от 30.08.2019 № 1. URL: <http://sad103.perm.ru/index.php/osnovnyesvedeniya/platnye-uslugi> (дата обращения: 25.05.2020); *Стоимость* обучения по платным образовательным услугам на 2019–2020 учебный год – МАДОУ «Детский сад № 71» г. Перми [Электронный ресурс] // офиц. сайт МАДОУ «Детский сад № 71» г. Перми. URL: <http://permmdou71.ru/wp-content/uploads/2019/09/Stoimost-obucheniya-po-kazhdoj-platnoj-obrazovatelnoj-usluge.pdf> (дата обращения: 25.05.2020).

²³ *Информация для ведения мониторинга социально-экономического положения субъектов Российской Федерации. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций* [Электронный ресурс] // офиц. сайт Росстата. 2020. 7 июня. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11109/document/13259> (дата обращения: 20.06.2020).

по их собственным словам, пока не чувствуют конкуренции со стороны негосударственного сектора» (Абанкина и Филатова, 2018, с. 219). Причинами такой ситуации являются как высокая стоимость услуг частных детских садов, так и недостаточная государственная поддержка.

Тем не менее стоит отметить, что степень поддержки частных дошкольных учреждений, которые рассматриваются государством в качестве ключа к решению проблемы доступности дошкольного образования, постепенно увеличивается. Как и в других регионах, в Пермском крае применяется мера поддержки частного сектора в виде выплаты субсидии, которая предполагает снижение размера родительской платы за образовательные услуги на выделенную государством сумму. В зависимости от общей стоимости услуг размер субсидии на образовательные услуги варьируется от 5 000 до 6 000 руб., на услуги по присмотру и уходу за детьми – от 900 до 1 500 руб.²⁴

В отличие от муниципальных детских садов размер оплаты в негосударственном секторе крайне дифференцирован и обычно составляет от 10 000 до 40 000 руб. ежемесячно. В большинстве частных детских садов на родителей ложится финансовое бремя в 15 000–20 000, что даже с учетом субсидирования составляет немалую долю их доходов: для среднестатистического жителя Пермского края – 37,1–49,4 % их среднемесячной номинальной начисленной заработной платы (по данным на март 2020 года²⁵).

Ясно, что представленные расчеты являются примерными и находятся в прямой зависимости от выбора и доходов конкретной семьи. К тому же невозможно учесть численный состав каждой семьи и обеспеченность работой ее взрослых членов. Тем не менее эти данные позволяют сделать вывод о серьезной разнице (в 5–6 раз) размера взимаемой платы в частных и муниципальных детских садах. И если муниципальные сады вполне доступны для населения, то услуги частных дошкольных организаций могут стать слишком тяжелым финансовым бременем для большинства семей.

5. Информационная доступность

Этот показатель предполагает предоставление услуг в проактивном формате: он ориентирован на максимальное использование технических возможностей для подачи полного пакета документов в электронной форме.

На сегодняшний день в городе Перми отмечается позитивная динамика совершенствования системы подачи документов через информационную платформу – дошкольный портал города Перми²⁶. При регистрации в личном кабинете дается возможность поставить ребенка в очередь и получить информацию о продвижении в этой очереди. При предоставлении услуги дошкольного образования в личный кабинет родителя приходит соответ-

²⁴ Экспертное интервью с учредителем частного детского сада «Чудо-Сад» при ЧУДО «Школа развития личности», председателем правления Ассоциации содействия негосударственному образованию Прикамья И. В. Красильниковой. Пермь, 21.05.2019 // Из лич. арх. Ю. В. Бороздиной.

²⁵ Информация для ведения мониторинга...

²⁶ Дошкольный портал города Перми [Электронный ресурс]. URL: <https://permsad.permedu.ru/> (дата обращения: 25.05.2020).

ствующее оповещение. После этого родитель может связаться с образовательной организацией или дождаться звонка. Таким образом, дошкольный портал города Перми обеспечивает оказание услуги в электронной форме без необходимости непосредственного обращения в муниципальные органы. Помимо портала услугу можно получить в многофункциональных центрах (МФЦ) или на портале госуслуг.

При широких возможностях дошкольного портала родителям с особыми правами на получение места в детском саду необходимо подтверждать наличие льготы физическим присутствием в Департаменте образования администрации города Перми. Другими словами, дистанционный формат предоставления услуги распространяется не на все категории граждан.

Что касается негосударственного сектора, то дошкольный портал оказывает ему частичную информационную поддержку путем размещения контактных данных лицензированных детских садов. Однако основная нагрузка по обеспечению информационной доступности возлагается на учредителей частной образовательной организации. Некоторые из них уделяют серьезное внимание этому вопросу, посредством технических средств обеспечивают возможность дистанционной подачи пакета документов, большинство – требуют физического присутствия родителя для подачи документов.

