



МЕРУЕРТ  
БУЛДЫБАЕВА

## **АНАЛИЗ ПОЛИТИКИ ПЕРЕХОДА НА ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ В ДОШКОЛЬНОМ ВОСПИТАНИИ И ОБУЧЕНИИ:**

НАДЕЖНЫЙ ЛИ ЭТО ИНСТРУМЕНТ  
ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КАЧЕСТВА  
В ЧАСТНЫХ ДОШКОЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ?

ПРОГРАММА  
ДЛЯ МОЛОДЫХ ИССЛЕДОВАТЕЛЕЙ  
В ОБЛАСТИ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ



*Точка зрения автора, отраженная в данном исследовании, может не совпадать с точкой зрения Фонда Сорос-Казахстан. Ответственность за факты, сведения, суждения и выводы, содержащиеся в публикации, несет автор.*

*Данное исследование подготовлено в рамках программы Фонда Сорос-Казахстан для молодых исследователей в области публичной политики. Целью данного проекта является развитие сферы публичной политики в Казахстане через повышение потенциала молодых исследователей, а также стимулирование общественного диалога.*

---

## Введение

В Казахстане лицензирование дошкольных организаций отменено с 2011 года. С тех пор количество частных детских садов увеличилось более чем в 10 раз, а общая сеть дошкольных организаций возросла на 40%. С целью обеспечения доступности дошкольного образования, а также развития государственно-частного партнерства (ГЧП) предпринимателям были сделаны послабления по открытию дошкольных организаций.

Однако в последние годы, наряду с ростом предпринимательской активности, поднимаются также вопросы о низком качестве образования в частных детских садах. Растет количество жалоб со стороны родителей, имеют место факты грубого обращения с детьми, нарушаются нормы санитарных правил, что приводит к случаям отравления детей продуктами питания.

С целью регулирования данного вопроса и обеспечения качественных услуг в дошкольном образовании Министерство образования и науки РК (МОН РК) рассматривает вопрос о внедрении процедуры лицензирования. Цель данного исследования – провести анализ эффективности внедрения обязательного лицензирования для обеспечения качества частного дошкольного образования, которое будет поэтапно вводиться с 2022-2023 годов в дошкольных организациях Казахстана.

Исследование проводилось на основе изучения и обобщения аналитической литературы. Был изучен международный опыт по обеспечению и мониторингу качества в дошкольных организациях образования. Проведен социологический опрос руководителей и заведующих частных детских садов гг. Нур-Султан, Алматы, Шымкент, Талдыкорган и Кызылорда.

В исследовании поднимались основные проблемы в обеспечении качественного дошкольного образования в частных дошкольных организациях Казахстана. Рассматриваются 3 сценария по выработке механизма по обеспечению качества в дошкольном воспитании и обучении (ДВО) и представлены рекомендации.

## Основные проблемы в обеспечении качественного дошкольного образования в частных дошкольных учреждениях Казахстана

*Качественное дошкольное воспитание и обучение положительно влияет на последующее развитие детей и на их академические успехи в школе.*

Дети интенсивно обучаются и развиваются в дошкольном возрасте (*от 0 до 8 лет*). В этот период наблюдается физический, социальный, эмоциональный и когнитивный рост ребенка. Представление качественного дошкольного образования – залог успешного развития личности в будущем<sup>1</sup>. Согласно данным американского лонгитюдного исследования «Влияние дошкольной программы Перри на молодежь», дошкольное образование оказывает значимое и продолжительное влияние на развитие ребенка. Так, результаты исследования показывают, что в возрасте 40 лет участники дошкольной программы Перри с большей вероятностью окончили среднюю школу (77% vs. 60%), были трудоустроены и имели более высокий заработок (60% vs. 40% – *заработок больше 20 000\$*) и совершали меньше преступлений (36% vs. 55% – *арестованы больше в 5 раз*) в сравнении с теми, кто не принимал участия в Программе. Очевидны и образовательные успехи участников Программы. Дети контрольной группы имели более высокие показатели IQ в возрасте 5 лет (67% vs. 28% - *IQ 90+*), лучше выполняли домашние задания в возрасте 15 лет (61% vs. 38%) и показывали хорошие результаты по школьному тестированию в 14 лет (49% vs. 15%)<sup>2</sup>.

Лонгитюдное исследование, проведенное в Великобритании, также показало, что интеллектуальное и социальное/поведенческое развитие детей напрямую связано с качественным дошкольным образованием. Дети, получившие качественное дошкольное образование, показывают высокие результаты на стандартизированных тестах по математике и чтению в 6 лет<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> <http://www.oecd.org/education/school/ECEC-Network-Common-Understandings-on-Early-Learning-and-Development.pdf>

<sup>2</sup> [http://nieer.org/wp-content/uploads/2014/09/specialsummary\\_rev2011\\_02\\_2.pdf](http://nieer.org/wp-content/uploads/2014/09/specialsummary_rev2011_02_2.pdf)

<sup>3</sup> <https://ro.uow.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=3155&context=sspapers>

Указанные долгосрочные исследования доказывают эффективность вложенных инвестиций в раннее развитие и образование детей. Страны ОЭСР стремятся обеспечить охват детей дошкольным образованием уже с рождения. Посещение ребенком дошкольной организации как минимум за 1 год до начального образования обязательно и предоставляется бесплатно во всех странах ОЭСР. В среднем 1/3 детей до 3 лет охвачена формальным дошкольным образованием. Однако показатель зачисления варьируется в зависимости от страны. К примеру, в Чехии и Словакии этот показатель составляет меньше 10%, в то время как в скандинавских странах он составляет больше 45%. Несмотря на эту разницу, наблюдается рост показателя зачисления в дошкольные организации. В среднем по странам ОЭСР показатель зачисления детей до 3 лет в дошкольные организации в период с 2005 по 2014 годы вырос с 26% до 34%. Этот тренд – результат политических инициатив в странах ОЭСР, направленных на обеспечение доступа и качественного дошкольного образования<sup>4</sup>. В Казахстане вопрос доступа к дошкольному образованию является приоритетным на протяжении последнего десятилетия.

