

Система дошкольного образования в Сибири: современное состояние и проблемы развития¹

А.Л. СНИЦА, кандидат экономических наук, МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва. E-mail: sinita@econ.msu.ru

Аннотация. Статья посвящена анализу современного состояния системы дошкольных образовательных организаций и уровня жизни педагогических работников (на примере покупательной способности их заработной платы) в Сибирском федеральном округе. Актуальность тематики обусловлена необходимостью вовлечения в трудовую деятельность женщин с детьми дошкольного возраста и повышения качества человеческого капитала в условиях дефицита рабочей силы. В ходе исследования было выявлено, что число дошкольных организаций, во многом зависящее от уровня экономического развития региона и политической воли руководства, с течением времени сокращается. Охват детей дошкольным образованием зависит от доли сельского населения и постепенно растет. Уровень жизни педагогов дошкольного образования низкий и продолжает снижаться, а зависит он в первую очередь от уровня экономического развития региона.

Ключевые слова: дошкольные организации; дошкольное образование; педагогический работник; заработная плата; Сибирский федеральный округ; экономика образования; уровень жизни

Введение

Перспективы социально-экономического развития России в значительной степени определяются сокращением численности населения в трудоспособном возрасте, что ведет к дефициту трудовых ресурсов. Это означает, что одной из важнейших задач становится формирование новой трудосберегающей экономики, в которой одним из важнейших факторов производства являются знания, позволяющие повысить эффективность использования экономических, географических и других факторов.

Достижению этой цели во многом способствует система дошкольного образования, которая вместе с системой общего образования дает основной массив знаний, умений и навыков,

¹ Работа подготовлена в рамках гранта РФФИ № 19-010-00867 «Система образования в регионах Крайнего Севера: текущее состояние, проблемы и перспективы развития и модернизации».

закрепляемых и расширяемых на последующих образовательных уровнях. Кроме того, она помогает матерям с детьми в дошкольном возрасте иметь оплачиваемую занятость вне дома.

Ключевые условия создания такой системы является наличие качественной инфраструктуры в требуемом объеме, подготовленного персонала, получающего достойную оплату за свой труд, и образовательных программ, отражающих потребности общества. Последний пункт находится вне нашей компетенции, поэтому затронем только первые два.

Наиболее серьезные проблемы системы дошкольного образования связаны с продолжающимся сокращением числа образовательных организаций и низким уровнем оплаты труда в них. Первый фактор влияет главным образом на доступность соответствующих услуг для населения, и оба отражаются на качестве этих услуг. Проблемы, порождаемые недоинвестированием в дошкольное образование, описаны в том числе и в зарубежной литературе [Chetty et al., 2010; Heckman, 2006]. В самом общем виде – снижение качества первого уровня образования неизбежно отражается на качестве и эффективности всех последующих ступеней, что негативно влияет на темпы социально-экономического развития и уровень жизни населения. В то же время доказано положительное воздействие развитой системы дошкольного образования на уровень женской занятости и рождаемость [Иванова, 2010; Мосакова, 2012; Adserà, 2004; Ahn, Mira, 2002]. Для регионов Сибирского федерального округа (СФО) эти проблемы накладываются на существенную неоднородность по социально-экономическим показателям и условиям проживания, высокую долю сельского населения в ряде регионов и очаговое расселение, значительные расстояния, сложные природно-климатические условия.

Предмет исследования

Целью работы является рассмотрение показателей развития системы дошкольного образования и оплаты труда педагогических работников в СФО. Нас интересует период действия Указа Президента № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» (Указ № 597)², закрепившего

² Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

повышение заработной платы педагогов до среднерегионального уровня. Смог ли указ реально повлиять на ситуацию? Насколько он значим именно для СФО? Положение педагогов за время его действия улучшилось или негативный тренд не был преодолен? Изучение динамики заработка мы совместили с анализом более широкого круга показателей, характеризующих развитие системы дошкольного образования, чтобы выявить более широкий спектр проблем накопления человеческого капитала в регионах СФО. Сибирский округ мы рассматриваем в старых границах, которые существовали до принятия Указа Президента РФ от 03.11.2018 г. № 632 «О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849».

Выбор для изучения Сибирского федерального округа обусловлен несколькими причинами. Во-первых, здесь представлен широкий спектр регионов от экономически диверсифицированной Новосибирской области с высоким уровнем жизни и развитой системой образования до депрессивных республик Тыва и Алтай с преимущественно сельскохозяйственной ориентацией экономики, низким уровнем жизни населения при высокой рождаемости и слабо развитой системой образования. Во-вторых, обладая развитой промышленностью, СФО играет значительную роль в экономике страны, поэтому вопросам подготовки будущей рабочей силы в нем должно уделяться повышенное внимание.

Метод исследования

Низкий уровень финансирования системы образования приводит к тому, что «рост количества мест в детских дошкольных учреждениях катастрофически отстает от роста числа детей» [Смирнова, 2018]. Более того, введение с 1 января 2014 г. двухуровневой системы финансирования дошкольного образования привело к ухудшению ситуации с детскими садами во многих регионах, поскольку реформа не учитывала различия в уровне их социально-экономического развития [Хохлова, Ружникова, 2014].

Научные публикации, посвященные вопросам развития сети дошкольных образовательных организаций (далее – ДОО) в СФО, как правило, делают основной упор на оценке доступности этих услуг в отдельных регионах или их группах [Ойдуп, Ададимова, 2010; Филипов и др., 2016а; Ярославцева, 2018]. В частности,

отмечается, что охват детей сетью ДОО в Сибири увеличивается, но альтернативные формы предоставления услуг не находятся в фокусе внимания органов власти. Лишь некоторые исследователи охватывают более широкий круг вопросов [Казарина, Шабалина, 2015; Марков, 2012; Сачкова, 2011; Филипов и др., 2016b].