Констатируем, что основным фактором, определяющим доступность дошкольного образования, является охват детей соответствующими услугами. Очевидно, что невыполнение этого количественного показателя делает бессмысленным соблюдение показателей технической, территориальной, финансовой и информационной доступности. Поэтому вполне закономерно, что государство концентрируется на задаче всеобщего охвата населения услугами дошкольного образования: и если в отношении возрастной категории детей старше трех лет эта задача выполнена, то дети младшего возраста крайне ограниченно обеспечены местами в детских садах. Всеобщее и безвозмездное дошкольное образование полностью соответствует концепции социального государства, однако в современных условиях это является непосильной нагрузкой для любой страны. В связи с этим властям приходится искать альтернативные решения, среди которых основным является частный сектор, и тем самым создавать благоприятную среду для повышения доступности дошкольного образования.

ОБСУЖДЕНИЕ

Существующая проблема доступности дошкольного образования в городе Перми актуальна и требует незамедлительного решения. Закономерно, что решать эту проблему следует не только в части обеспечения местами в детских садах, но и с учетом других показателей доступности.

В литературе высказываются разные предложения по поводу оптимизации доступности дошкольного образования. Большая часть исследователей фокусируется на финансовых механизмах поддержки частного сектора (Баллаева, 2013), который в перспективе мог бы составить конкуренцию государственной сети дошкольных учреждений. Например, Л. А. Гаджиева исследует такие применяемые органами власти подходы, как действовавший в Перм-

ском крае в 2009–2013 годах проект «Мамин выбор», субсидирование частных поставщиков, концессионные соглашения и договоры долгосрочной аренды в целях передачи муниципального имущества негосударственному сектору и создания на его базе рынка частных услуг дошкольного образования (Гаджиева, 2012).

Другим российским экспертом, А. Л. Синицей, детально рассматриваются все общегосударственные подходы по обеспечению детей местами в детских садах. Основным среди них является количественный, согласно которому государство делает ставку не столько на расширение сети дошкольных образовательных организаций, сколько на увеличение размера групп. Вряд ли этот подход следует оценивать позитивно, поскольку он напрямую воздействует на показатель технической доступности и качество накапливаемого человеческого капитала. Другие подходы, с точки зрения автора, имеют ограниченные рамки применения: частные сады не доступны для большей части населения по финансовым соображениям, семейные формы дошкольного образования крайне сложно реализовать в связи с организационными проблемами. Наиболее рациональным является расширение сети муниципальных детских садов, но в гибком формате, который предполагает возможность трансформации в начальную школу или иные формы в случае не востребоваемости или снижения рождаемости (Синица, 2018).

Многие из этих подходов, в первую очередь связанные с финансовой поддержкой частного сектора и семейными формами дошкольного образования, заимствованы из-за рубежа. Однако с учетом иных институциональных условий российской действительности вряд ли они могут стать панацеей и полностью решить проблему доступности детских садов.

Поскольку проблема доступности дошкольного образования остро стоит для всего города Перми, то местной администрацией предпринимается целый ряд шагов по ее нейтрализации. Конкретный перечень мероприятий включен в разработанный в 2019 году проект «Пермские ясли», который преследует цель стопроцентного обеспечения детей города Перми в возрасте до трех лет дошкольным образованием к 2021 году²⁷.

Большинство мероприятий проекта являются тактическими задачами общегосударственной стратегии, направленной на расширение сети дошкольных учреждений. В этом плане самое оптимальное, но дорогостоящее решение – строительство новых детских садов. Оно реализуется в регионе медленно, но с позитивной динамикой: по данным Министерства образования и науки Пермского края в 2019 году введено в эксплуатацию 10 объектов на 2 483 места (в 2017 году – три объекта на 515 мест, в 2018 – семь объектов на 1 038 мест). В 2020–2021 годах планируется строительство еще 16 детских садов на территории региона, из них 7 в городе Перми²⁸.

²⁷ Проект программы департамента образования администрации города Перми «Пермские ясли» // Из лич. арх. Ю. В. Бороздиной.

²⁸ О строительстве в Пермском крае школ и детских садов в период 2019–2021 гг. [Электронный ресурс] // РРТ Онлайн. 2019. URL: <https://ppt-online.org/592668> (дата обращения: 19.05.2020).