***Несмотря на значительный прогресс в обеспечении доступности дошкольного воспитания и обучения в Казахстане, имеются проблемы с качеством предоставления услуг частными дошкольными организациями.***

Принятие Правительством в 2010 году Программы по обеспечению детей дошкольным воспитанием и обучением «Балапан» на 2010-2020 гг. и отмена лицензирования дошкольных организаций<sup>5</sup> в 2011 году привели к росту числа частных дошкольных организаций более чем в 10 раз. При этом общая сеть дошкольных организаций (ДО) выросла к 2020 году на 42% (рис. 1).

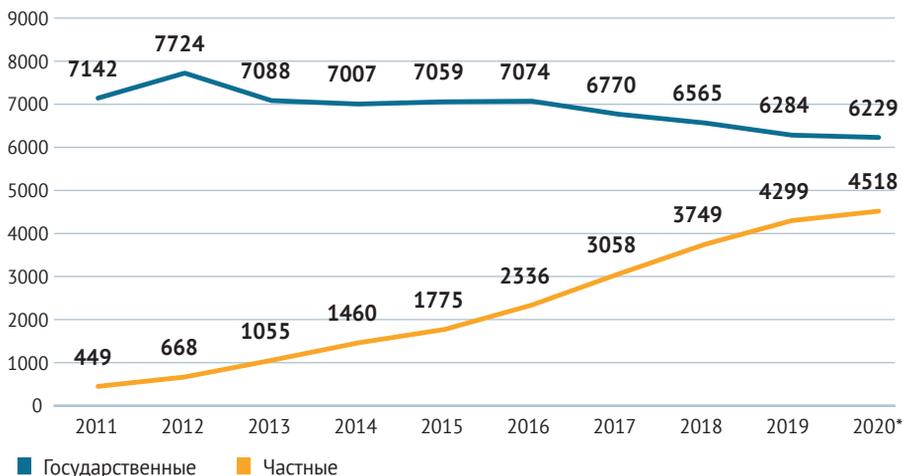
---

<sup>4</sup> [https://read.oecd-ilibrary.org/education/starting-strong-2017\\_9789264276116-en#page29](https://read.oecd-ilibrary.org/education/starting-strong-2017_9789264276116-en#page29)

<sup>5</sup> Внесение изменений и дополнений в Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования разрешительной системы» от 30 января 2012 г. в части отмены лицензирования дошкольного образования.

**Рисунок 1.**

Динамика развития сети дошкольных организаций, ед.



\* оперативные данные по состоянию на 27 августа 2020 г.

Источник: АО «Информационно-аналитический центр», по данным с 2011-2012 гг. – МОН РК, 2013-2016 гг. – Национальная образовательная база данных (НОБД).

**Однако эти меры способствовали только количественному охвату детей дошкольным воспитанием и обучением.** Частные дошкольные организации создавались без каких-либо разрешительных документов, а только в уведомительном порядке. Не предъявлялись требования к образовательной среде, необходимому педагогическому составу и инфраструктурным вопросам. Не были запущены механизмы регулирования и обеспечения качества открываемых дошкольных организаций.

**Низкое качество дошкольного образования в частных ДО обусловлено несколькими причинами.**

Во-первых, отсутствие действенных механизмов контроля и обеспечения качества образования повлияли на качество предоставления дошкольных услуг. В целом выросло количество проверок по жалобам родителей. В период с 2017 по 2019 годы проведено 140 проверок ДО. Возбуждено 96 административных дел и по 60 из них наложены административные штрафы на юридических и физических лиц на сумму, равную 1125 МРП (более 2,8 млн тг). За это же время проведено 205 меропри-

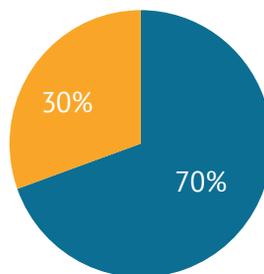
ятий профилактического контроля, возбуждено 205 административных дел, по 113 из них наложены административные штрафы. Зафиксированы резонансные факты грубого обращения с детьми. Подтвердились 7 фактов рукоприкладства со стороны педагога, 2 факта несчастных случаев по вине педагога, 6 фактов нарушений норм санитарных правил при организации питания, 8 фактов нарушений условий пребывания в детском саду и 20 нарушений норм государственного общеобязательного стандарта образования (*ГОСО*). Данные факты являются подтвержденными, по результатам проведенных проверок по жалобам родителей. Реальное же число подобных фактов может быть намного выше.

Во-вторых, подавляющее большинство педагогов частных ДО не обладает высшей и первой категорией (*рис. 2*). При этом по состоянию на 27 августа 2020 года в частных ДО детей воспитывали и обучали 35 тыс. педагогов или 36% от общего числа педагогов, работающих в сфере ДО.

**Рисунок 2.**

Профессиональный уровень педагогов частных и государственных ДО по наличию высшей и первой категорий, 2020 г.

- Частные
- Государственные



**Источник:** АО «Информационно-аналитический центр» по данным НОБД

В-третьих, более 60% частных ДО функционируют в приспособленных зданиях (*нетиповые*), в то время как доля государственных ДО, работающих в приспособленных зданиях, – только 24%. Такой высокий процент обусловлен тем, что государством были сделаны послабления в СанПиН<sup>6</sup> в части требований к открытию ДО. Так, эксплуатация внешкольных объектов, образовательных центров допускается в приспособленных зданиях, во встроенно-пристроенных помещениях, а также на первых этажах жилых домов. При этом объекты, эксплуатируемые на первом этаже многоквартирного жилого дома, должны иметь отдельный вход, не совмещенный с подъездом жилого дома.

<sup>6</sup> Санитарно-эпидемиологические требования к объектам образования.