В данной работе автор исследует динамику таких показателей, как охват детей дошкольным образованием (поскольку он косвенно воздействует на женскую занятость, рождаемость и дальнейший жизненный путь детей и тем самым оказывает влияние на перспективы социально-экономического развития регионов), численность педагогических работников, а также размер и покупательную способность их заработной платы.

Необходимость доведения минимальных ставок оплаты труда в системе образования до среднего по экономике уровня отмечалась еще в ст. 54 закона РФ от 10.07.1992 г. № 3266–1 «Об образовании», но финансовых ресурсов для этого выделялось недостаточно, и благая цель так и не была достигнута. Указ № 597 представляет собой вторую попытку ее достижения, поэтому в отношении заработной платы педагогов мы рассматриваем период после 2013 г.

Экономически слабые регионы в этом смысле более уязвимы. Организация предоставления дошкольного образования финансируется преимущественно из региональных и местных бюджетов, поэтому уровень экономического развития и экономическая специализация региона оказывают заметное влияние на показатели, которые характеризуют развитие системы дошкольного образования. Другие факторы (доля сельского населения, наличие крупных организаций, доля занятых женщин, отношение к неработающим женщинам и другие) тоже чрезвычайно важны. Тем не менее основной упор мы делаем именно на показатели экономического развития, поскольку они дают правильное представление о регионе в целом и его перспективах.

Для оценки уровня экономического развития регионов используется синтетическая классификация, представленная в работе Голяшева и Григорьева [Голяшев, Григорьев, 2014. С. 37]. В ней выделены высокоразвитые, развитые, среднеразвитые и менее развитые регионы, а также приведена их экономическая специализация.

Подавляющее большинство ДОО находится в муниципальной собственности (хотя существуют детские сады регионального и даже федерального подчинения, но их гораздо меньше, и ситуация в них на общую картину не влияет), поэтому все показатели заработной платы педагогов рассматриваются преимущественно для муниципальных ДОО. Для обеспечения сопоставимости данных за 2013–2014 гг. с данными за 2015–2017 гг. используется заработная плата по полному кругу организаций, хотя новая методология расчета средней заработной платы является более корректной³.

Динамика основных показателей сети ДОО

За годы реформ российская система дошкольного образования лишилась 56,4% всех организаций (в СФО – 54,5%) (табл. 1). Основные потери пришлось на 1990-е гг., но и в 2000–2010-х годах закрылись почти 13,0 тыс. ДОО по стране и 1,1 тыс. в Сибири. Между тем число детей дошкольного возраста с 2000 г. значительно увеличилось [Синица, 2018], соответственно выросла и очередь на получение места в детском саду. Прогноз развития системы ДОО не позволяет надеяться на скорое решение этой проблемы, поскольку темпы ввода новых дошкольных организаций слишком низки [Синица, 2017]. В результате же большое количество матерей с детьми-дошкольниками испытывают сложности с трудоустройством, уровень жизни семей с такими детьми остается низким.

Наибольшее снижение числа ДОО (77,9%) было отмечено в Республике Алтай, наименьшее (23,1%) – в Республике Тыва. В обоих уровень рождаемости заметно выше среднероссийского, при этом в первом регионе доля сельского населения

³ Согласно Постановлению Правительства РФ от 14.09.2015 г. № 973 «О совершенствовании статистического учета...» с 2015 г. В качестве средней заработной платы выступает зарплата наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячный доход от трудовой деятельности)». Ранее этот показатель исчислялся путем деления суммы фонда оплаты труда работников списочного состава и внешних совместителей, ФОТ работников, заключивших гражданско-правовые договоры, и других работников несписочного состава на среднесписочную численность работников (без внешних совместителей и лиц, выполнявших работы по договорам) и на количество месяцев в периоде. В расчет включались сведения, предоставленные организациями всех видов деятельности и форм собственности. В результате нововведений размер средней заработной платы снизился.

значительно превышает 50%, однако, на наш взгляд, различия в большей степени связаны со структурой экономики. В Республике Алтай основу составляют животноводство и туризм. В Тыве доля аграрного сектора тоже высока, но существует и значительное число предприятий, ориентированных на добычу полезных ископаемых, для работников которых необходимо наличие детских садов, поскольку воспитывать детей дома им сложно. В пользу такого предположения говорит то, что следом за Тывой идут регионы с ориентацией на добычу и обработку полезных ископаемых: Кемеровская область, Республика Хакасия и Красноярский край, в которых за 27 лет закрылось 45,5%, 47,9% и 49,2% ДОО соответственно.

В 2014 г. дошкольное образование, а также услуги по уходу и присмотру за детьми в дошкольном возрасте получили право оказывать и другие организации, в первую очередь, школы. С их помощью удалось немного компенсировать потерю мест в ДОО (если учитывать все организации, осуществляющие дошкольное образование, уход и присмотр, то по сравнению с 1990 г. по стране в целом сокращение количества составило 43,9%, а в Сибирском округе – 36,3%). От этого выиграли все регионы, но особенно, в которых содержат малокомплектные детские сады в сельской местности невыгодно экономически, например, Республика Алтай (табл. 1). Для основной части регионов, в которых детские сады сохранились в большем объеме, такая мера была значительно менее заметной.