Поиск территорий и помещений, в которых возможна организация детских садов, планируется осуществлять следующим образом. Во-первых, органами власти будет сформирован реестр нефункционирующих зданий и помещений в дошкольных образовательных организациях для их возможного восстановления под ясельные группы. Во-вторых, предполагается перепрофилировать помещения учреждений дополнительного образования для работы групп с кратковременным пребыванием детей в возрасте до трех лет. Значительная часть организаций, предоставляющих услуги дополнительного образования, функционирует во второй половине дня, поэтому в утренние часы занимаемые ими помещения свободны. В-третьих, совместно с городским департаментом имущественных отношений акцентируется внимание на пустующих или арендуемых муниципальных помещениях, которые могут послужить базой для размещения детей дошкольного возраста. В-четвертых, за счет межведомственного взаимодействия с департаментом земельных отношений администрации города планируется резервирование муниципальных земельных участков для строительства детских садов. Наконец, помимо мероприятий традиционного характера, органы власти обращаются к такому инструменту, как организация дошкольных образовательных организаций на первых этажах жилых комплексов на начальном этапе планирования объектов. Если ранее социальные объекты выкупались у застройщиков за счет бюджетных средств, то теперь муниципалитет перешел на договорную схему, в соответствии с которой предприниматели берут часть расходов на себя. Несмотря на то, что это ведет к удорожанию жилья и монополизации жилищного рынка, подобная мера способна обеспечить местами в детских садах новые крупные жилые комплексы.

Кроме того, в проект «Пермские ясли» включены вспомогательные механизмы для увеличения степени охвата детского населения дошкольным образованием. Среди них – распространенные за рубежом семейные дошкольные группы, организованные в качестве структурных подразделений муниципальных детских садов. Работа такой группы осуществляется за счет набора детей ясельного возраста, где воспитателем является один из родителей, оказывающий образовательные услуги не только для своего ребенка, но и для всей группы в возмездном формате. Услуга предоставляется по месту жительства родителя-воспитателя при условии соблюдения установленных требований или в специализированном помещении. Безусловно, эта новаторская форма одновременно удовлетворяет «трудовую потребность» и потребность в получении дошкольного образования. Однако, как и при необходимости увеличения количества детских садов, серьезным препятствием становится отсутствие помещений, пригодных для организации дошкольного учреждения. Сложность реализации семейных групп подтверждается статистикой: по данным дошкольного портала города Перми, только четыре муниципальных детских сада имеют в своем составе такие группы²⁹.

Аналогичные тенденции можно наблюдать относительно групп кратковременного пребывания вместе с мамой для детей в возрасте до 1,5 лет. На сегод-

²⁹ *Пермские ясли* [Электронный ресурс] // Дошк. портал города Перми. URL: <https://permsad.permedu.ru/Pages/PermNursery.aspx> (дата обращения: 29.06.2020).

няшний день в городе Перми только семь муниципальных детских садов организуют подобные группы. Более оптимистично выглядит ситуация с консультационными центрами, осуществляющими психолого-педагогическое сопровождение детей в возрасте от двух месяцев до 1,5 лет. Такие центры сформированы в 65 образовательных организациях города Перми³⁰.

В качестве альтернативного подхода расширения сети детских садов в проекте «Пермские ясли» рассматривается увеличение частной сети дошкольных организаций. Органы власти реализуют этот подход при помощи финансовых (грантовой поддержки и льготного кредитования) и информационных инструментов. Последние предполагают формирование консультативного пункта в городском департаменте образования по вопросам организации частного детского сада, организацию единого дня открытых дверей для потенциальных учредителей, проведение круглых столов с привлечением специалистов Роспотребнадзора, Госпотребнадзора по вопросам лицензирования образовательной деятельности, Пермского центра развития предпринимательства по вопросам предоставления микрозаймов предпринимателям, планирующим открытие частного детского сада³¹.

Таким образом, подход, применяемый органами власти для решения проблемы доступности дошкольного образования, – расширение сети муниципальных детских садов. Основные мероприятия в этом контексте связаны с поиском помещений (строительством новых или перепрофилированием существующих), вспомогательные – с организацией семейных групп, групп кратковременного пребывания вместе с мамой, консультационных центров. Все они сложны в реализации и пока не получили широкого распространения, но могут стать достойной базой для формирования качественного человеческого капитала в перспективе.

Меры, направленные на повышение доступности дошкольного образования, следует усилить за счет дополнительных механизмов.

Во-первых, повысить показатель охвата детей города Перми дошкольным образованием позволят следующие рекомендации.

Если в семейных дошкольных группах вопрос с кадровым составом решается автоматически, то при строительстве новых зданий и перепрофилировании существующих требуется предпринять дополнительные меры по кадровому обеспечению вновь образованных детских садов. Например, привлекать на возмездной основе к четырехчасовому рабочему дню в качестве помощников воспитателя обучающихся старших курсов педагогических направлений (скажем, студентов факультета педагогики и психологии детства Пермского гуманитарно-педагогического университета). Реализацию предлагаем начать в экспериментальном порядке в новых детских садах, в которых еще не сформировался постоянный кадровый состав. Подобную деятельность следует регламентировать трудовым договором, процесс заключения которого должен подлежать обсуждению между департаментом образования администрации города Перми и руководством Пермского гуманитарно-педагогического

³⁰ Там же.