В-четвертых, не известно, по каким учебным программам проводится обучение в частных ДО. Судя по проведенному опросу, большинство частных ДО в процессе обучения применяют методики Монтессори и собственные методические разработки. Крайне низко респонденты отметили использование Типовой учебной программы дошкольного воспитания и обучения (рис. 3). Среди регионов только частные ДО г. Кызылорды используют Типовую учебную программу (50% от опрошенных ДО г. Кызылорда). Собственные учебно-методические комплексы в процессе воспитания и обучения используют частные ДО гг. Шымкент (60%), Нур-Султан (55%), Талдыкорган (50%) и Алматы (40%).

**Рисунок 3.**

Методики и технологии обучения, используемые в ДО, %



**Источник:** данные социологического опроса руководителей частных ДО, проведенного в рамках исследования.

**Несмотря на существующие проблемы, есть единые требования к качеству дошкольного воспитания и обучения.** Так, деятельность ДО, независимо от формы собственности, регламентируется приказами МОН РК в части соответствия требованиям Государственного общеобязательного стандарта образования (ГОСО), учебных планов и программ, организа-

ций питания, типовых правил деятельности организаций образования, норм оснащения оборудованием и мебелью, а также требованиями санитарных правил, утвержденных уполномоченным органом в области здравоохранения. **Однако при открытии последующий мониторинг деятельности частных ДО на их соответствие данным требованиям Приказом не предусмотрен.**

**Кроме того, согласно Закона РК «Об образовании» предусмотрена государственная аттестация организаций образования независимо от ведомственной подчиненности.** Аттестация<sup>7</sup> проводится в плановом порядке территориальными Департаментами Комитета по обеспечению качества в сфере образования и науки (ДОКСО) 1 раз в 5 лет. Первая государственная аттестация для вновь созданных ДО проводится через 3 года. Проведение контроля на местах и его координация создают большую нагрузку на специалистов ДОКСО, что в итоге сказывается на качестве оценки организаций образования. Количество специалистов в территориальных ДОКСО варьируется от 8 до 12 человек, а количество организаций образования – от 490 до 2438. Вместе с тем существующая система государственной аттестации охватывает преимущественно государственные дошкольные организации, тогда как в частных организациях контроль качества практически не производится. По данным опроса руководителей частных ДО, проведенного в 5 регионах страны, только 28% частных ДО проходили аттестацию. При этом около половины частных ДО не проходили комплексную оценку своей деятельности.

**Другим пунктом данного Закона (п. 8-4) указано, что дошкольные организации, осуществляющие деятельность в уведомительном порядке, подлежат проверке в соответствии с Предпринимательским кодексом РК.** В случаях нарушений предусмотрено приостановление их деятельности в соответствии с Кодексом РК об административных правонарушениях. Также при неустранении нарушений в результате проверки или государственной аттестации МОН РК исключает дошкольную организацию из реестра уведомлений о начале или прекращении осуществления деятельности по дошкольному воспитанию и обучению. Так, в 2019 году ДОКСО г. Алматы провел профилактический контроль с посещением только в 5 частных ДО (всего – 671). В Алматинской области – только в одном частном детском саду (всего – 642).

---

<sup>7</sup> Аттестация – комплексная оценка деятельности дошкольной организации и педагогических работников на соответствие требованиям государственного общеобязательного стандарта дошкольного воспитания и обучения.

***В целях решения перечисленных проблем МОН РК планирует введение поэтапного лицензирования дошкольных организаций как одного из основных механизмов обеспечения качества в организациях дошкольного образования.***

Политика введения обязательного лицензирования должна стать, по замыслу МОН РК, основным инструментом для обеспечения и мониторинга качества услуг в области дошкольного образования. В июне 2020 года Комитет по обеспечению качества в сфере образования и науки МОН РК вывесил проект регуляторного инструмента «Введение лицензирования дошкольных организаций образования»<sup>8</sup> на портале «Открытые НПА для публичного обсуждения». В представленном Анализе регуляторного воздействия МОН РК были определены проблемы и цели регулирования, представлены альтернативы, определены воздействия альтернатив на экономическую среду, на бизнес-среду, на органы государственной власти и общества в целом.

МОН РК планирует предусмотреть в Законе РК «Об образовании» введение поэтапного лицензирования для новых ДОО с 1 января 2022 года, а для действующих ДОО – с 1 января 2023 года. Уполномоченным органом, ответственным за внедрение регулирования и осуществление оценки достижения поставленных индикаторов, будет МОН РК. МОН РК на постоянной основе будет проводить мониторинг достижения намеченных индикаторов. Периодичность измерения индикаторов составляет 5 лет.

Вместе с тем норма по лицензированию ДО, содержащаяся в Законе РК «Об образовании», не была поддержана (*Закон Республики Казахстан от 8 января 2021 года № 410-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам образования»*<sup>9</sup>).

МОН РК определены следующие индикаторы для оценки:

1. Довести долю педагогов с техническим и профессиональным образованием по специальности «Дошкольное воспитание и обучение» и с высшим образованием по образовательным программам дошкольного воспитания и обучения от общего количества руководителей, методистов, воспитателей ДОО до 72% в 2025 году (*источник информации – НОБД*).

<sup>8</sup> В рамках проекта Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам образования».

<sup>9</sup> <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000410>

2. Довести долю педагогов с высшей и первой категорией до не менее 20% от общего количества руководителей, методистов, воспитателей ДОО в 2025 году (*источник информации – НОБД*).
3. В каждой ДОО в 2025 году максимально приблизить число воспитателей и детей к соотношению 1:14, независимо от контингента, графика работы и форм собственности (*источник информации – НОБД*).
4. Достигнуть обеспеченности ДОО игровыми площадками до 95% в 2025 году (*источник информации – НОБД*).
5. Достигнуть оснащенности ДОО системами видеонаблюдения до 100% в 2025 году, из них не менее 80% – наружным и внутренним видеонаблюдением (*источник информации – НОБД*).
6. Повысить долю штатного медицинского персонала в ДОО до 65% в 2025 году (*источник информации – НОБД*).