Таблица 1. Число ДОО и охват детей дошкольным образованием в России и регионах Сибирского ФО в 1990, 2000, 2013–2017 гг.

Регион	1990	2000	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Число ДОО</i>							
Российская Федерация	87944	51329	43187	41322/ 50979	39533/ 50115	38362/ 49370	н.д.
Сибирский ФО	13599	7305	6713	6566/ 8799	6337/ 8717	6183/ 8663	н.д.
Республика Алтай	199	116	39	40/147	42/151	44/163	н.д.
Республика Бурятия	794	409	413	389/484	377/486	379/589	н.д.
Республика Тыва	264	217	220	216/263	207/244	203/207	н.д.
Республика Хакасия	332	167	171	171/290	175/293	173/281	н.д.
Алтайский край	1831	874	875	883/1426	817/1343	749/1264	н.д.
Забайкальский край	1019	544	489	492/580	469/619	466/638	н.д.

Окончание табл. 1

Регион	1990	2000	2013	2014	2015	2016	2017
Красноярский край	1968	1100	998	989/1108	987/1131	999/1149	н.д.
Иркутская область	1798	1022	957	916/1019	915/1020	885/998	н.д.
Кемеровская область	1696	1022	995	982/1103	949/1075	925/1044	н.д.
Новосибирская область	1638	837	707	705/1027	670/1024	662/1040	н.д.
Омская область	1413	703	632	574/918	528/897	497/873	н.д.
Томская область	647	297	217	209/434	201/434	201/417	н.д.
<i>Охват детей дошкольным образованием, %</i>							
Российская Федерация	66,4	55,5	63,0	64,6	66,2	66,5	66,5
Сибирский ФО	62,6	47,6	58,9	60,9	63,5	64,2	64,8
Республика Алтай	48,8	33,6	44,4	47,8	53,0	57,0	58,5
Республика Бурятия	65,1	36,5	54,1	56,7	58,6	61,0	61,3
Республика Тыва	54,3	46,1	38,6	42,5	46,6	48,1	57,3
Республика Хакасия	73,5	46,8	60,4	68,8	69,6	69,8	70,7
Алтайский край	63,4	44,9	57,3	58,9	60,5	61,9	62,3
Забайкальский край	54,7	39,3	56,4	58,3	57,5	57,1	57,3
Красноярский край	65,0	54,1	57,3	59,0	61,6	63,4	64,1
Иркутская область	66,2	54,7	60,6	64,0	68,9	68,4	68,4
Кемеровская область	59,5	51,2	65,2	67,0	68,2	68,9	70,2
Новосибирская область	62,1	46,0	61,3	61,8	64,9	65,2	63,6
Омская область	63,8	40,1	58,2	59,3	63,9	63,5	64,0
Томская область	60,7	54,9	64,0	64,5	66,5	67,9	68,4

Источник: данные Росстата. Охват детей дошкольным образованием. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/43553>. Приложение «Образование» по субъектам РФ к сборнику «Социальное положение и уровень жизни населения России. 2014». URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_44/IssWWW.exe/Stg/17-10.xls. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2017. Стат. сборник. М.: Росстат, 2017. С. 344–345. Образование в России. 2003. Стат. сборник. М.: Госкомстат России, 2003. С. 74–75, 206–207.

Примечания: н.д. – данные за этот год отсутствуют; в ячейках с двумя числами ДОО первое означает число самих ДОО, второе – всех организаций, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми.

По охвату детей дошкольным образованием ситуация в СФО хуже, чем по стране в целом. Как правило, в экономически развитых регионах с высокой долей городского населения охват выше, чем в аграрных экономиках. В СФО нет высокоурбанизированных регионов, таких, например, как Мурманская область или Республика Коми, в которых охват превышает 80%, но при этом много субъектов с высокой долей сельского населения, где спрос на услуги ДОО ниже из-за меньшей потребности в институционализированном уходе и присмотре за ребенком.

В 1990–2000 гг. детские сады массово закрывались, а матерям с маленькими детьми было особенно трудно найти работу, поэтому многие из них ухаживали за детьми самостоятельно. С улучшением экономической ситуации после 2000 г. у женщин стало больше возможностей для получения оплачиваемой занятости вне дома, поэтому спрос на услуги детских садов, а следовательно, и охват детей дошкольным образованием возрос. В 2017 г. по сравнению с 1990 г. этот показатель в Сибири в целом вырос на 3,5% против 0,2% по стране. Он сократился лишь в Бурятии (на 5,8%), Хакасии (на 3,8%), Алтайском (на 1,7%) и Красноярском (на 1,4%) краях. Однако есть основания предполагать, что достижение дореформенных показателей в этих регионах произойдет уже в ближайшем будущем. Наибольший прирост охвата был в Кемеровской области (на 18,0%) и Республике Алтай (на 19,9%).

Динамика численности педагогических работников

За 2014–2017 гг. численность педагогов дошкольного образования, которые работают в ДОО, выросла в целом по стране на 6,8%, а в Сибирском ФО – на 5,5%, а если рассмотреть педагогов всех организаций, оказывающих услуги по присмотру и уходу, то прирост составит 5,2% и 5,7% соответственно (табл. 2). Это связано с увеличением числа мест в системе дошкольного образования⁴: не имея возможности строить новые детские сады, муниципальные власти наращивали загрузку имеющихся. Также определенный вклад вносит то, что часть педагогов работают не в ДОО.

