

УДК 37.01-053.4

ББК 74.100

П508

Н. П. Поличка
Хабаровск, Россия

**НОВАЯ КОНЦЕПЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ
ПОДДЕРЖКИ СЕМЕЙ, ИМЕЮЩИХ ДЕТЕЙ
ДОШКОЛЬНОГО ВОЗРАСТА**

В условиях надвигающейся очередной «демографической ямы» предлагается определить новые приоритеты государственной политики по поддержке семей, имеющих детей дошкольного возраста, в основе которой будет лежать услуга по уходу и присмотру, а не услуга дошкольного образования.

Ключевые слова: государственная политика поддержки семей, имеющих детей дошкольного возраста, услуга по уходу и присмотру, услуга дошкольного образования, дневной уход за детьми, рынок социальных услуг, рынок услуг дошкольного образования.

N.P. Polichka
Khabarovsk, Russia

THE NEW CONCEPT OF THE PUBLIC POLICY TO SUPPORT FAMILIES WITH PRESCHOOL CHILDREN

Under existing conditions of another coming "demographic pit" the author suggests identifying new priorities for the public policy to support families with preschool children, which will be based on care and supervision services, rather than preschool education service.

Keywords: public policy to support families with preschool children, care and supervision service, preschool education service, day care, societal market, the market for pre-school education services.

Почему необходима новая концепция

Традиционно государственная политика в сфере поддержки семьи, имеющей детей дошкольного возраста, строилась вокруг ст. 43 Конституции РФ, в которой «*гарантируется общедоступность и бесплатность дошкольного образования*». Главной проблемой этой политики сегодня называется необеспеченность услугами дошкольного образования значительного количества детей, о чем свидетельствуют данные Росстата РФ в 2012 и 2013 гг. (см. *рис. 1*).

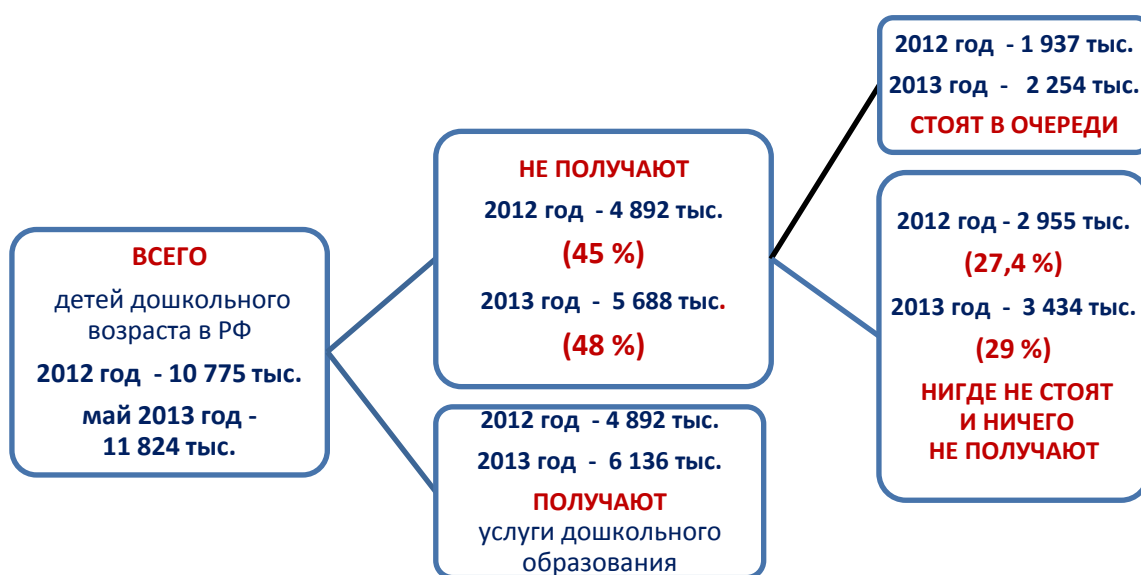


Рис. 1. Статистика обеспеченности услугами дошкольного образования в стране

Как видно из данной блок-схемы, ситуация не улучшается, а ухудшается, несмотря на все меры, предпринимаемые органами власти. Аналогичные тенденции наблюдались и в 2014 году в стране в целом и в большинстве регионов Дальневосточного федерального округа.

