

## ТРИ ЭТАПА КРИЗИСА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Кризис системы дошкольного образования определяется несовершенством государственного управления системой. В частности «слепым» делегированием всех полномочий муниципальному уровню. Главным симптомом кризиса является расслоение системы. Современная стратегия «развития» может характеризоваться как «улучшение лучших» и «ухудшение худших», так как в условиях дефицита ресурсов, для того, чтобы дать кому-то что-то лишнее, надо отнять у других необходимое. Для преодоления кризиса необходимо в основу государственного управления положить постоянный мониторинг эффективности использования ресурсов, который даст возможность оперативно адекватно корректировать деятельность управляемых объектов, создавая равные возможности их развития.

*Ключевые слова:* дошкольное образование, кризис, государственное управление, мониторинг эффективности использования ресурсов.

L.I. Falushina

## THREE STAGES OF CRISIS OF STATE PRESCHOOL EDUCATION SYSTEM

Crisis of system preschool education is linked with imperfect state regulation of the system, particularly, with uncontrolled delegating all the authorities to municipal level. The key symptom of the crisis is layering of the system. The current development strategy can be characterized as «improvement of the best» and «degradation of the worst», since in a situation of resource deficit one has to take away something valuable from somebody to provide others with something surplus. To overcome the crisis it is necessary to base public management on constant monitoring of resources utilization efficiency, which would help to correct the activity of the entities under control timely and adequately and provide them with equal opportunities for development.

*Keywords:* preschool education, crisis, public management, monitoring of resources utilization efficiency.

Интенсивно развивающаяся государственная система дошкольного образования, в середине 90-х гг. XX в. почувствовала явные признаки кризиса. Выявляя его «природу» мы пришли к выводу о том, что он порожден значительным «ослаблением» государственного воздействия на систему. В доперестроечный период, каждый шаг деятельности ДОУ регламентировался «сверху», но при этом были гарантии полного государственного обеспечения всех сторон деятельности ДОУ. И ранее достаточно стабильно развивающаяся система вдруг, в условиях полной «свободы», стала саморазрушаться. При этом само разрушение происходило на фоне вполне здорового лозунга о необходимости свободы развития, разнообразия ДОУ.

### *Первый этап кризиса, его проявления*

В условиях, наше, тогда еще, молодое государство, стало просто полнотью «отходить» от проблем системы, делегируя полномочия ее раз-

вития на более низкий ее иерархический уровень, было абсолютно игнорировано положение о том, что при усилении полномочий, непременно должен увеличиваться и контроль эффективности их исполнения. Таким образом, делегирование полномочий стало по истине, слепым, полным, бесконтрольным. При наличии же факта резкого обнищания народа в этот период, мы наблюдали резкий отток детей из детских садов. Всем было абсолютно понятно, что люди не от хорошей жизни отказывались от детского сада, что им просто нечем платить за него, муниципальный уровень управления начал быстро закрывать детские сады. Мотивируя процесс массового закрытия ДОУ, отсутствием необходимого количества детей, муниципалитеты, одновременно искусственно стимулируют процесс их оттока, средствами еще большего повышения родительской платы, при этом, закрывали один детский сад за другим. Кроме того, появилась новая тенденция, еще более опасная для системы дошкольного образования, а именно, особенность стратегии «развития» системы дошкольного образования того времени можно охарактеризовать как «улучшение» лучших и «ухудшение» худших. Так как в условиях общего дефицита ресурсов, для того, чтобы дать кому-то лишнее, надо отнять у другого необходимое. Такая тенденция стала одним из важных симптомов кризиса системы.

Министерство же ничего не предпринимало для сопротивления этому саморазрушению. Что само по себе надо рассматривать как дисфункцию государственных органов управления образованием, т.к. их основное предназначение, миссия состоит в развитии системы, а не в ее преднамеренном саморазрушении.

*Состояние рынка на этом этапе кризиса.* Оценивая состояние рынка образовательных услуг этого периода, мы можем объективно характеризовать его как «рынок покупателя». Этот фактор должен был обеспечивать развитие качества функционирования ДОУ, в связи с повышением конкуренции. Но система, благодаря бесконтрольности и вопреки интересам населения, пошла не по пути развития системы, а по пути сокращения сети ДОУ. Такое «государственное управление» непременно должно было привести к еще большему обострению кризиса, к новому его этапу.