***Однако обсуждение общественностью, экспертным сообществом, руководителями дошкольных организаций этого документа вызывает сомнения***, так как онлайн-документ просмотрели всего 59 человек, прокомментировал только 1 человек и обсуждение длилось всего 3 рабочих дня (*с 28 мая по 2 июня 2020 г*)<sup>10</sup>.

Резюмируя, важно отметить, что за последние 10 лет в Казахстане проведен комплекс работ по обеспечению доступности дошкольного образования. Государством были созданы условия для развития частных детских садов, и общее количество детских садов значительно возросло. Однако предоставленные предпринимателям послабления способствовали количественному росту, в то время как вопрос обеспечения качества образовательных услуг оказался на периферии внимания. Вместе с тем аттестация ДО, как показывает практика, проводится преимущественно в государственных детских садах, а количество профилактических проверок, осуществляемых ДОКСО, очень низкое. Поэтому на сегодняшний день участились жалобы и обращения со стороны родителей, большинство частных детских садов функционирует в приспособленных зданиях, обучение проводится низкоквалифицированными сотрудниками.

---

<sup>10</sup> <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=3988287>

## Обзор международного опыта

Как отмечается в отчетах ОЭСР Starting Strong IV (2015), *степень и способ регулирования деятельности дошкольных организаций сильно различаются в странах – участниках ОЭСР* и часто варьируются в пределах страны в зависимости от региона или типа соответствующей услуги. Соответствующее регулирование не только помогает определять и обеспечивать соблюдение стандартов здравоохранения и образовательных программ, но также может обеспечить определенную степень справедливости для родителей и детей из бедных районов<sup>11</sup>. К примеру, в Канаде, Новой Зеландии, США проводится лицензирование дошкольных организаций, в то время как в Великобритании эта процедура проводится путем регистрации дошкольных учреждений. Затем после регистрации проводится инспекция на соответствие национальным стандартам. Сроки получения, сроки действия, стоимость и виды лицензии также различаются от страны к стране.

Сфера услуг в дошкольном образовании разнообразна. В странах ОЭСР услуги предоставляются как в официальных учреждениях, так и на дому. Лицензирование услуг на дому различается в зависимости от юрисдикции. К примеру, в Чили, Японии, Ирландии и Южной Корее услуги дошкольного воспитания предоставляются только в дошкольных организациях либо в школах. В Казахстане система оказания услуг дошкольного воспитания и обучения аналогичная.

В таких странах, как Италия, Норвегия, Словения и Швеция, оказание услуг на дому играет лишь незначительную роль и преимущественно для детей младше 3-х лет (*менее 3% детей*). В то время как в Англии (*Великобритания*), Германии, Люксембурге и Бельгии лицензированные услуги на дому играют более важное значение. Во Франции около 30% детей младше 3-х лет охвачены услугами ухода на дому.

Управление системой ДВО также различается в зависимости от зоны ответственности: финансирование, определение стандартов, разработка учебной программы и мониторинг. Как отмечается в докладе ОЭСР, в 15 странах из 24-х участвующих в исследовании вышеуказанные области регулируются на национальном уровне (*Чили, Мексика, Казахстан, Люксембург*). В отдельных странах некоторые задачи регулируются на

<sup>11</sup> <http://www.oecd.org/education/school/48483409.pdf>

национальном уровне, некоторые распределяются на местном/региональном уровне (*Италия, Словакия*). В таких странах, как Великобритания, Австралия и Германия, ответственность по вопросам дошкольного образования распределена на региональном уровне. К примеру, в Германии местные органы власти берут на себя обязательства касательно финансирования и проведения мониторинга в сфере ДО.

В большинстве стран ОЭСР минимальные стандарты определяются на национальном уровне. Однако есть страны, где минимальные требования определяются на региональном уровне. В 15 странах вопросом регистрации и аккредитации ДО занимаются национальные власти. В некоторых странах эта функция частично закреплена на региональном уровне. Например, в США поставщику услуг в сфере дошкольного образования необходимо получить лицензию штата либо местного правительства. Лицензирование не гарантирует качества, тем не менее устанавливает минимальные требования и обеспечивает соответствие образовательных программ этим требованиям. Минимальные требования могут варьироваться от штата к штату и включать в себя следующее: соотношение «воспитатель – учащиеся», размер группы, безопасность здания, соблюдение санитарных условий, безопасное детское питание, квалификационные требования к воспитателям и персоналу учреждения. Правила лицензирования отличаются в зависимости от поставщика услуг. В национальной базе данных можно ознакомиться с правилами лицензирования детских центров, семейных домов и других лицензированных программ по уходу за детьми. Каждый родитель может связаться с государственным агентством по выдаче лицензии и уточнить, имеет ли ДО лицензию. При отсутствии информации о ДО на официальном сайте агентство может проконсультировать по телефону либо в офисе.

Некоторые поставщики освобождены от прохождения процедуры лицензирования. Часто эти поставщики являются близкими родственниками детей, за которыми они присматривают, либо они присматривают за небольшим количеством детей, либо работают всего несколько часов в день. Однако поставщики, освобожденные от лицензирования, должны соблюдать требования по части охраны и безопасности детей, если за этих детей они получают федеральную финансовую помощь<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> <https://www.childcare.gov/consumer-education/child-care-licensing-and-regulations>

Необходимо отметить, что наряду с лицензированием в большинстве стран ОЭСР проводится мониторинг качества оказываемых услуг в ДО и он всецело регулируется государственными органами или агентствами. В децентрализованных странах вопросы управления по мониторингу проводятся местными властями.

Как показывает международная практика, процедура проведения лицензирования различается от страны к стране. Однако проведение последующего мониторинга является обязательным.