Число педагогов в 2017 г. по сравнению с 2014 г. сократилось лишь в Кемеровской области и в Алтайском крае. Снижение более чем на 0,5% относительно 2016 г., на наш взгляд, было связано в четырех регионах (Кемеровской области, Республике Тыва, Алтайском и Забайкальском краях) с какими-то структурными трансформациями системы ДОО, а в Иркутской, Новосибирской областях и Республике Алтай – с фрикционной или институциональной безработицей.

⁴ Число мест в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/51563>.

Таблица 2. Численность педагогических работников в ДОО в России и регионах Сибирского ФО и их педагогическая нагрузка в 2014–2017 гг., чел.

Регион	2014	2015	2016	2017
Российская Федерация	630266 (10,8)	642834 (11,1)	656193 (11,2)	662739 (11,3)
Сибирский ФО	94336 (10,2)	96312 (10,6)	99068 (10,5)	99703 (10,6)
Республика Алтай	1144 (10,4)	1257 (10,5)	1392 (10,3)	1387 (10,5)
Республика Бурятия	3635 (14,5)	3680 (15,0)	3915 (15,1)	3931 (15,1)
Республика Тыва	2236 (8,7)	2411 (8,9)	2456 (8,8)	2392 (10,7)
Республика Хакасия	3025 (10,9)	3100 (11,0)	3203 (10,7)	3251 (9,6)
Алтайский край	9899 (10,7)	10083 (10,9)	10099 (11,1)	9845 (11,4)
Забайкальский край	4800 (11,7)	4757 (11,9)	4914 (11,5)	4898 (11,4)
Красноярский край	14789 (9,0)	15371 (9,3)	16221 (9,2)	16699 (9,2)
Иркутская область	12467 (10,9)	12709 (11,6)	12966 (11,4)	12927 (11,5)
Кемеровская область	15485 (9,3)	14990 (9,8)	15094 (9,7)	15320 (9,6)
Новосибирская область	13396 (9,4)	13884 (9,9)	14369 (9,8)	14282 (10,0)
Омская область	7391 (12,5)	7700 (13,3)	7883 (13,2)	7885 (13,4)
Томская область	6069 (8,7)	6370 (8,7)	6596 (8,7)	6916 (8,4)

Источник: данные Росстата. Численность воспитанников в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/51552>. Численность педагогических работников в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/51561>.

Примечания: в ячейках с двумя числами первое означает число педагогических работников, осуществляющих присмотр и уход за детьми, а второе – детей, приходящихся на одного педагога.

Если мы рассмотрим СФО в целом, то увидим, что на динамику численности педагогов оказывают влияние показатели развития сети ДОО и число рождений, а также экономическое развитие регионов.

Согласно Распоряжению Правительства РФ от 30 апреля 2014 г. № 722-р об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки», с 2014 г. по 2017 г. планировалось увеличить число детей в расчете на одного педагогического работника с 11,2 до 11,7. Средний уровень по стране был ниже данных значений примерно на 0,5 ребенка. В СФО высока доля сельского населения, поэтому число детей, приходящихся на одного педагогического работника, было еще ниже и за рассматриваемый период изменялось слабо. В регионах с высокой долей добывающей промышленности число

детей, приходящихся на одного педагога, ниже. Сделать выводы в отношении прочих регионов сложно.

Уровень жизни педагогических работников дошкольного образования

Заработная плата в системе дошкольного образования никогда не была высока. Указ Президента РФ № 597 должен был поднять ее до средних значений по экономике, но этого не произошло. Кроме того, в указе речь идет только о педагогах, но их работа невозможна без труда вспомогательного персонала, который оплачивается еще хуже. Причем, несмотря на актуальность этой проблемы для обеспечения качественного образования, присмотра и ухода за детьми в ДОО, она практически не освещается в литературе, а органы власти обращают на нее мало внимания.

За 2013–2017 гг. заработная плата педагогов дошкольного образования в Сибирском округе росла медленнее, чем по стране в целом (126,3% против 127,0%), но и в динамике средней по экономике зарплаты Сибирь отстает от России, причем гораздо сильнее, чем по оплате труда в системе ДОО (128,3 и 131,1% соответственно). Наибольший прирост был зафиксирован в аграрных Тыве (147,8%) и Алтайском крае (155,1%), где зарплата педагогов изначально была очень низкой. Наибольший разрыв от средней зарплаты по экономике демонстрируют промышленно развитые Кемеровская, Омская и Томская области (соответственно, 13,8, 8,2 и 8,5 п.п.).

В целом за рассматриваемый период ни один из регионов Сибири (как и округ, и страна в целом) не смог выполнить целевой норматив по доведению оплаты труда педагогов дошкольного образования до среднего по экономике уровня. Больше того, отношение их заработной платы к средней по экономике за эти годы во многих регионах и СФО в целом даже ухудшилось (табл. 3).

Еще более печальную картину дает распределение регионов по покупательной способности заработной платы педагогов ДОО (табл. 4). Данный показатель тоже снизился как по стране в целом, так и в большинстве регионов Сибири. Он вырос только в Республике Тыва (на 21,4%) и Алтайском крае (на 10,0%) и если Тыва стала регионом со средним уровнем покупательной

способности в СФО, то в Алтайском крае – одним из наиболее низких по стране в целом. Наибольшее снижение покупательной способности зарплат педагогов отмечено в промышленно развитых Кемеровской и Омской областях (на 14,2% и 18,0% соответственно).