В частности, по данным Публичного доклада Министерства образования и науки Хабаровского края по итогам 2012 года и прогнозам на 2013 и 2014 годы ожидался охват дошкольным образованием детей в возрасте от 1 года до 6 лет соответственно 69,5 % и 72 % (см. *рис. 2*).

ДОШКОЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ ХАБАРОВСКОГО КРАЯ					
	01.01.2010	01.01.2011	01.01.2012	01.01.2013	01.01.2014 (прогноз)
Сеть	437	440	444	445	454
Контингент	53 843	55 524	58 396	61 190	63 500
Охват дошкольным образованием детей в возрасте от 1 до 6 лет	60 %	61,6 %	63,9 %	69,5 %	72 %

Рис. 2. Дошкольное образование Хабаровского края

Однако эти прогнозы не оправдались. По данным Росстата по Хабаровскому краю: дошкольников в крае на 01.01.2014 года всего (от 0 до 6 лет включительно) 122738 чел., в т. ч. от 1 до 6 – 104062 чел. Из них 65100 получают услуги дошкольного образования, что составляет всего лишь 62,5 %.

Основной причиной нарастающего дефицита дошкольного образования является то, что в 2013 и в 2014 гг. продолжался рост рождаемости, а мест в новых детских садах не хватало.

Очевидно, что для решения данной проблемы государство не может создать ещё одну систему дошкольного образования (просто денег таких нет), но при этом развитие негосударственной, немунципальной сети дошкольных организаций сдерживается наличием больших административных барьеров, поскольку образовательная деятельность подлежит лицензированию.

В отличие от России в странах Запада и США система поддержки семьи, имеющей детей дошкольного возраста, строится не на базе услуги дошкольного образования, а на основе другой услуги – уход за детьми в дневное время. В частности:

«Услуги по уходу за детьми в дневное время могут осуществляться на дому, в различных центрах или в семьях, берущих на себя заботу о нескольких детях. Последние в США получили название семейные детские центры. Такие детские учреждения семейного типа получают в современном обществе все большее распространение в странах Западной Европы и США. В роли органи-

заторов выступают соседи. Детское учреждение семейного типа организуется неработающими женщинами, имеющими на попечении собственных детей (как правило, это многодетные семьи) и берущимися присматривать за детьми соседей в дневное время. Чаще всего группа состоит из 3–4 детей, что меньше численности, официально установленной для государственных детских учреждений. ... эта форма оказалась очень жизнестойкой, и в настоящее время к такой соседской взаимопомощи прибегает несколько миллионов американских семей.

Такая форма ухода за детьми, близкая к условиям семьи, распространена и в западных странах. В Германии эту форму называют «дневная мама». «Дневная мама» получает компенсацию за свои расходы и имеет право на консультативную помощь по всем вопросам ухода за детьми.

Увеличение спроса на услуги по уходу за детьми происходит в значительной степени в результате роста уровня занятости матерей и изменения состава семей. Число разводов влечет за собой увеличение количества работающих женщин. Однако, как отмечают американцы, самый резкий рост занятости наблюдается среди матерей с маленькими детьми. В разных странах в настоящее время – это актуальная проблема. В Германии расширение сети **детских дошкольных учреждений** входит в компетенцию федеральных земель и органов местного самоуправления. В Финляндии также муниципалитеты отвечают за **обеспеченность детей дневным уходом**. Из-за того, что мест в садах не хватает, местные власти в Финляндии предлагают семьям, имеющим детей до 3 лет, выбрать или **муниципальный дневной уход** или **пособие в обеспечении семейного воспитания**. В США отмечается рост детских учреждений, созданных коммерческими компаниями. Самая крупная из таких сетей – «Киндер кэр», имеющая более 950 центров в США и Канаде. Вторая по значению «Пти академи» – имеет 400 центров в 24 штатах» [Сошкина, 2011].