³¹ Проект программы департамента образования...

университета. Такая мера позволит восполнить нехватку кадровых ресурсов и предоставить студентам возможность получения ценного опыта для дальнейшей профессиональной деятельности.

Во-вторых, техническую доступность дошкольного образования обеспечить сокращение количества детских садов, работающих без лицензии. Первый шаг для этого – департаменту образования оказать помощь представителям теневого сектора и разместить в свободном доступе материалы с пошаговой инструкцией на тему открытия лицензированного детского сада в городе. Информационной площадкой в этом случае может стать дошкольный портал города Перми.

В-третьих, повысить территориальную доступность детских садов можно следующим образом. Департаменту образования и его территориальным подразделениям рекомендуется проводить аналитическую работу, отражающую общую картину удаленности дошкольной образовательной организации от места жительства ребенка в разрезе районов города. Кроме того, совместно с частными поставщиками транспортных услуг предлагается в экспериментальном режиме в самых проблемных районах города (Дзержинском и Мотовилихинском) организовать транспортное сообщение между детскими садами и местами проживания детей. Перевозку детей осуществлять на специализированном автобусе, эксплуатация которого происходит на условиях муниципально-частного партнерства. Присмотр за детьми во время перевозки может быть предоставлен студентам старших курсов педагогических направлений, подрабатывающих в детских садах.

Помимо этого, департаменту образования рекомендуется внести изменения в постановление администрации города Перми³² в части закрепления ближайших адресов за муниципальными дошкольными образовательными организациями. Наиболее рациональным может стать выделение территориальных зон, каждая из которых закрепляется за конкретным детским садом таким образом, чтобы обеспечить шаговую доступность социальных объектов. Это возможно реализовать путем привлечения экспертов, к примеру сотрудников географического факультета Пермского государственного национального исследовательского университета.

В-четвертых, сегодня муниципальные и краевые субсидии возмещают лишь часть затрат частных детских садов, не обеспечивая их финансовую доступность и конкурентоспособность по сравнению с государственными учреждениями. В связи с этим Министерству образования и науки Пермского края и департаменту образования администрации города Перми предлагается обратить внимание на такую рекомендацию, как проведение конкурса, победителю которого возмещается часть затраченных средств на предоставление услуг из бюджета фактически до стоимости аналогичных услуг в муниципальном детском саду. Оценка участников конкурса должна проводиться по разнообразным параметрам, от качества услуг до инфраструктурных составляющих, не только органами власти, но и потребителями.

Наконец, немалое внимание при разработке проекта «Пермские ясли» уделяется вопросу информационной доступности. Это соответствует задаче,

³² О закреплении территорий города Перми...

обозначенной президентом В. В. Путиным в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации. Она заключается в подаче документов на получение образовательной услуги в проактивном и дистанционном формате³³. Для выполнения этой задачи на дошкольном портале города Перми планируется организация онлайн-модуля, обеспечивающего информационную поддержку семейных дошкольных групп. При помощи дополнительных онлайн-ресурсов должно быть организовано информирование частных инвесторов о пустующих помещениях, удовлетворяющих требованиям. Кроме того, предлагается усовершенствовать портал в части подачи документов льготными категориями населения в электронной форме. На сегодняшний день такая возможность предусмотрена на портале госуслуг, однако она не исключает необходимости физического присутствия льготников. Значимым дополнением дошкольного портала может стать механизм обратной связи для формирования пакета отзывов и предложений относительно качества услуг муниципальными и частными детскими садами города Перми.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Дошкольное образование, как и другие уровни образования, отвечает за формирование качественного человеческого капитала, причем на начальном этапе. Сделать этот уровень образования максимально доступным – первоочередная задача государства, реализовать которую планируется в ближайшем будущем. Подобные намерения полностью соответствуют модели социального государства, гарантирующего всеобщее бесплатное образование. В силу объективных факторов в современных условиях невозможно обеспечить буквальное соблюдение принципов этой модели – слишком серьезная финансовая и организационная нагрузка ложится на государство. Кроме того, частный сектор, как альтернативная форма дошкольного образования, предполагает наличие выбора у потребителей услуг. В итоге в России дошкольное образование реализуется на стыке моделей социального и субсидиарного государства – с одной стороны, декларируется необходимость всеобщего обеспечения услугами, с другой – в некоторых случаях население вынуждено самостоятельно решать вопросы дошкольного образования при помощи сформированных государством механизмов.