### ***Второй этап кризиса, его признаки***

Этот этап кризиса характеризовался резким дефицитом мест в ДОУ. Мы его ощущаем в полной мере на себе сейчас. Данный этап мы можем характеризовать уже как «рынок продавца». В котором, благодаря дефициту, свои условия диктует уже сам «продавец», т.е. сама система, сам детский сад. В этих условиях, рынок сам по себе становится «неэффективным», так он перестает быть «инструментом» регулирования отношений между «покупателем» и «продавцом». Этот факт сам по себе является крайне отрицательным и вновь требует усиления воздействия государственных структур в деле обеспечения интересов потребителя. И главным методом формирования справедливых, цивилизованных рыночных отношений в системе является полная ликвидация дефицита мест в современных ДОУ.

*Три пути достижения общедоступности ДОУ. Роль государства.* Наш прогноз этого процесса, основанный на анализе комплекса государственных мер, призванных обеспечить в ближайшее время общедоступность ДОУ показал, что проблема может быть решена тремя способами. Первый способ — экстенсивный, когда государство вкладывает значительные средства в развитие системы. Второй способ — способ интенсификации. При этом государство должно обеспечить достаточно жесткий контроль эффективности использования средств в системе.

Третий способ — чисто силовой, когда государство не изыскивает средства (для экстенсивного) и не контролирует (для интенсивного), а просто, ставит задачу и требует ее разрешения на местах.

Итак, метод экстенсивного развития системы. Рассмотрим на элементарном примере возможности такого варианта развития событий.

Возьмем, к примеру, город Ульяновск, где очередь в детские сады достигла 14 тыс. детей. Экстенсивным методом развития для решения проблемы необходимо найти средства для строительства (возрождения) 140 детских садов на 100 детских мест каждый. Если, предположить, что строительство и полное оборудование, затем полное финансирование каждого ДОО обойдется бюджету, к примеру, 100 млн р., то налогоплательщик должен «раскошелиться» на 14 000 млн р. Любому здравомыслящему человеку, понятно, что такое вложение средств только по одному городу, нашему государству не под силу.

А это значит, в «нашем арсенале» остается способ интенсивного развития системы. Тем более что наши исследования выявили огромные потенциалы интенсификации, т.к. средства в системе дошкольного образования расходуются крайне нерационально. Однако возможности интенсивного развития тоже проблематичны. Во-первых, потому, что этот метод требует рационализации использования бюджетных средств, а муниципальные органы, как показало наше исследование, и сами не пытаются «навести порядок» у себя, и всячески сопротивляются таким процессам, иницилируемым «сверху», мотивируя это фактом полного делегирования этих полномочий им. Доказательством этого служит, например, факт, что до сих пор в городских и районных отделах образования даже не ведется учет затрат ДОО в расчете на одного ребенка, в бухгалтерии ведется учет только общих затрат всего ДОО (что доказывает примитивность организации анализа эффективности). Следовательно, и эти возможности, в сложившейся ситуации, тоже стремятся к нулю.

Остается лишь один метод, метод силового воздействия государства, причем метод, не подкрепленный соответствующими финансовыми средствами, скажем прямо «лозунговый метод». Государство, заранее зная, что средств на экстенсивный метод развития у него нет, требует ликвидации дефицита мест «внизу». Что в этих условиях отсутствия дополнительных средств на развитие системы остается делать муниципалитетам? Надо изыскивать возможности. Как они это делают?

Теоретически организация такого управления возможно и, может быть, даже оправдана, т.к. государство им делегировало полномочия, они должны сами изыскивать средства для решения проблемы. Но этот способ вновь требует жесткого государственного мониторинга проблемы, мониторинга процесса ее разрешения, что, само по себе, проблематично, т.к. у государства нет таких инструментов, позволяющих в серьез отслеживать динамику решения проблемы, оперативно корректировать ее. Поэтому утверждение, что проблема общедоступности ДОО будет решена в течение двух лет, нами рассматривается достаточно скептически. Нет почвы для ее решения.

Теперь рассмотрим, какими конкретно мерами, предполагается достичь общедоступности системы дошкольного образования в течение двух лет.

Совершенно очевидно, что наряду с некоторыми попытками выделения дополнительных ресурсов для решения проблемы (средствами весьма ограниченными, явно недостаточными для экстенсивного способа), государство пытается стимулировать и процесс интенсификации разви-

тия системы. Так, например, учитывая фактор средней посещаемости ДОУ в диапазоне 50–60%, изменяются правила комплектования ДОУ России в сторону увеличения допустимых норм<sup>1</sup>.