## Варианты решения проблемы

В целом, опираясь на детальное изучение проблемы, результаты проведенного опроса и международный опыт, рассматриваются 3 сценария по выработке механизма по обеспечению качества в ДВО.

### **1. Усилить действующие инструменты оценки качества в ДВО (система аттестации ДО и инструмент профилактического и внепланового контроля).**

В рамках Закона РК «Об образовании» от 27 июля 2007 года аттестации подлежат все ДО независимо от форм собственности. При проведении аттестации определяется соответствие предоставляемых образовательных услуг требованиям ГОСО. В рамках аттестации проводится визуальный осмотр материально-технической базы и объектов образования, изучается документация организаций образования на предмет соблюдения требований ГОСО, анализ показателей воспитательно-образовательного процесса, анкетирование педагогических работников и родителей воспитанников, посещение организованной учебной деятельности, проводятся беседы с воспитанниками, воспитателями и специалистами, а также оценка знаний воспитанников путем введения контрольных срезов. При полном соответствии ДО требованиям ГОСО организация ДО аттестовывается, при выявлении несоответствия создается комиссия по устранению недостатков<sup>13</sup>.

Соблюдение норм санитарных правил и требований законодательства в области образования при осуществлении деятельности ДО при

<sup>13</sup> [http://adilet.zan.kz/rus/docs/P070001270\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/P070001270_)

уведомительном или ином порядке является обязательным. Поэтому при проведении профилактического контроля и внеплановых проверок (которые также проверяют качество оказываемых услуг в ДО и проводят профилактику правонарушений в сфере образования) ДОКСО могут быть выявлены детские сады, не соответствующие требованиям законодательства.

**Введение процедуры лицензирования при существующих инструментах оценки качества нецелесообразно. Кроме того, введение лицензирования повлияет на сокращение количества ДО и предоставление рабочих мест, ввиду отсутствия прогноза о соответствии частных ДО необходимым требованиям. Вместе с тем введение лицензирования потребует значительных финансовых средств на дополнительный штат сотрудников, которые будут проводить лицензирование.**

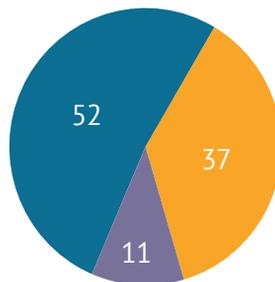
Как показывают результаты опроса, среди респондентов нет значительного большинства тех, кто поддерживает необходимость внедрения механизма обязательного лицензирования дошкольных организаций. Необходимо отметить, что 11% респондентов затруднились ответить на данный вопрос, в то время как 37% были против внедрения процедуры лицензирования (рис. 4).

**Рисунок 4.**

Существует ли необходимость в обязательном лицензировании дошкольных организаций образования?, %

- Да
- Нет
- Затрудняюсь ответить

**Источник:** данные социологического опроса руководителей частных ДО, проведенного в рамках исследования.



В качестве причины несогласия с внедрением лицензирования респонденты отметили, что контроль качества можно проводить в рамках существующей аттестации дошкольных организаций (рис. 5). Большинство опрошенных наблюдается из г. Алматы (80%), Шымкент (57,1%) и Талдыкорган (50%). При этом все респонденты из г. Алматы и ½ часть из г. Талдыкоргана отметили, что это неминуемо приведет к росту коррупционных рисков при открытии и функционировании дошкольных организаций.

Рисунок 5.

## Основные причины, по которым нет необходимости в обязательном лицензировании дошкольных организаций, %



**Источник:** данные социологического опроса руководителей частных ДО, проведенного в рамках исследования.

## 2. Введение лицензирования ДО с последующим систематическим мониторингом на соответствие требованиям законодательства.

Данная мера предусматривает интеграцию существующих механизмов обеспечения качества (*аттестация и профилактический контроль*) в механизм лицензирования и его периодического подтверждения. Данная политика предусматривает проведение процедуры лицензирования частных ДО на входе с последующим проведением аттестации вновь открытых ДО через 3 года (*и далее – один раз в 5 лет*) на соблюдение минимальных требований.

На сегодняшний день минимальные требования к частным детским садам установлены приказами МОН РК «Об утверждении государственных общеобязательных стандартов образования всех уровней образования»<sup>14</sup> и МТСЗН РК «Об утверждении Санитарных правил “Сани-

<sup>14</sup>Приказ Министра образования и науки Республики Казахстан от 31 октября 2018 года № 604.

тарно-эпидемиологические требования к дошкольным организациям и домам ребенка»<sup>15</sup>.