Таблица 3. Отношение заработной платы педагогов в ДОО к средней по экономике заработной плате в 2013–2017 годах в стране в целом и в регионах Сибирского ФО, %

Регион	2013	2014	2015	2016	2017
Российская Федерация	74,3	76,9	76,2	72,6	71,8
Сибирский ФО	78,4	84,8	84,1	79,7	77,3
Республика Алтай	80,1	85,1	85,1	78,0	79,1
Республика Бурятия	88,8	90,9	95,4	93,4	88,0
Республика Тыва	66,0	70,5	70,3	65,4	79,5
Республика Хакасия	79,4	87,5	87,4	80,5	76,2
Алтайский край	62,1	79,6	75,3	69,7	76,3
Забайкальский край	65,8	68,1	69,6	64,1	65,2
Красноярский край	79,5	83,1	84,8	79,4	75,8
Иркутская область	74,0	84,9	83,8	78,1	75,5
Кемеровская область	90,9	93,4	91,3	87,1	81,2
Новосибирская область	76,5	88,1	87,9	85,2	79,9
Омская область	78,1	80,7	77,1	75,9	72,8
Томская область	83,1	85,3	82,8	78,8	77,7

Источник: расчеты автора на основе данных Росстата. Итоги федерального статистического наблюдения в сфере оплаты труда отдельных категорий работников социальной сферы и науки. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата на одного работника по полному кругу организаций. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/trud/sr-zarplata/t4.xlsx.

Отметим, что средне- и наименее развитые регионы с большой долей сельского населения демонстрируют лучшую динамику заработной платы педагогов ДОО по сравнению с экономически развитыми и более урбанизированными субъектами Федерации. Это отличает Сибирский ФО от страны в целом, где в большинстве случаев уровень экономического развития оказывает положительное влияние на уровень жизни педагогов. Вероятно, такое положение можно объяснить изначально более низкой заработной платой в системе ДОО и низким средним уровнем жизни.

Таблица 4. Покупательная способность заработной платы педагогов в муниципальных ДОО в 2013–2017 гг. в стране в целом и в регионах Сибирского ФО

Регион	2013	2014	2015	2016	2017
Российская Федерация	2,81	2,88	2,48	2,51	2,55
Сибирский ФО	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Республика Алтай	2,30	2,34	1,98	1,97	2,03
Республика Бурятия	3,00	3,00	2,73	2,81	2,78
Республика Тыва	2,01	2,21	1,96	1,89	2,44
Республика Хакасия	2,76	3,04	2,76	2,71	2,67
Алтайский край	1,60	1,95	1,61	1,56	1,76
Забайкальский край	2,34	2,29	2,01	1,91	2,03
Красноярский край	2,88	2,98	2,68	2,62	2,58
Иркутская область	2,84	3,01	2,60	2,60	2,67
Кемеровская область	3,17	3,16	2,76	2,77	2,72
Новосибирская область	2,41	2,59	2,22	2,32	2,31
Омская область	2,84	2,78	2,31	2,34	2,33
Томская область	3,01	3,00	2,53	2,52	2,63

Источник: расчеты автора на основе данных Росстата. Итоги федерального статистического наблюдения в сфере оплаты труда отдельных категорий работников социальной сферы и науки. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/. Величина прожиточного минимума. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/30957>.

Определенную роль играют вахтовики, которые, получая заработную плату в одном регионе, тратят ее в другом, но при этом влияют на среднюю заработную плату в регионе своего трудоустройства. Аналогичное замечание можно сделать и в отношении крупных компаний, в основном связанных с добычей полезных ископаемых, деятельность которых тоже влияет на размер средней заработной платы, но главные налоги (в первую очередь налог на добычу полезных ископаемых) платятся в федеральный, а не местный бюджет. Это тоже влияет на положение педагогических работников в ДОО.

Социально-экономические итоги развития системы дошкольного образования

Наблюдаемые тенденции являются противоречивыми. При росте количества детей число ДОО сокращается, но охват дошкольным образованием растет, а нагрузка на педагогов меняется незначительно. Проблема с наличием мест в ДОО остается, но в большей степени она касается детей в возрасте от полутора

до трех лет. В половине регионов покупательная способность заработной платы педагога дошкольного образования ниже среднего по России уровня (в трех – значительно ниже).

Низкий уровень охвата детей дошкольным образованием несет как минимум два отрицательных экономических последствия. Наиболее важным из них является невозможность для значительного числа матерей с детьми в дошкольном возрасте (особенно с детьми до трех лет) найти оплачиваемую работу вне дома, поскольку на это время им не с кем оставить детей. Некоторые семьи выходят из положения с помощью бабушек-пенсионерок, но их число также сократится ввиду повышения пенсионного возраста. Кроме того, по мнению автора, это снижает темпы накопления социального капитала в будущем, так как родители не всегда могут заменить педагогов ДОО и дать все необходимые знания и навыки.

В свою очередь низкий уровень оплаты труда в системе ДОО, во-первых, приводит к сокращению объема внутреннего потребления в экономике, во-вторых, затрудняет привлечение новых сотрудников в эту важную для общества деятельность. Это имеет социальные последствия, наиболее важным из которых является падение престижа педагогической профессии, что снижает влияние системы образования на население. В то же время неспособность органов власти разрешить проблемы дефицита мест в детских садах ведет к росту социальной напряженности, снижению доверия к властям. Немаловажно и то, что часть детей (особенно из малодетных семей) не получает навыки социализации в рамках ДОО.

Есть и демографические последствия. Как уже указывалось, в современном обществе уход за детьми в дошкольном возрасте оказывает заметное влияние на репродуктивное поведение населения, поэтому низкая доступность дошкольного образования снижает уровень рождаемости в стране. Низкое развитие сети ДОО снижает миграционную привлекательность региона, что затрудняет привлечение дополнительной рабочей силы. Возможно, доступность ДОО в России является менее заметным фактором внутренней миграции, но в зарубежных странах (например, в Швеции или Норвегии) эта причина может быть достаточно веской для переезда на новое место жительства [Dahlberg et al., 2012; Rindfuss et al., 2007].