Государственная стратегия в этой сфере предполагает, что полностью доступным этот уровень образования можно считать в случае соблюдения количественного фактора, то есть полного охвата детей дошкольного возраста. Однако, несмотря на то, что этот фактор является ведущим, необходимо учитывать другие составляющие доступности – техническую, территориальную, финансовую и информационную.

Сегодня в городе Перми вряд ли можно говорить о полном соблюдении всех факторов, определяющих доступность дошкольного образования. Количественный показатель достигает 100 % только для детей в возрасте старше

³³ Послание Президента Российской Федерации...

трех лет, тогда как дети младшего возраста обеспечены местами в детских садах менее чем на 6 %.

Наряду с количественным фактором наибольшая проблема – отсутствие территориальной (шаговой) доступности детских садов в районах города. Технические параметры в части соблюдения норм пожарной и санитарной безопасности соответствуют требованиям только для лицензированных учреждений, тогда как более 100 частных организаций осуществляют работу, не имея лицензии. Более того, все муниципальные детские сады страдают от переполненности – нормой становятся группы в 30–40 человек. Что касается финансовой доступности, то дошкольные организации вполне доступны для большей части населения. Однако расходы на альтернативную форму дошкольного образования в виде частных детских садов не по плечу средне-статистической семье города Перми – они могут в 5–6 и более раз превышать затраты на оплату услуг муниципального детского сада. Информационная доступность предполагает обеспечение местами в дошкольных организациях в проактивном формате. Эта возможность реализована в полной мере, за исключением того, что для подтверждения льготы необходимо личное присутствие граждан в органах местного самоуправления.

Региональными и муниципальными властями предпринимаются действия для повышения доступности дошкольного образования. Ряд мероприятий вошли в проект «Пермские ясли»: это расширение муниципальной сети детских садов за счет традиционных механизмов, строительства новых учреждений или перепрофилирования действующих. Некоторые мероприятия носят новаторский характер – речь идет о семейных дошкольных группах, группах кратковременного пребывания вместе с мамой, консультационных центрах; пока эти механизмы не получили широкого распространения. Альтернатива в виде частного сектора вряд ли в обозримом будущем может составить реальную конкуренцию муниципальной сети, поэтому негосударственные детские сады – лишь вспомогательный механизм, применяемый органами власти для обеспечения доступности дошкольного образования.

Библиографический список

Абанкина И. В., Филатова Л. М. Доступность дошкольного образования // Вопросы образования. 2018. № 3. С. 216–246. DOI: 10.17323/1814-9545-2018-3-216-246.

Александрова О. А., Ненахова Ю. С. Перемены в дошкольном образовании: туда ли идет Россия? // Народонаселение. 2015. № 1. С. 95–106.

Антонова Н. Л. Институциональные проблемы функционирования дошкольного образования // Здоровье и образование в XXI веке. 2017. Т. 19, № 7. С. 165–167.

Баллаева Е. А. Проблемы развития альтернативных форм дошкольного образования // Народонаселение. 2013. № 1. С. 64–73.

Бектлеева Д. Е., Джамбурбаева М. У. Оценка доступности для детей услуг дошкольного образования в Республике Казахстан // Social and economic development and quality of life: History and modern times: materials

of the V international scientific conference on March 15–16, 2015 / Ed. by L. I. Naydenova, A. P. Kononov. Prague: Vědecko vydavatelské centrum “Sociosféra-CZ”, 2015. С. 87–89.

Богуславская Т. Н. Вариативные формы обеспечения доступности качественного дошкольного образования [Электронный ресурс] // Проблемы современного образования. 2013. № 6. С. 22–30. URL: http://pmedu.ru/res/2013_6_3.pdf (дата обращения: 24.05.2020).

Гаджиева Л. А. Об использовании возможностей негосударственного сектора для решения проблемы доступности дошкольного образования // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 4. С. 169–176.

Калов З. А., Куршаева Ф. М., Хациева Л. У. Особенности реализации моделей социальной политики. Часть 1 // Современные проблемы науки и образования. 2009. № 2. С. 106–108.

Константиновский Д. Л., Вахштайн В. С., Куракин Д. Ю. и др. Доступность качественного общего образования в России: возможности и ограничения // Вопросы образования. 2006. № 2. С. 186–203.

Кочеткова Л. Н. Теория социального государства Лоренца фон Штейна // Философия и общество. 2008. № 3. С. 69–79.

Кузнецова С. В., Смирнова О. А. Анализ доступности дошкольного образования в Ивановской области // Современные наукоемкие технологии. Региональное приложение. 2016. № 4. С. 46–52.

Леонидова Г. В. Дошкольное образование в России: обеспеченность и доступность // Проблемы развития территории. 2015. № 5. С. 7–17.