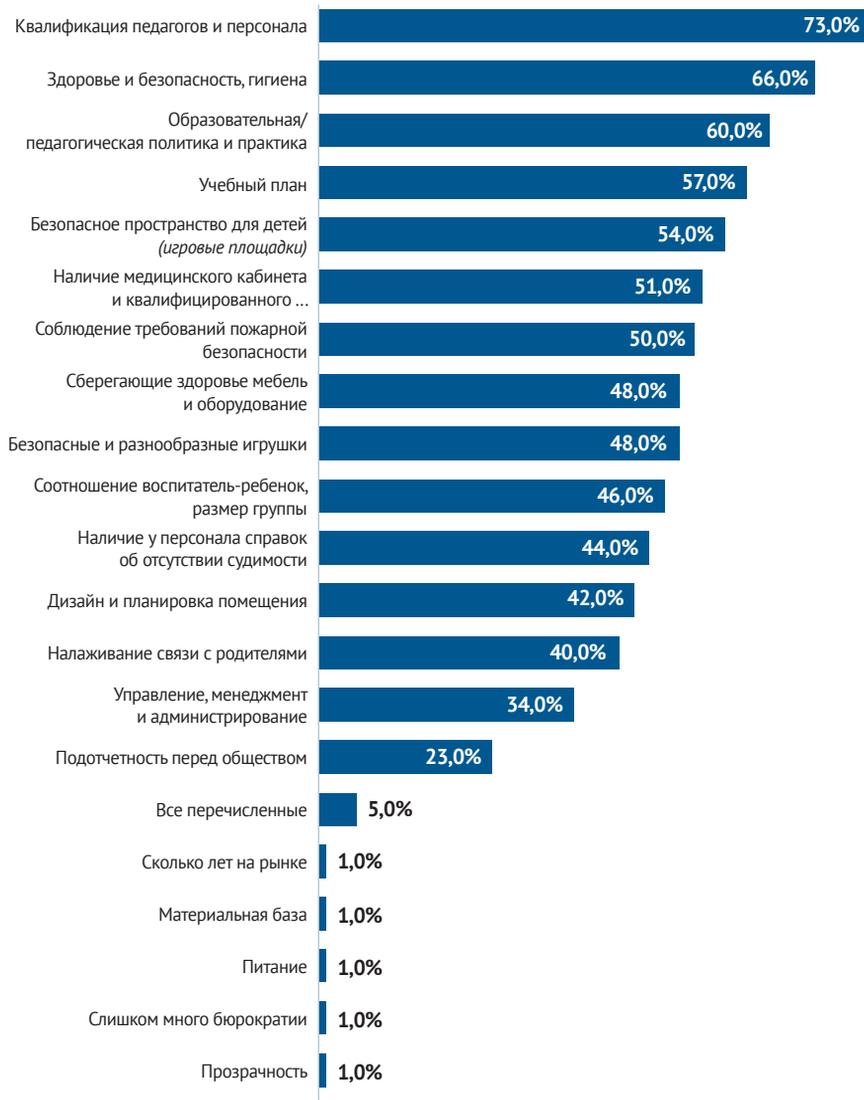
По результатам анализа международного опыта стран ОЭСР в вопросах обеспечения качества дошкольных услуг были изучены критерии, по которым проводится оценка и мониторинг деятельности дошкольных организаций. В целях установления необходимых критериев, которые возможно использовать в процессе проведения лицензирования, респондентам был предложен ряд критериев (рис. 6). Наиболее необходимыми респонденты отметили:

- **квалификация педагогов и персонала** –  
гг. Нур-Султан (90%), Талдыкорган (75%), Шымкент (75%), Алматы (70%);
- **здоровье и безопасность, гигиена** –  
гг. Нур-Султан (100%), Алматы (85%);
- **образовательная/педагогическая политика и практика** –  
гг. Нур-Султан (90%), Шымкент (70%), Алматы (60%);
- **учебный план** –  
гг. Нур-Султан (100%), Талдыкорган (70%);
- **безопасное пространство для детей (игровые площадки)** –  
гг. Нур-Султан (100%), Алматы (75%);
- **наличие медицинского кабинета и квалифицированного сотрудника** –  
гг. Нур-Султан (80%), Алматы (75%);
- **соблюдение требований пожарной безопасности** –  
гг. Нур-Султан (100%), Алматы (70%).

---

<sup>15</sup> Приказ Министра здравоохранения Республики Казахстан от 17 августа 2017 года № 615.

## Перечень критериев для получения лицензии, %



**Источник:** данные социологического опроса руководителей частных ДО, проведенного в рамках исследования.

Безусловно, процедура лицензирования позволит закрыть нелегальные детские сады и прекратить работу детских садов-однодневок. Выдача лицензии обеспечит качественное дошкольное образование на входе. Эта мера будет способствовать повышению доверия к государству со стороны населения. Государство получит дополнительный доход от лицензионного сбора. Однако для эффективного внедрения данной политики необходимы определенные условия.

Представители частных ДО обозначили ряд мер, при которых предлагаемая политика обязательного лицензирования дошкольных организаций образования будет эффективной (рис. 7). Так, более 1/3 респондентов считают, что при внедрении необходима:

- четкая и прозрачная методология лицензирования;
- поэтапное внедрение процедуры лицензирования;
- автоматизация процесса подачи/получения лицензии.

23% опрошенных считают, что необходимым условием эффективного проведения этой политики будет создание независимого органа (в г. Шымкенте данный показатель составил 75% опрошенных).

**Рисунок 7.**

Как вы считаете, при каких условиях предлагаемая политика обязательного лицензирования дошкольных организаций образования будет эффективной?



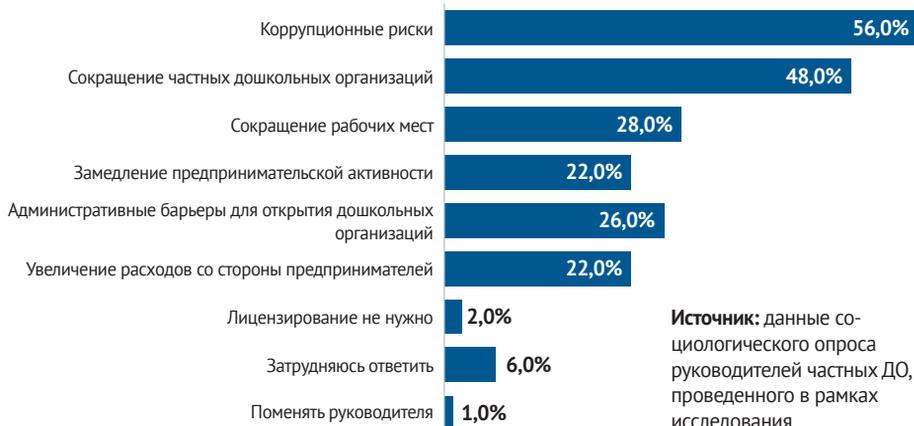
В целом 69% респондентов считают, что внедрение лицензирования будет эффективным инструментом обеспечения качества дошкольного образования. Но оно будет эффективным лишь при создании необходимых условий: четкая и прозрачная методология лицензирования, поэтапное внедрение процедуры лицензирования и прозрачная система подачи и (или) получения лицензии.