Заключение и выводы для политики в сфере развития дошкольного образования

Предоставление дошкольного образования находится в ведении муниципальных органов самоуправления, но концепция развития образования и объем финансирования – это прерогатива региональной (государственной) власти. В связи с этим для решения существующих проблем в системе ДОО необходимо участие всех уровней власти.

Мы установили, что уровень экономического развития региона оказывает заметное влияние на положение педагогов дошкольного образования: чем оно выше, тем выше и зарплаты работников, и их покупательная способность. Что касается показателей, характеризующих развитие системы дошкольного образования, мы можем предполагать, что на них в большей степени влияют степень урбанизации, политическая воля и уровень рождаемости, поскольку именно они определяют объем спроса на услуги ДОО, хотя показатели экономического развития тоже оказывают определенное влияние.

Мы не можем утверждать, что органы власти не обращают внимание на вопросы развития системы дошкольного образования (например, подписан Указ Президента РФ № 597), но эффективность реализуемых мер не всегда высокая. Кроме того, они позволяют решить далеко не все проблемы.

Кардинально повлиять на ситуацию могло бы строительство новых ДОО и реорганизация их сети, адаптированная под волнообразное изменение численности детей в дошкольном возрасте. В идеале структура сети ДОО должна быть такой, чтобы включение и изъятие из нее организаций могло бы осуществляться достаточно быстро, не приводя к социальной напряженности. Для этого можно было бы выделить в системе ДОО переменный фонд организаций, который входил бы в нее лишь в случае необходимости [Долгов, Сычева, 2013]. Кроме того, значительно снизить нагрузку на муниципальную сеть ДОО могут альтернативные формы ухода и присмотра за детьми: частные и семейные детские сады, институт сертифицированных нянь и т.д. В Сибирском ФО опыт развития таких форм имеется, например, в г. Томске⁵. В регионах

⁵ Постановление администрации г. Томска от 02.02.2011 г. № 78 «О реализации мер социальной поддержки отдельным категориям граждан».

Сибирского ФО есть и опыт выплат пособий родителям, чьи дети не посещают детские сады из-за отсутствия в них мест⁶. Однако приоритетной мерой в условиях низкого уровня жизни населения страны должно являться развитие государственной системы ДОО.

Развитие института сертифицированных нянь, на наш взгляд, также может быть одной из мер, которая при небольших финансовых затратах способна оказать заметный положительный эффект (пример существования такого института за рубежом см. в [Саралиева, Соловьева, 2008]). В качестве нянь могли бы выступать как профессиональные педагоги, так и лица, прошедшие специальные курсы. Также на муниципальном уровне необходимо создать базу данных лиц, которые хотели бы стать няней.

Такая няня должна осуществлять уход и присмотр за детьми у себя дома в течение определенного количества часов в неделю⁷. Муниципалитет должен следить за ее профессиональной пригодностью (контролировать наличие образования, организовывать курсы для желающих получить необходимые навыки и курсы повышения квалификации) и состоянием здоровья. Также в сферу его ответственности должен входить контроль за соблюдением обеими сторонами договора. Размер и форма оплаты труда нянь должна устанавливаться на местах с учетом особенностей муниципальных образований.

Введение этой меры должно благоприятно повлиять на занятость матерей с детьми в дошкольном возрасте, поскольку она позволит обеспечить более гибкий подход ко времени пребывания ребенка в системе ухода за детьми по сравнению с использованием традиционных детских садов и при этом родители будут уверены в качестве получаемого ухода. Дети будут воспитываться в условиях семьи, психоэмоциональный климат которой заменить в учреждениях возможно далеко не всегда. Лица, воспитывающие детей дома, получают дополнительную

⁶ В п. 14 ст. 2.3 подпрограммы 2 «Развитие дошкольного, общего и дополнительного образования» (приложение 6 к программе Красноярского края «Развитие образования», утвержденной Постановлением от 30.09.2013 г. № 508-п) для детей в возрасте от полутора до трех лет, проживающих в семьях со среднедушевым доходом ниже прожиточного минимума и не посещающих ДОО по причине отсутствия в них мест, установлена индексированная ежемесячная денежная выплата в размере 4109 руб.

⁷ При определении обязанностей за основу можно взять, например, профессиональный стандарт няни (работника по присмотру и уходу за детьми, который утвержден Приказом Минтруда России от 05.12.2018 г. № 769н «Об утверждении профессионального стандарта «Няня (работник по присмотру и уходу за детьми)»).

возможность официального заработка, который будет включен в трудовой стаж, и пенсионных отчислений.

В части обеспечения выполнения Указа Президента РФ № 597 следует обратить внимание, что повышать до среднего уровня по экономике нужно не совокупный размер доходов педагогов, а оклад, как основную его часть. Иначе их уровень жизни будет продолжать снижаться, что мы могли наблюдать на протяжении 2013–2017 гг.

Литература

Голяшев А. В., Григорьев Л. М. Типы российских регионов: устойчивость и сдвиги в 2003–2013 годах. М.: Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. 2014. 48 с.

Долгов А. В., Сычева Е. Б. Методика проектирования и расчета сети дошкольных организаций в условиях демографической нестабильности // Академический вестник УралНИИПроект РААСН. 2013. № 4. С. 60–64.

Иванова Е. И. Рождаемость в современной России: ожидаемый подъем или конъюнктурный сдвиг // Научные труды: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. Т. 8. М.: ИНП РАН, 2010. С. 610–626.