Заметим, что и в России большинство родителей (как раньше, так и сейчас) в значительной степени интересуется именно наличием дневного ухода (ухода и присмотра) за ребёнком в детском саду, пока они на работе. Однако в основе

государственной политики по поддержке семей, имеющих детей дошкольного возраста, продолжает оставаться услуга дошкольного образования.

Вместе с тем, разговор о государственных гарантиях по услуге «дневной уход за детьми» поставлен в повестку дня. И начался он ещё в 80–90 гг., когда некоторые граждане, прочитав в Конституции РФ про «*бесплатность дошкольного образования*», задались вопросом: «Почему мы платит за детские сады?» – и массово пошли в суды искать ответ. Судам ничего не оставалось делать, как сказать: «Образование – бесплатно, а всё остальное – за плату». С тех пор и федеральные, и региональные органы управления образованием безуспешно пытаются содержательно и финансово разделить эти услуги, так как никто не может ответить на вопрос: «Обучение ребёнка держать ложку и завязывать шнурки, чтение детям книжек, организация прогулок и игр, ... это «образование» или «присмотр и уход?» Но поскольку задачу пытаются решать, в основном представители системы образования, то вполне естественно, что в своих документах они пишут:

2.8. Время, необходимое для реализации образовательной Программы, составляет от 65 % до 80 % времени пребывания детей в группах с 12-ти часовым пребыванием в зависимости от возраста детей, их индивидуальных особенностей и потребностей, а также вида группы, в которой Программа реализуется [Федеральные государственные требования к структуре основной общеобразовательной программы дошкольного образования (утверждены Приказом Минобрнауки РФ от 23.11.2009 N 655). Приказом Минобрнауки России от 17 октября 2013 г. N 1155 настоящий приказ признан утратившим силу с 1 января 2014 г. // [Электронный ресурс]. – 2014. URL: Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/197482/#friends#ixzz3oKE2SbFQ> (дата обращения: 10.10.2015)].

Отсутствие чёткого и однозначного решения задачи о разделении услуг породило неразбериху в законодательстве и правоприменительной практике, в бюджетах, в компенсациях родителям, в стратегии развития отрасли и т. д.

Концептуальная идея для новой государственной политики поддержки семей, имеющих детей дошкольного возраста

Предлагаем воспользоваться зарубежным опытом и скорректировать услуги, лежащие в основе государственной поддержки семей, имеющих детей дошкольного возраста, а именно:

1) дополнить госгарантии по услуге «*дошкольное образование*» госгарантиями по услуге «*социальной поддержке родителей, имеющих детей дошкольного возраста*» или «*дневному уходу за детьми*»;

2) госгарантию по услуге «*дневной уход за детьми*» должна обеспечивать отрасль (раздел бюджетной классификации) «*Социальная политика*», которая включает в себя, в том числе, подразделы охрана семьи и детства и другие вопросы в области социальной политики;

3) такая социальная поддержка родителей, имеющих детей дошкольного возраста, должна выражаться через предоставление за счёт бюджета социальной услуги «*Код ОКВЭД 85.32. Предоставление социальных услуг без обеспечения проживания, которая включает в себя – дневной уход за детьми (детские ясли, сады), в том числе дневной уход за детьми с отклонениями в развитии*». Стоимость данной услуги будет меньше чем существующие нормативы содержания детей в муниципальных дошкольных учреждениях за счёт того, что в нём не будут предусмотрены затраты на оснащение образовательного процесса;

4) данную услугу смогут предоставлять организации любой организационно-правовой формы, а также индивидуальные предприниматели;

5) в период предоставления «*социальной услуги – дневной уход за детьми*» могут оказываться образовательные услуги по программам дошкольного образования. В этом случае организация должна получать лицензию на образовательную деятельность и соответственно доплату на оснащение образовательного процесса.