Сам по себе метод может быть эффективным, вполне обоснованным, однако, только в случае его хорошего исполнения. Между тем, пока практикуются меры интенсификации, которые стимулируют дальнейшее расслоение ДОУ. Само же расслоение системы, что, как показало наше исследование, ведет к дальнейшему обострению кризиса.

Рассмотрим это на примерах. Так, например, есть детские сады, в которых нет специальных спален, они, прямо скажем, далеко не элитные. Именно, потому, что у них нет спален, предусмотрено помещение групповой комнаты большего размера (для того, чтобы иметь возможность разместить в этой комнате раскладушки). Теперь допустим, мы, ориентируясь (как это определено в новых санпинах) исключительно на размер групповой комнаты, заполняем ее из расчета 2 м на ребенка, а именно до 35 детей, т.к. групповая комната имеет площадь 70 м<sup>2</sup>. И в этом ДОУ может не быть отдельного музыкального и физкультурного зала. Тогда, в расчете на одного ребенка реальная полная площадь в таком ДОУ будет всего 5–7 м.

В ДОУ же с элитными условиями, где кроме групповой, есть: отдельная спальня, по размеру не меньшая, чем игровая комната, отдельные спортивный и музыкальный залы, бассейн, изостудия, зимний сад и т.д. в групповую комнату в 45 м «разместят» 22 ребенка, при этом, реальная площадь на каждого ребенка (среднестатистические) будет в этом ДОУ от 10 до 15 м<sup>2</sup> и более на каждого ребенка.

При этом и тот и другой ДОУ финансируются из кармана налогоплательщика. Родительская плата в них будет одинаковая, т.к. она рассчитывается, не исходя из реальных расходов на конкретного ребенка в конкретном ДОУ, а на основании среднестатистических расходов по району. Таким образом, родителям из элементарных ДОУ, с одной стороны, не доступны многие элитные условия для их детей, но, с другой стороны, правила взимания родительской платы, заставляют их финансировать эти, недоступные их детям условия повышенной комфортности в других, элитных ДОУ.

Что дает такой поверхностный подход к решению проблемы общедоступности? Несомненно новый, еще более сильный, кризис, связанный с усугублением расслоения ДОУ в системе и естественным желанием каждого родителя разместить своего ребенка в ДОУ получше. То есть, непременно породит третий этап кризиса. Системы дошкольного образования.

### *Третий этап кризиса*

Такой кризис мы уже сейчас наблюдаем в школах страны (Москва, Екатеринбург). Причем кризис этот не имеет под собой вообще каких либо серьезных оснований, общего дефицита мест в школах нет. Дефицит создан искусственно методом стимулирования расслоения системы.

<sup>1</sup> Об утверждении СанПиН 2.4.1.2.791-10 «Изменение № 1 к СанПиН 2.4.1.2.660-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы в дошкольных организациях» (вместе с «СанПиН 2.4.1.2.791-10. Изменения № 1 к СанПиН 2.4.1.2.660-10. Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы в дошкольных организациях. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы)» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 22 дек. 2010 г. № 19342).

*Характеристика рынка образовательных услуг этого периода.* Совершенно очевидно, что рынок, в котором преодолен дефицит мест в ДОУ, автоматически становится «рынком покупателя», а значит, именно покупатель начинает диктовать свои условия (но это при условии цивилизованных рыночных отношений в системе). В этих условиях родители, теоретически, должны иметь возможность свободного выбора дошкольного учреждения. Именно тогда начнет «работать» рынок, появится свободная конкуренция. Однако для этого нужны дополнительные, значительные средства для «подтягивания» всех ДОУ до уровня элитных... А это значит, что и этот путь для нас будет пока недоступен... Экономика — наука глубоко практическая и не допускает «создания» систем, которые не обеспечены необходимыми для их реализации средствами. Поэтому из области «мечтаний» перейдем к описанию решения проблемы общедоступности ДОУ, в условиях доступных на сегодня ресурсов системы.

Пути преодоления (профилактики) этого этапа кризиса в условиях существующего уровня финансирования.

Сама по себе идея некоторого «уплотнения» ДОУ (в разумных пределах) может быть вполне плодотворной, т.к. мы существуем в условиях дефицита финансовых средств. Однако ее надо организовывать так, чтобы система максимально адаптировалась к реальному спросу населения. При этом подчеркиваю, спроса, т.е. оплачиваемой потребности, а не к потребности, необеспеченной собственными ресурсами, как это сейчас наблюдаем в элитных ДОУ, которые получают услуги повышенной комфортности за счет налогоплательщика.

