

ПОВЕСТКА ДНЯ В ОБЛАСТИ
РЕГИОНАЛЬНЫХ ЗНАНИЙ И ЛИДЕРСТВА
В ИНТЕРЕСАХ ДЕТЕЙ РЕГИОНА ЦВЕ/СНГ

**НЕЗАВИСИМАЯ МНОГОСТРАНОВАЯ ОЦЕНКА
3-Й ОБЛАСТИ РЕЗУЛЬТАТОВ**

**РАСШИРЕНИЕ ДОСТУПА К ДОШКОЛЬНОМУ
ОБРАЗОВАНИЮ В ЦВЕ/СНГ И РАВНЫХ
ВОЗМОЖНОСТЕЙ ПОЛУЧЕНИЯ
ТАКОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

ОКОНЧАТЕЛЬНЫЙ ДОКЛАД
Ноябрь 2014 года

**Организация Education for Change Ltd
(«Образование для перемен»)**

Джон Вуд

Летиция Антонович

Джейк Граут-Смит

Профессор Хелен Пенн

Доктор Энис Валджи

ДЕТСКИЙ САД

НАЧАЛЬНАЯ ШКОЛА

КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ

Вводная информация

В регионе Центральной и Восточной Европы и Союза Независимых Государств общими для многих стран являются традиции финансируемого государством ухода за дошкольниками и образования дошкольников по системе, существовавшей в СССР или Югославии. После краха этих систем и утраты социальных субсидий многие страны не смогли оказывать поддержку службам дошкольного образования и ухода из-за нехватки средств, отсутствия необходимых структур и политической воли. Оставшиеся детские сады сосредоточены в городских районах и обслуживают состоятельные слои, в то время как большинство населения оставлено без доступа к дошкольному образованию и возможностям внесемейного ухода за дошкольниками. В течение последнего десятилетия правительства начали постепенно восстанавливать национальные и децентрализованные системы дошкольного образования, однако во многих случаях охват по-прежнему низок и сохраняется значительное неравенство возможностей доступа к такому образованию.

ЮНИСЕФ работает в регионе на уровне национальных систем, поддерживая переход к устойчиво развивающемуся, качественному дошкольному образованию, способному охватить всех детей возраста 3 – 6 лет. ЮНИСЕФ выступает в поддержку подходов, которые ставят во главу угла дошкольное обучение и обеспечение готовности к школе (ДО и ОГШ) в противовес унаследованному обеспечению одного лишь присмотра за детьми работающих родителей.

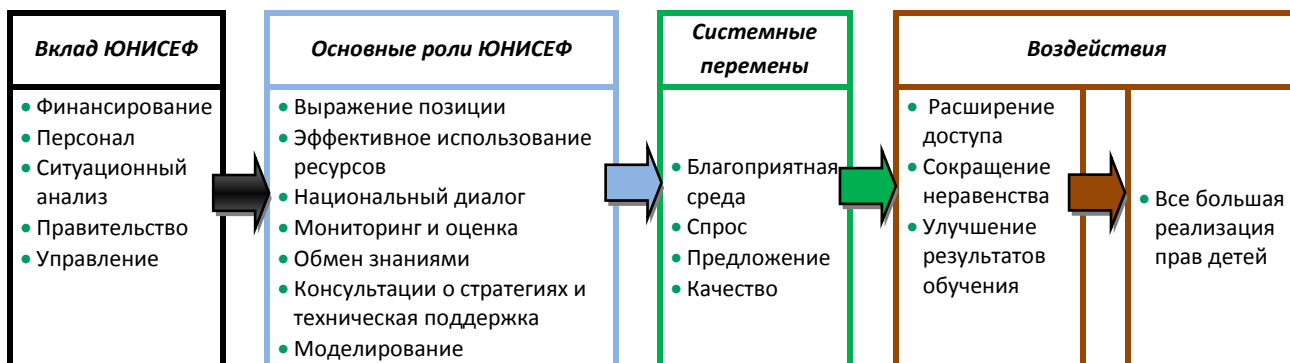
Цель, объем и методика

Настоящая оценка работы ЮНИСЕФ в области ДО и ОГШ инициирована Региональным бюро ЮНИСЕФ для стран ЦВЕ/СНГ в 2013 году. Это одна из пяти многострановых оценок, каждая из которых проводится в своей тематической области, предпринятых для проверки применимости региональной универсальной Теории перемен (далее Теория), разработанной ЮНИСЕФ. В этой Теории сформулирован сдвиг при разработке программ ООН к способствованию системным переменам как наиболее эффективному способу все большей реализации прав детей.

Частные цели настоящей оценки: i) оценка того, привели ли перемены в национальных системах ДО и ОГШ к увеличению доступа к ДО и ОГШ и к сокращению неравенства в этой сфере; ii) оценка вклада ЮНИСЕФ в эти системные перемены и оценка применимости универсальной Теории ЮНИСЕФ к его работе в области ДО и ОГШ.

Оценка охватывает период с 2005 по 2012 годы, и в ее фокусе лежат шесть стран/территорий: Косово (статус согласно Резолюции 1244 Совбеза ООН), Армения, Босния и Герцеговина, бывшая Югославская Республика Македония, Кыргызстан и Молдова. Они отобраны как случаи, в которых, по мнению ЮНИСЕФ, достигнуты значительные результаты в области повышения охвата обучением в раннем детском возрасте и сокращения неравенства.