Реализация данной идеи поможет решить следующие проблемы и задачи:

1) все индивидуальные предприниматели, работающие в сфере «дошкольного образования», смогут получать на законных основаниях бюджетное финансирование через механизм государственного заказа на услугу по дневному уходу за детьми, потому что именно по коду 85.32 они все регистрируются. Их выбор объясняется тем, что для данной услуги существенно меньше административных барьеров (социальные услуги не лицензируются);

2) органы власти через механизм госзаказа смогут контролировать деятельность таких предпринимателей;

3) за счёт запуска механизма госзаказа и отсутствия лицензирования в данной сфере деятельности создаётся прекрасный инвестиционный климат, что приведёт на рынок большое количество новых крайне необходимых поставщиков, поскольку масштабы неудовлетворённого спроса огромны;

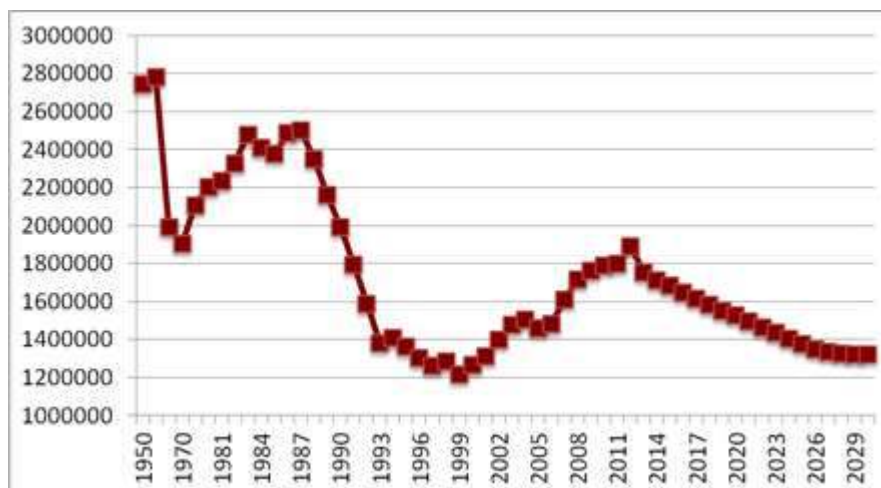
4) приход новых немунципальных поставщиков будет способствовать развитию конкуренции, а значит снижению стоимости и повышению качества услуг на данном рынке;

5) в отрасли «Социальная политика» нет никаких препятствий для выплаты компенсаций родителям на приобретение услуг по дневному уходу за детьми дошкольного возраста, а также при наличии бюджетных средств и компенсации за не предоставление таких услуг (см. ст. 74.1 Бюджетного кодекса РФ);

б) принятие публичных (расходных) обязательств по обеспечению новой госгарантии не увеличит расходы бюджетов, поскольку:

а) будут сэкономлены значительные бюджетные средства, которые планируются сегодня на строительство новых муниципальных детских садов;

б) количество детей дошкольного возраста в ближайшее десятилетие будет всё время уменьшаться, о чём свидетельствует прогноз числа рождений, построенный доктором экономических наук Калабихиной И. Е. и озвученный 27.02.2013 в докладе на семинаре в Москве в Агентстве стратегических инициатив;



в) расходы муниципальных детских садов при смене объекта практически останутся на прежнем уровне;

7) конституционная гарантия на бесплатное дошкольное образование для детей, воспитывающихся дома, а также у индивидуальных предпринимателей, не взявших на себя обязанности по дошкольному образованию детей, может быть обеспечена за счёт:

а) организации групп по подготовке к школе при муниципальных детских садах и общеобразовательных школах;

б) организации муниципальных центров методической, психолого-педагогической, диагностической и консультативной помощи родителям, что предусмотрено как действующим, так и новым законом «Об образовании».