Однако введение лицензирования несет в себе определенные риски. Внедрение лицензирования приведет к сокращению рабочих мест и закрытию частных детских садов. Прохождение процедуры может привести к снижению предпринимательской активности. Также может возникнуть коррупционный риск при получении лицензии.

Данные опроса показали, что респонденты выделили 2 ключевых риска, которые могут возникнуть при внедрении механизма лицензирования ДО (рис. 8). Первый заключается в создании коррупционных рисков (56%) при получении лицензии на занятие деятельности по предоставлению услуг ДВО. Большинство респондентов, которые обозначили этот риск, – представители частных ДО из гг. Алматы (80%) и Нур-Султан (75%). Второй риск – введение лицензирования ДО может привести к сокращению частных ДО. Так считает большинство респондентов из гг. Нур-Султан (80%) и Шымкент (60%). Кроме того, 60% представителей частных ДО г. Нур-Султан считают, что данная мера может повлиять на сокращение рабочих мест.

**Рисунок 8.**

Как вы считаете, какие возможные риски может создать процесс внедрения лицензирования?, %



Вместе с тем при внедрении лицензирования на ДОКСО будет возложена дополнительная нагрузка. Потребуется дополнительные финансовые средства на обучение сотрудников и их командирование на места. Финансовые затраты будут как со стороны государства, так и со стороны бизнеса. Предпринимателям будет необходимо оплачивать лицензионные сборы. Кроме того, по плану МОН РК лицензирование будет проводиться ДОКСО, что может вызвать конфликт интересов.

По результатам опроса, респонденты не смогли определить, какой орган должен проводить лицензирование. Так, в равной степени респонденты считают, что лицензирование должны проводить региональные Управления образования и территориальные Департаменты по обеспечению качества в сфере образования (по 29%). Только 18% представителей частных ДО посчитали, что лицензию должны предоставлять независимые от госорганов институты (рис. 9). В основной массе (40%) так считают респонденты из г. Кызылорда.

Рисунок 9.

По вашему мнению, какой государственный орган должен проводить лицензирование?, %



Источник: данные социологического опроса руководителей частных ДО, проведенного в рамках исследования.

В целях исключения конфликта интересов и беспристрастного проведения оценки можно рассмотреть вопрос создания независимого агентства, которое будет заниматься выдачей лицензий, проводить мониторинг деятельности частных ДО и будет полностью подотчетно Правительству. Изучение страновых практик показало, что процедура лицензирования либо регистрации/инспекции проводится как государственными, так и независимыми организациями. К примеру, в Великобритании регистрация и инспекция проводится OFSTED, и он напрямую подчиняется Парламенту. В Новой Зеландии вопросами лицензирования занимается правительственный департамент ERO. Эти организации независимые, они не подотчетны Министерству образования. В Шотландии за регистрацию и инспекцию несут ответственность два отдельных агентства: Education Scotland (*для образовательных услуг*) и Care Inspectorate (*для услуг по уходу за детьми*). В Нидерландах дошкольное учреждение необходимо регистрировать в Национальном реестре детских учреждений (LRK) в муниципальных органах власти. Затем Муниципальная служба здравоохранения проведет инспекцию на соответствие национальным стандартам.

Сотрудники вышеуказанных агентств имеют огромный опыт работы в сфере образования. Проводится тщательный отбор сотрудников на должность оценщика с последующим обучением по методологии оценки.

Создание независимого Агентства по оценке успешно проходит в некоторых странах и может быть рассмотрено как вариант предлагаемой политики, однако на сегодняшний день для Казахстана это очень затратно с финансовой точки зрения (*помещение, квалифицированные сотрудники*). Создание новой структуры, разработка методологии оценки/мониторинга, найм и обучение сотрудников могут затянуть сроки проведения оценки на неопределенное время.

### **3. Функционирование саморегулируемого процесса обеспечения и контроля качества через введение института аккредитации ДО.**

В международной практике в странах наряду с мониторингом ДО проводится лицензирование либо аккредитация. В некоторых странах применяется как лицензирование, которое обеспечивает соблюдение минимальных требований по законодательству, так и аккредитация, которая гарантирует качество оказываемых услуг в сфере дошкольного

образования (США)<sup>16</sup>. Существует практика, где аккредитация и оценка ДО проводится полностью на добровольной основе, и прохождение этих процедур зависит от предоставляемых государственных субсидий. Поэтому, к примеру, в Корею 96,3% детских садов прошли процедуру оценки и 78,8% детских садов получили аккредитацию (2015). В обе процедуры включена самооценка, письменная оценка и оценка на месте, результаты которых в конечном итоге становятся доступными для общественности в целях информирования родителей и стимулирования улучшений<sup>17</sup>.

При внедрении аккредитации ДО рынок предоставления услуг будет самостоятельно регулироваться институтами (*при минимальном участии государства*). Будут активно развиваться неправительственные организации. Однако по АРВ МОН РК в качестве потенциального института аккредитации рассматривается Казахстанская Ассоциация непрерывного образования. Филиалы Ассоциации официально действуют в 17 регионах страны, которые могли бы проводить аккредитацию ДО. Несмотря на то, что Ассоциация функционирует на рынке с 2012 года, остается неясным, насколько она готова осуществлять аккредитацию ДО. На сегодняшний день Ассоциация является экспертной организацией в сфере частного образования и осуществляет функции НПП РК «Атамекен». Ассоциация представляет интересы частного бизнеса в образовании в Правительстве Республики Казахстан, Сенате Парламента, Мажилисе Парламента, Министерствах образования и науки, Здравоохранения и других государственных органах, а также участвует в разработке нормативно-правовых актов и предоставляет экспертные заключения.

По плану МОН РК аккредитация будет проводиться путем вступления ДО в качестве членов Ассоциации. Ассоциация аккредитовывает организации на основе их соответствия установленным минимальным требованиям со стороны государства. Однако, ввиду отсутствия опыта в проведении аккредитации ДО, а также отсутствия оценщиков в штате Ассоциации, сроки проведения аккредитации зависят от готовности (*нормативно-правовая основа, методология, штат*) Ассоциации осуществлять эту деятельность.