Казарина Л. А., Шабалина Е. И. Доступность дошкольного образования как фактор активизации ресурсного потенциала региона // Baikal Research journal. 2015. Т. 6. № 2. С. 26. Doi: 10.17150/2072–0904.2015.6(2).26. URL: <http://eizvestia.isca.ru/reader/article.aspx?id=20038> (дата обращения: 06.11.2018).

Марков С. Н. Оценка эффективности бюджетных расходов на дошкольное образование в Омской области // Сибирская финансовая школа. 2012. № 2 (91). С. 162–167.

Мосакова Е. А. Динамика занятости женщин и рождаемости в современных развитых странах мира // Вестник Воронежского государственного университета. Серия экономика и управление. 2012. № 2. С. 36–44.

Ойдуп Т. М., Ададимова Л. Ю. Проблемы и перспективы развития инфраструктуры сферы образования Сибирского федерального округа // Региональная экономика: теория и практика. 2010. № 39 (174). С. 52–58.

Саралиева Э. Х., Соловьева С. В. Альтернативные формы поддержки успешной семьи: проект «дневные мамы» // Женщина в российском обществе. 2008. № 3. С. 14–23.

Сачкова Е. А. Проблемы развития дошкольных учреждений // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). 2011. № 4. С. 45. URL: <http://brj-bguer.ru/classes/pdfDL.ashx?id=8214> (дата обращения: 06.11.2018).

Синица А. Л. Проблемы и перспективы развития системы дошкольных образовательных организаций в Российской Федерации // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2017. № 40. С. 206–221. Doi: 10.17223/19988648/40/17

Синица А. Л. Численность детей в дошкольном возрасте в России в 1990–2050 годах // Региональная экономика: теория и практика. 2018. Т. 16. № 6. С. 1173–1188. Doi: 10.24891/re.16.6.1173

Смирнова Е. С. Анализ доступности дошкольного образования в Российской Федерации (на примере Сибирского Федерального округа) // Развитие территорий. 2018. № 1 (11). С. 58–67.

Филипов Д. В., Черенкова Т. Н., Шевцова Е. В. Анализ региональной системы образования на примере Республики Алтай // Развитие территорий. 2016а. № 1 (4). С. 48–56.

Филипов Д. В., Черенкова Т. Н., Шевцова Е. В. Сравнительная и интегральная оценка систем дошкольного образования // Экономика образования. 2016б. № 4 (95). С. 120–147.

Хохлова И. С., Ружникова А. С. Оценка влияния перераспределения полномочий по обеспечению дошкольного образования на региональные и местные бюджеты в Сибирском федеральном округе // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2014. № 6 (98). С. 15–24.

Ярославцева Н. В. Прогнозирование развития системы образовательных услуг в регионах Западной Сибири // Мир науки, культуры, образования. 2018. № 4 (71). С. 288–291.

Chetty R., Friedman J. N., Hilger N., et al. How does your kindergarten classroom affect your earnings? Evidence from project STAR. NBER Working Paper 16381, September 2010. Available at: <http://www.nber.org/papers/w16381>.

Heckman J. Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children // Science. 2006. Vol. 312. № 5782. P. 1900–1902. Doi: 10.1126/science.1128898

Dahlberg M., Eklöf M., Fredriksson P., et al. Estimating preferences for local public services // Urban Studies. 2012. Vol. 49. № 2. P. 319–336. Doi: 10.1177/0042098011400769

Rindfuss R. R., Guilkey D., Morgan P. S., et al. Child care availability and first-birth timing in Norway // Demography. 2007. Vol. 44. № 2. P. 345–372. Doi: 10.1353/dem.2007.0017

Adserà A. Changing Fertility Rates in Developed Countries. The Impact of Labor Market Institutions // Journal of Population Economics. 2004. Vol. 17. № 1. P. 17–43. Doi: 10.1007/s00148-003-0166-x

Ahn N., Mira P. A note on the changing relationship between fertility and female employment rates in developed countries // Journal of Population Economics. 2002. Vol. 15. № 4. P. 667–682. Doi: 10.1007/s001480100078

Статья поступила 07.11.2018.

Для цитирования: *Синица А. Л.* Система дошкольного образования в Сибири: современное состояние и проблемы развития // ЭКО. 2019. № 6. С. 145–163. DOI: 10.30680/ЕКО0131-7652-2019-6-145-163

Summary

Sinitsa, A. L., Candidate of Sciences (Economics), Lomonosov Moscow State University, Moscow

Preschool Education System in Siberia: Performance Indicators and Living Standards of Educators

Abstract. The article is devoted to the development of the preschool education system and to the standard of living of pedagogical employees (as measured by the purchasing power of their salary). The problem is quite relevant for Russia, since being short of labor resources, the system needs additional female labor force. It is also true that the standard of living of pedagogical employees affects the quality of education. The Siberian Federal District was chosen because it plays an important role in the country's economy, and the time period under research allows studying the latest trends in the development of the education system. The number of preschool institutions has been decreasing and depends mostly on the political will, while coverage of children by preschool education has been growing and depends on the birth rate and labor demand. This leads to an increased group size in kindergartens, which is negatively perceived by parents. The living standard of teachers is low and continues to decline, although in the Siberian Federal District it is higher than the national average.