Ложкина Е. Ю. Типология моделей дошкольного образования, обеспечивающих доступность дошкольного образования // Муниципальное образование: инновации и эксперимент. 2017. № 2. С. 52–62.

Паленова Е. В., Иванова Т. Н. Влияние детских дошкольных учреждений на социализацию детей в рамках реализации Федерального государственного образовательного стандарта [Электронный ресурс] // Науч.-метод. электрон. журн. «Концепт». 2016. Т. 15. С. 886–890. URL: <https://e-koncept.ru/2016/96091.htm> (дата обращения: 12.04.2020).

Попова Е. А. Проблема доступности дошкольного образования на примере субъекта Российской Федерации – Санкт-Петербург [Электронный ресурс] // Студенческий научный форум – 2016: сб. тр. конф. Саратов: ООО «Науч.-изд. центр «Академия Естествознания». 9 с. URL: <https://scienceforum.ru/2016/article/2016021415> (дата обращения: 29.05.2020).

Пуденко Т. И. Доступность качественного дошкольного образования: риски современного этапа [Электронный ресурс] // Управление образованием: теория и практика. 2013. № 2. С. 25–36. URL: <https://old.kursobr.ru/ojs/ojs/index.php/Journal/article/view/287/274> (дата обращения: 29.05.2020).

Синица А. Л. Проблемы обеспеченности детей местами в дошкольных образовательных организациях и пути их решения // Прикладные демографические исследования: сб. ст. / Под ред. В. В. Елизарова, Н. Г. Джанаевой. М.: Экон. фак. Моск. гос. ун-та им. М. В. Ломоносова, 2018. С. 96–120.

Чубарова Т. В. Государство социальных инвестиций – новый поворот в социальной политике? // *Общественные науки и современность*. 2015. № 6. С. 14–28.

Baken L., Brown N., Downing B. Early childhood education: The long-term benefits // *Journal of Research in Childhood Education*. 2017. Vol. 31, № 2. P. 255–269. DOI: 10.1080/02568543.2016.1273285.

Cascio E. U., Schanzenbach D. W. The impact of expanding access to high-quality preschool education // *Brookings papers on economic activity: Fall 2013* / Ed. by D. H. Romer, J. Wolfer. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2014. P. 127–178. DOI: 10.1353/eca.2013.0012.

Davis E. E., Lee W. F., Sojourner A. J. Family-centered measures of access to early care and education // *Early Childhood Research Quarterly*. 2019. Vol. 47. P. 472–486. DOI: 10.1016/j.ecresq.2018.08.001.

Esping-Andersen G. The three worlds of welfare capitalism. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990. 260 p.

Esping-Andersen G., Gallie D., Hemerijck A. et al. Why we need a New Welfare State. Oxford: Oxford University Press, 2002. 244 p. DOI: 10.1093/0199256438.001.0001.

Marshall N. L., Robeson W. W., Tracy A. J. et al. Subsidized child care, maternal employment and access to quality, affordable child care // *Early Childhood Research Quarterly*. 2013. Vol. 28, № 4. P. 808–819. DOI: 10.1016/j.ecresq.2013.07.008.

O'Connor M., O'Connor E., Gray S. et al. Trends in preschool attendance in Australia following major policy reform: Updated evidence six years following a commitment to universal access // *Early Childhood Research Quarterly*. 2020. Vol. 51. P. 93–99. DOI: 10.1016/j.ecresq.2019.09.002.

Paetz A., Scott D., Morency C. Measuring accessibility: Positive and normative implementations of various accessibility indicators // *Journal of Transport Geography*. 2012. Vol. 25(C). P. 141–153. DOI: 10.1016/j.jtrangeo.2012.03.016.

Supple J. W., McCabe L. A., Casto H. G. Child care deserts in New York state: Prekindergarten implementation and community factors related to the capacity to care for infants and toddlers // *Early Childhood Research Quarterly*. 2020. Vol. 51. P. 167–177. DOI: 10.1016/j.ecresq.2019.10.007.

Vandenbroeck M., Lenaerts K., Beblavy M. Benefits of early childhood education and care and the conditions for obtaining them. European Expert Network on Economics of Education (EENEE) analytical report № 32. 2018. Jan. [Электронный ресурс]. URL: http://www.eenee.de/dms/EENEE/Analytical_Reports/EENEE_AR32.pdf (дата обращения: 20.05.2020).