Кроме того, со стороны бизнеса потребуются дополнительные расходы на прохождение аккредитации и оплату вступительных и ежегодных взносов.

<sup>16</sup> <http://www.oecd.org/education/school/Early-Childhood-Education-and-Care-Policy-Review-Kazakhstan.pdf>

<sup>17</sup> <http://ncee.org/wp-content/uploads/2018/10/South-Korea-at-a-Glance.pdf>

## Рекомендации

На сегодняшний день введение процедуры лицензирования может негативно повлиять на рынок предоставления услуг в частном секторе. Данная мера может привести к сокращению количества частных детских садов. Также есть вероятность возникновения коррупционных рисков при получении лицензии на занятие деятельностью по предоставлению услуг ДВО.

Внедрение лицензирования может быть эффективным при определенных условиях. Для этого необходима четкая и прозрачная методология, поэтапное внедрение процедуры лицензирования, а также квалифицированные оценщики.

В целях повышения качества услуг ДВО частными дошкольными организациями необходимо рассмотреть возможность усиления действующих инструментов оценки, таких как аттестация и профилактический контроль. Необходимо провести аудит критериев, по которым проводится оценка. При этом важно сместить акцент с «сухих» количественных данных на более качественные (*опросы, наблюдения, фокус-группы*).

Как показали результаты опроса, подавляющее большинство ДО не проходили комплексную оценку своей деятельности в течение последних 5 лет. В связи с этим для установления реальной картины качества частных ДО необходимо провести исследовательскую оценку частных ДО на предмет их соответствия критериям качества. По результатам опроса респонденты предложили ряд критериев, таких как квалификация педагогов и персонала, здоровье и безопасность, гигиена, образовательная/педагогическая политика и практика, учебный план, безопасное пространство для детей (*игровые площадки*), наличие медицинского кабинета и квалифицированного сотрудника в нем, соблюдение требований пожарной безопасности.

В целях качественного охвата частных ДО проведением оценки необходимо рассмотреть возможность увеличения штата сотрудников территориальных Департаментов по обеспечению качества в сфере образования. При этом необходимо пересмотреть требования к сотрудникам.

До внесения изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам образования «норму о лицензировании» необходимо обсудить с участием всех заинтересованных сторон и принять во внимание все мнения.

Как показали результаты опроса, наблюдается недостаточное информирование частных ДО о нововведениях в дошкольном образовании. В связи с этим необходимо усилить обратную связь с представителями ДО по ознакомлению частных детских садов с иницилируемыми нововведениями в области оценки и обеспечения качества.

## Список использованных источников

1. Helen Penn (2014) The business of childcare in Europe, *European Early Childhood Education Research Journal*, 22:4, 432-456, DOI: 10.1080/1350293X.2013.783300
2. Early Childhood Education and Care Provision: International Review of Policy, Delivery and Funding, Scottish Government Social Research, March 2013; <https://www.gov.scot/publications/early-childhood-education-care-provision-international-review-policy-delivery-funding/pages/11/>
3. Health and Safety of Child Care Centers: An Analysis of Licensing Specialists' Reports of Routine, Unannounced Inspections, Angela A. Crowley et al., *American Journal of Public Health*, October 2013, Vol 103, No. 10
4. Deborah A. Ceglowski & Elizabeth E. Davis (2004) Where Child Care is Above Average? Licensing, Legislation, and Indicators of Quality of Care in Minnesota, *Early Education and Development*, 15:3, 343-360, DOI: 10.1207/s15566935eed1503\_6
6. Connors, M. C., & Morris, P.A. Comparing state policy approaches to early care and education quality: A multidimensional assessment of quality rating and improvement systems and child care licensing regulations. *Early Childhood Research Quarterly* (2014), <http://dx.doi.org/10.1016/j.ecresq.2014.05.006>
7. LICENSING CRITERIA FOR EARLY CHILDHOOD EDUCATION AND CARE SERVICES 2008 AND EARLY CHILDHOOD EDUCATION CURRICULUM FRAMEWORK, the Ministry of Education, New Zealand, July 2018
8. STRONG LICENSING: THE FOUNDATION FOR A QUALITY EARLY CARE AND EDUCATION SYSTEM, The National Association for Regulatory Administration, May 2011
9. National accreditation and its role in early education: An analysis of Florida's Gold Seal Quality Child-Care program and licensing standards, Christian Winterbottom, Ithel Jones, *Journal of Early Childhood Research* 2014, Vol. 12(1) 64-76, © The Author(s) 2013

11. EARLY LEARNING AND DEVELOPMENT: COMMON UNDERSTANDINGS, © OECD (2015) <http://www.oecd.org/education/school/ECEC-Network-Common-Understandings-on-Early-Learning-and-Development.pdf>
12. The High/Scope Perry Preschool Study Through Age 40, Summary, Conclusions, and Frequently Asked Questions by Lawrence J. Schweinhart, Jeanne Montie, Zongping Xiang, W. Steven Barnett, Clive R. Belfield, & Milagros Nores, 2005, Ypsilanti, MI: High/Scope Press. © 2005 by High/Scope® Educational Research Foundation. [https://nieer.org/wp-content/uploads/2014/09/specialsummary\\_rev2011\\_02\\_2.pdf](https://nieer.org/wp-content/uploads/2014/09/specialsummary_rev2011_02_2.pdf)
13. Sylva, K., Melhuish, E., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I. & Taggart, B. (2004). The Effective Provision of Pre-school Education (EPPE) Project: Findings from pre-school to end of key stage 1. Nottingham, United Kingdom: Department for Education and Skills. <https://ro.uow.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=3155&context=sspapers>
14. Starting Strong 2017, Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care DOI: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264276116-en>