Keywords: *preschool institutions; pedagogical employees; salary; Siberian Federal District; economy of education; standard of living*

References

- Adserà, A. (2004). Changing fertility rates in developed countries. The impact of labor market institutions. *Journal of population economics*. Vol. 17. No. 1. Pp. 17–43.
- Ahn, N., Mira, P. (2002). A note on the changing relationship between fertility and female employment rates in developed countries. *Journal of Population Economics*. Vol. 15. No. 4. Pp. 667–682.
- Chetty, R., Friedman, J.N., Hilger, N., et al. (2010). How does your kindergarten classroom affect your earnings? Evidence from project STAR. *NBER Working Paper 16381*. Available at: <http://www.nber.org/papers/w16381>.
- Dahlberg, M., Eklöf, M., Fredriksson, P., et al. (2012). Estimating preferences for local public services. *Urban Studies*, Vol. 49. No. 2. Pp. 319–336.
- Dolgov, A.V., Sycheva, E.B. (2013). Methods of engineering and designing of the preschool organizations network under the demographic instability. *Akademicheskij vestnik UralNIIProekt RAASN. Akademicheskij vestnik UralNIIProekt RAASN*. No. 4. Pp. 60–64. (In Russ.).
- Filipov, D.V., Cherenkova, T.N., Shevtsova, E.V. (2016a). Comprehensive and integrated assessment preschool education system. *Ekonomika obrazovaniya. Economics of Education*. No. 4 (95). Pp. 120–147. (In Russ.).
- Filipov, D.V., Cherenkova, T.N., Shevtsova, E.V. (2016b). Analysis of region education system on the example of the Altai Republic. *Razvitiye territorii*. No. 1 (4). Pp. 48–56. (In Russ.).
- Golyashev, A.V., Grigor'ev, L.M. (2014). *Types of Russian regions: stability and shifts in 2003–2013*. Moscow, Analiticheskii tsentr pri Privitel'stve Rossiiskoi Federatsii. 48 p. (In Russ.).
- Heckman, J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*. Vol. 312. No. 5782. Pp. 1900–1902. Doi: 10.1126/science.1128898
- Ivanova, E.I. (2010). Fertility in the Contemporary Russia: Expected increase, or structural shift? *Nauchnye trudy: Institut narodnokhozyaistvennogo prognozirovaniya RAN*. Vol. 8. Moscow, INP RAN. Pp. 610–626. (In Russ.).

Kazarina, L.A., Shabalina, E.I. (2015). Availability of pre-school education as an activation factor for regional resource potential. *Baikal Research journal. Baikal Research Journal*. Vol. 6. No. 2. Pp. 26. Doi: 10.17150/2072–0904.2015.6(2).26. Available at: <http://eizvestia.isea.ru/reader/article.aspx?id=20038> (accessed 06.11.2018). (In Russ.).

Khokhlova, I.S., Ruzhnikova, A.S. (2014). Evaluating the impact of redistribution of pre-school education funding authority to regional and local budgets in the Siberian federal district. *Izvestiya Irkutskoi gosudarstvennoi ekonomicheskoi akademii. Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy*. No. 6 (98). Pp. 15–24. (In Russ.).

Markov, S.N. (2012). Estimation of efficiency of budget expenditures for preschool education in Omsk region. *Sibirskaya finansovaya shkola. Siberian financial school*. No. 2 (91). Pp. 162–167. (In Russ.).

Mosakova, E.A. (2012). Dynamics of fertility of women in modern developed countries. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya ekonomika i upravlenie. Proceedings of Voronezh State University. Series: Economics and management*. No. 2. Pp. 36–44. (In Russ.)

Oidup, T.M., Adadimova, L. Yu. (2010). Problems and prospects of development of the educational infrastructure of the Siberian Federal District. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika. Regional economy: theory and practice*. No. 39 (174). Pp. 52–58. (In Russ.).

Rindfuss, R.R., Guilkey, D., Morgan, P.S., et al. (2007). Child care availability and first-birth timing in Norway. *Demography*. Vol. 44. No. 2. Pp. 345–372.

Sachkova, E.A. (2011). Problems of development of infant schools. *Izvestiya Irkutskoi gosudarstvennoi ekonomicheskoi akademii. Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy*. No. 4. P. 45. Available at: <http://brj-bgupep.ru/classes/pdfDL.ashx?id=8214> (accessed 06.11.2018). (In Russ.).

Saraliev, E.H., Solov'eva, S.V. (2008). Alternative forms of the successful family support: the “day mothers” project. *Zhenshchina v rossijskom obshchestve. Woman in Russian Society*. No. 3. Pp. 14–23. (In Russ.).

Sinitsa, A.L. (2017). Problems and prospects of preschool institutions system development in Russia. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika. Tomsk State University Journal of Economics*. No. 40. Pp. 206–221. Doi: 10.17223/19988648/40/17 (In Russ.).

Sinitsa, A.L. (2018). Number of preschool children in Russia in 1990–2050. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika. Regional Economy: Theory and Practice*. Vol. 16. No. 6. Pp. 1173–1188. Doi: 10.24891/re.16.6.1173 (In Russ.).

Smirnova, E.S. (2018). Analysis of availability of pre-school education in Russian Federation (by the case of Siberian federal district). *Razvitie territorii*. No. 1 (11). Pp. 58–67. (In Russ.).

Yaroslavtseva, N.V. (2018). Forecasting the development of the system of educational services in the regions of Western Siberia. *Mir nauki, kul'tury, obrazovaniya. World of Science, Culture and Education*. No. 4 (71). Pp. 288–291. (In Russ.).

For citation: Sinitsa, A.L. (2019). Preschool Education System in Siberia: Performance Indicators and Living Standards of Educators. *ECO*. No. 6. Pp. 145–163. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2019-6-145-163