Информация об авторах

Сивинцева Ольга Владимировна – канд. полит. наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15

ORCID: 0000-0002-2490-5715

ResearcherID: N-3283-2017

Электронный адрес: sivenc8@gmail.com

Бороздина Юлия Викторовна – помощник министра физической культуры и спорта Пермского края, 614068, Россия, г. Пермь, ул. Луначарского, 100

ORCID: 0000-0002-7500-0406

ResearcherID: AAT-4475-2020

Электронный адрес: yul.borozdina1@yandex.ru

Статья получена 13 июля 2020 года

UDC 371

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-3-502-526

PRESCHOOL EDUCATION ACCESSIBILITY: MANAGERIAL ASPECT

Olga V. Sivintseva

Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia

ORCID: 0000-0002-2490-5715

ResearcherID: N-3283-2017

E-mail: sivenc8@gmail.com

Yuliya V. Borozdina

Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia

Ministry of Physical Culture and Sports Perm region,

100 Lunacharsky str., Perm, 614068, Russia

ORCID: 0000-0002-7500-0406

ResearcherID: AAT-4475-2020

E-mail: yul.borozdina1@yandex.ru

For citation:

Sivintseva, O. V. and Borozdina, Yu. V. (2020), "Preschool education accessibility: Managerial aspect", *Ars Administrandi*, vol. 12, no. 3, pp. 502–526, doi: 10.17072/2218-9173-2020-3-502-526.

Introduction: the research is focused on general factors of preschool education accessibility. These factors are used to assess the preschool education services in Perm and the mechanisms used by the authorities to improve the situation with preschools.

Objectives: to estimate the preschool education accessibility in Perm and managerial impact generated by the authorities to improve accessibility.

Methods: concepts of social and subsidiary state; document analysis, statistical method, method of comparative "case-study", expert survey.

Results: the factors of preschool education accessibility have been identified, the dominant factor – as viewed by the authorities – being preschool seats provision; other factors, namely, technical, territorial, financial and informational ones

being supplementary to quantitative factor. The essential instrument of preschool education accessibility improvement for Perm authorities is the project “Perm Nursery”. It is oriented towards achieving the quantitative indicators – full seats provision in preschools to 2021.

Conclusions: the analysis of preschool education in Perm in the context of the formulated factors confirms the limited preschool education accessibility. The quantitative indicator has been achieved in full only for children over three years old; this indicator is less than 6 % for younger children. Achievement of full technical accessibility is complicated by shadow economy and overcrowding in municipal preschools. The problem of territorial accessibility is typical for all parts of the city. From the perspective of financial factor, municipal preschools are accessible enough for an average Perm citizen. However, its alternative – private preschools – are inaccessible for the majority of population. Informational accessibility of preschool education is almost fully realized, but proactive format can be accessible not for all categories of citizens. The managerial authorities impact is primarily intended to improve the quantitative indicators, in other words – spread of municipal preschools network; while other factors are taken into account to a lesser degree.

Keywords: preschool education; infant school; private preschool; technical accessibility; territorial accessibility; financial accessibility; informational accessibility; the project “Perm Nursery”

References

- Abankina, I. V. and Filatova, L. M. (2018), “Accessibility of pre-school education”, *Educational Studies*, no. 3, pp. 216–246, doi: 10.17323/1814-9545-2018-3-216-246.
- Alexandrova, O. A. and Nenakhova, Yu. S. (2015), “Changes in the pre-school education: Is Russia going in the right direction”, *Population*, no. 1, pp. 95–106.
- Antonova, N. L. (2017), “Institutional problems of functioning of pre-school education”, *Health and Millennium Education*, vol. 19, no. 7, pp. 165–167.
- Ballayeva, E. A. (2013), “Problems of development of alternative forms of preschool education”, *Population*, no. 1, pp. 64–73.
- Bektleeva, D. E. and Dzhamburbaeva, M. U. (2015), “Appraisal of preschool education services accessibility for kids in Republic of Kazakhstan”, in Naydenova, L. I. and Konovalov, A. P. (eds.), *Social and economic development and quality of life: History and modern times: materials of the V international scientific conference on March 15–16, 2015*, Vědecko vydavatelské centrum “Sociosféra-CZ”, Prague, Czech Republic, pp. 87–89.
- Boguslavskaya, T. N. (2013), “Variable forms of providing accessibility to high-quality preschool education”, *Problems of Modern Education*, no. 6, pp. 22–30 [Online], available at: http://pmedu.ru/res/2013_6_3.pdf (Accessed May 24, 2020).
- Gadzhieva, L. A. (2012), “Non-state area opportunities as a solution to the problem of preschool education availability”, *Public Administration Issues*, no. 4, pp. 169–176.
- Kalov, Z. A., Kurshaeva, F. M. and Khatsieva, L. U. (2009), “Particularities of social policy models providing. Part 1”, *Modern Problems of Science and Education*, no. 2, pp. 106–108.

Konstantinovskiy, D. L., Vakhshstain V. S., Kurakin, D. Yu. et. al. (2006), "The accessibility of quality education in Russia: Opportunities and restrictions", *Educational Studies*, no. 2, pp. 186–203.