Представляется, что первые шаги в сторону смены приоритета в поддержке семей, имеющих детей дошкольного возраста, уже сделаны, и они были озвучены на встрече Д. А. Медведева с членами Экспертного совета при Правительстве РФ о развитии негосударственного сектора дошкольного образования, которая состоялась 17 ноября 2014 года [Встреча Д. А. Медведева с членами Экспертного совета при Правительстве РФ о развитии негосударственного сектора дошкольного образования от 17 ноября 2014 года // [Электронный ресурс]. – 2014. URL: http://open.gov.ru/ministr_rf/events/5511106/ (дата обращения: 17.11.2014)]. Эксперты предложили:

- законодательное закрепление субсидий на услуги по присмотру и уходу (сейчас они есть только на образовательные услуги) в частных детских садах и разрешение коммерческим организациям осуществлять образовательную деятельность как основную;

- «сертификат дошкольника» (по аналогии с родовым сертификатом), предназначенный для оплаты услуг дошкольного образования и присмотра-ухода в любой организации или у предпринимателя, по выбору родителей.

Данные предложения легли в основу Поручений Правительства РФ (резолуция от 25 ноября 2014 года №ДМ-ПЗ6-8742). В частности, Минобрнауки России (Д. В. Ливанову) совместно с Минфином России, Министром Российской Федерации М. А. Абызовым и заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и организациями предложено представить в Правительство РФ предложения по **дополнительным мерам, направленным на развитие негосударственного сектора в системе дошкольного образования**, в том числе:

- по финансовому обеспечению осуществления присмотра и ухода за детьми, а также создания условий для содержания детей в частных организациях, осуществляющих образовательную деятельность, и у индивидуальных предпринимателей за счёт бюджетных ассигнований;

- по разработке модели сертификата на получение дошкольного образования и услуг по уходу и присмотру за детьми дошкольного возраста в организациях любых форм собственности и у индивидуальных предпринимателей, а также проведению апробации такой модели в ряде субъектов Российской Федерации;

- по обеспечению возможности заключения государственного контракта на оказание услуги по дошкольному образованию, уходу и присмотру за детьми дошкольного возраста сроком на три года с организациями, осуществляющими образовательную деятельность, и индивидуальными предпринимателями.

Представляется, что регионы Дальневосточного федерального округа, в первую очередь, должны быть включены в перечень пилотных регионов для апробации данных мер, поскольку:

1) количество детей (по сравнению с другими регионами страны) здесь велико и эксперимент не потребует больших финансовых вложений;

2) в ряде регионов ДФО активно развивается предпринимательство в сфере дневного ухода за детьми дошкольного возраста;

3) Дальний Восток – это стратегический приоритет России на весь 21 век, а значит все социальные инновации, в первую очередь, должны внедряться здесь.

Библиографический список

1. Встреча Д. А. Медведева с членами Экспертного совета при Правительстве РФ о развитии негосударственного сектора дошкольного образования от 17 ноября 2014 года // [Электронный ресурс]. – 2014. URL: http://open.gov.ru/ministr_rf/events/5511106/ (дата обращения: 17.11.2014).

2. Сошкина И. А. Современные формы социально-педагогической поддержки семьи: зарубежный и отечественный опыт // [Электронный ресурс]. – 2011. URL: <http://www.tsutmb.ru/nu/nauka/index.php/razdel/meropr/-2011.html?sobi2Task=sobi2Details&catid=27&sobi2Id=447> (дата обращения: 10.10.2015).

3. Федеральные государственные требования к структуре основной общеобразовательной программы дошкольного образования (утверждены Приказом Минобрнауки РФ от 23.11.2009 N 655). Приказом Минобрнауки России от 17 октября 2013 г. N 1155 настоящий приказ признан утратившим силу с 1 января 2014 г. // [Электронный ресурс]. – 2014. URL: Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/197482/#friends#ixzz3oKE2SbFQ> (дата обращения: 10.10.2015).