Например, в отдельных, очень дешевых ДОУ, и родительская плата будет соответственно реальным затратам пропорционально уменьшаться. Для матери-одиночки, которая получает 4 тыс. р., именно такой детский сад и нужен. Если ее спросить: «Какой ей нужен детский сад, где 25 детей, но он бесплатный или, где 20 детей, но ей надо заплатить 1 тыс. р.»? Мы получим однозначный ответ. А поэтому, мы должны создавать разные ДОУ, для родителей с разными потребностями.

Другое дело, что управленцы системы должны позаботиться о том, чтобы и в этом ДОУ детям было удобно (для этого каждое помещение необходимо сделать динамичным, трансформируемым, надо организовать дело так, чтобы воспитатели работали с двумя подгруппами, по 15 детей в каждой, а учитывая достаточно низкую посещаемость реально в каждой подгруппе будет 8–12 детей). И работу воспитателей важно организовать так, чтобы детей в этом ДОУ обучали даже индивидуально<sup>1</sup>. Именно за такую организацию должны обеспечить руководство системы.

В то же время, отказ финансирования элитных услуг из кармана налогоплательщика, призван обеспечить приток инвестиций в развитие системы дошкольного образования.

В идеале, мы видим такую организацию деятельности системы. Родителю, пришедшему за путевкой в детский сад, предлагается целая коллекция проспектов ДОУ. Родителю предлагаются полностью бесплатные ДОУ; за родительскую плату в 100 р., родителю предложат реальные дополнительные услуги; за плату в 200 р., предложат еще ряд дополнительных услуг и т.д.

<sup>1</sup> Методы оптимизации педагогического процесса подробно описаны нами в книге [1, с. 43–80].



Организованная таким образом система, отрегулированная под реальные запросы населения, позволит создать безкризисную среду в государственной системе дошкольного образования.

*Пути решения проблемы построения такой системы.* Для обеспечения стабильности системы дошкольного образования, в целях обеспечения ее общедоступности, необходимо совершенствовать систему государственного управления:

1. С помощью компьютерных технологий организовать систему постоянного мониторинга эффективности использования средств<sup>1</sup>. Причем это положение никак не противоречит государственной стратегии на передачу основных полномочий в управлении дошкольными образовательными учреждениями страны на муниципальный уровень, наоборот, с увеличением полномочий должна усиливаться эффективность контроля в интересах потребителя (детей, родителей).

2. С помощью выше означенного мониторинга, позволяющего «отсекать» все нерациональные расходы, разрабатывать норматив финансирования каждого ДОУ (все попытки ввести нормированное финансирование без такой опоры на мониторинг неизбежно потерпят крах, т.к., с одной стороны, налицо значительный дефицит ресурсов, с другой стороны, очевидна значительная разница в стоимости потребляемых ресурсов в разных регионах).

3. Вводить новую систему взимания родительской платы за ДОУ — родительская плата должна равняться реальным затратам на ребенка за минусом единого для всех норматива.

4. Это обеспечивает возможность создавать как очень дорогие ДОУ с оплатой всех элитных расходов родителями, так и детские сады полностью бесплатные для родителей.

5. Это, в свою очередь, создаст реальную систему социальной защиты детей дошкольников из малообеспеченных семей и, как показывают наши исследования, полностью ликвидировать очереди в ДОУ, а значит, создаются возможности реальной профилактики кризисных явлений в системе.

#### Список использованной литературы

1. Фалюшина Л.И. Управление качеством образовательного процесса в дошкольном образовательном учреждении / Л.И. Фалюшина. — М.: Аркти, 2003. — 259 с.

#### Referenses

1. Falyushina L.I. Upravlenie kachestvom obrazovatel'nogo protsessa v doskol'nom obrazovatel'nom uchrezhdenii / L.I. Falyushina. — M.: Arkti, 2003. — 259 s.

#### Информация об авторе

*Фалюшина Лариса Игоревна* — доктор педагогических наук, профессор, кафедра психолого-педагогического и специального образования, Орловский государственный университет, г. Орел, e-mail: falaris53@yandex.ru.

#### Author

*Falushina Larisa Igorevna* — Doctor of Education, Professor, Chair of Psycho-Pedagogical and Special Education, Orel State University, Orel, e-mail: falaris53@yandex.ru.

<sup>1</sup> Методология организации такого мониторинга представлена нами на международной конференции «International Scientific Conference: Challenges for Analysis of the Economy, the Businesses, and Social Progress».