Kochetkova, L. N. (2008), "The Lorenz von Stein's theory of social state", *Philosophy and Society*, no. 3, pp. 69–79.

Kuznetsova, S. and Smirnova, O. (2016), "The analysis of availability of preschool education in the Ivanovo Area", *Modern High Technologies. Regional Application*, no. 4, pp. 46–52.

Leonidova, G. V. (2015), "Preschool education in Russia: Availability and accessibility", *Problems of Territory's Development*, no. 5, pp. 7–17.

Lozhkina, E. Yu. (2017), "Typology of models of preschool education providing access to preschool education", *Municipal Education: innovation and experiment*, no. 2, pp. 52–62.

Palenova, E. V. and Ivanova, T. N. (2016), "Preschool impact on kids' socialization in framework of federal educational standard implementation", *Scientific Methodological Online Journal "Concept"*, vol. 15, pp. 886–890 [Online], available at: <https://e-koncept.ru/2016/96091.htm> (Accessed Apr. 12, 2020).

Popova, E. A. (2016), "The problem of preschool education accessibility on the example of the subject of the Russian Federation – Saint-Petersburg", *Studencheskii nauchnyi forum – 2016* [The students scientific forum – 2016], LLC "Scientific publishing center "Academy of Natural Sciences", Saratov, Russia, 9 p. [Online], available at: <https://scienceforum.ru/2016/article/2016021415> (Accessed May 29, 2020).

Pudenko, T. I. (2013), "The availability of high-quality early pre-school education: The risks of the present stage", *Management of education: theory and practice*, no. 2, pp. 25–36 [Online], available at: <https://old.kursobr.ru/ojs/ojs/index.php/Journal/article/view/287/274> (Accessed May 29, 2020).

Sinita, A. L. (2018), "Problems of preschool children coverage by places in preschool institutions and ways to cope with them", in Yelizarov, V. V. and Dzhanayeva, N. G. (eds.), *Prikladnye demograficheskie issledovaniya* [Applied demographic researches], Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia, pp. 96–120.

Chubarova, T. (2015), "Social investment state: A new shift in social policy?", *Social Sciences and Contemporary World*, no. 6, pp. 14–28.

Baken, L., Brown, N. and Downing, B. (2017), "Early childhood education: The long-term benefits", *Journal of Research in Childhood Education*, vol. 31, no. 2, pp. 255–269, doi: 10.1080/02568543.2016.1273285.

Cascio, E. U. and Schanzenbach, D. W. (2014), "The impact of expanding access to high-quality preschool education", in Romer, D. H. and Wolfer, J. (eds.), *Brookings papers on economic activity: Fall 2013*, Brookings Institution Press, Washington, DC, US, pp. 127–178, doi: 10.1353/eca.2013.0012.

Davis, E. E., Lee, W. F. and Sojourner, A. J. (2019), "Family-centered measures of access to early care and education", *Early Childhood Research Quarterly*, vol. 47, pp. 472–486, doi: 10.1016/j.ecresq.2018.08.001.

Esping-Andersen, G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, Princeton, NJ, US.

Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. et al. (2002), *Why we need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, UK, doi: 10.1093/0199256438.001.0001.

Marshall, N. L., Robeson, W. W., Tracy, A. J. et al. (2013), "Subsidized child care, maternal employment and access to quality, affordable child care", *Early Childhood Research Quarterly*, vol. 28, no. 4, pp. 808–819, doi: 10.1016/j.ecresq.2013.07.008.

O'Connor, M., O'Connor, E., Gray, S. et al. (2020), "Trends in preschool attendance in Australia following major policy reform: Updated evidence six years following a commitment to universal access", *Early Childhood Research Quarterly*, vol. 51, pp. 93–99, doi: 10.1016/j.ecresq.2019.09.002.

Paetz, A., Scott, D. and Morency, C. (2012), "Measuring accessibility: Positive and normative implementations of various accessibility indicators", *Journal of Transport Geography*, vol. 25(C), pp. 141–153, doi: 10.1016/j.jtrangeo.2012.03.016.

Sipple, J. W., McCabe, L. A. and Casto, H. G. (2020), "Child care deserts in New York state: Prekindergarten implementation and community factors related to the capacity to care for infants and toddlers", *Early Childhood Research Quarterly*, vol. 51, pp. 167–177, doi: 10.1016/j.ecresq.2019.10.007.

Vandenbroeck, M., Lenaerts, K. and Beblavy, M. (2018), *Benefits of early childhood education and care and the conditions for obtaining them*, European Expert Network on Economics of Education (EENEE) analytical report no. 32, Jan. [Online], available at: http://www.eenee.de/dms/EENEE/Analytical_Reports/EENEE_AR32.pdf (Accessed May 20, 2020).

Received July 13, 2020