В универсальной Теории ЮНИСЕФ рассматриваются четыре области системных перемен и изучается вклад ЮНИСЕФ, вносимый путем выполнения им семи основных ролей. Информация о ролях была адаптирована к сектору ДО и ОГШ (Рисунок 1) и использована как руководство анализом оценки. Для каждого из упомянутых шести случаев выполнены обширные обзоры документов и данных. Они послужили информационной базой двухнедельных посещений каждой страны/территории для консультаций с широким спектром заинтересованных сторон на национальном, региональном и местном уровнях. Упомянутая независимая оценка выполнена организацией «Образование для перемен» между 2013 и 2014 годами.



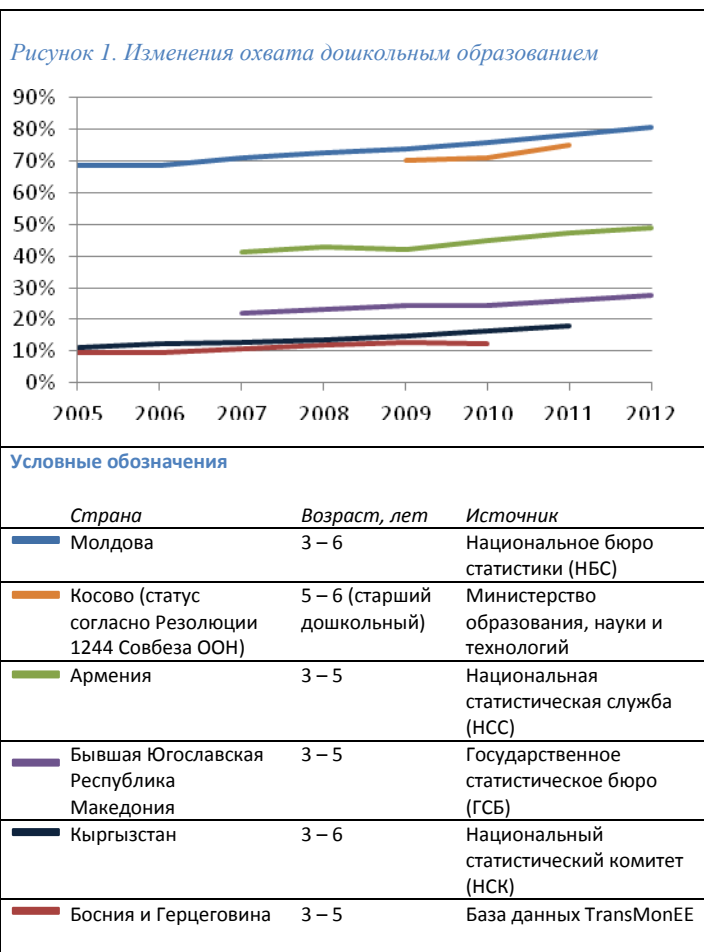
В фокусе – равенство возможностей

Во многих странах и на многих территориях региона у большинства детей в возрасте 3 – 6 лет нет доступа к дошкольному образованию. Даже в случаях (таких, как Молдова), где национальный уровень охвата высок, эти показатели маскируют существенное неравенство между разными группами детей и субнациональными регионами. В то время как разукрупненные данные часто ограничены, на широком уровне дети раннего возраста, проживающие в сельской местности, составляют существенную долю не имеющих доступа к услугам ДО и ОГШ, при этом взаимодействие других факторов, таких, как бедность, инвалидность, этнический состав, миграция, язык и пол, лишает детей раннего возраста доступа к ДО и ОГШ и участия в них.

В фокусе оценки лежит в первую очередь обеспечение равных возможностей: воздействия, системные перемены и вклад ЮНИСЕФ изучаются не только в отношении маргинализированных групп, но и в отношении того, усилилось или уменьшилось ли неравенство между наиболее и наименее маргинализированными детьми в секторе в целом. Соображения о равенстве полов и правах человека являются основными в ходе оценки.

Перемены в жизни детей и уровне равенства

В шести приведенных случаях данные являются непоследовательными и усложненными, однако в каждом примере численность детей в возрасте 3 – 6 лет, обладающих доступом к ДО и ОГШ, выросла (Рисунок 2). Молдова, в которой начальный показатель чистого охвата в 2005 году был высок – 68 %, – достигла показателя в размере 81 % к 2012 году.



Несмотря на низкие показатели охвата в остальных случаях, в плане численности охваченных детей расширение оказываемых услуг впечатляет: в Кыргызстане с 2005 по 2011 год годовой охват вырос на 38 625 детей в возрасте 3 – 6 лет, что является 89%-м увеличением совокупной численности дошкольников. В нескольких случаях (включая Армению и Кыргызстан) эти увеличения окажутся даже больше, поскольку данные не учитывают стремительного расширения охвата кратким годичным курсом подготовки к школе, который иногда называют нулевым классом и который задуман как бесплатная и повсеместная возможность. Показатели Косово (статус согласно Резолюции 1244 Совбеза ООН) на Рисунок 2, которые отражают только долю детей, посещающих нулевой класс, демонстрируют тот высокий

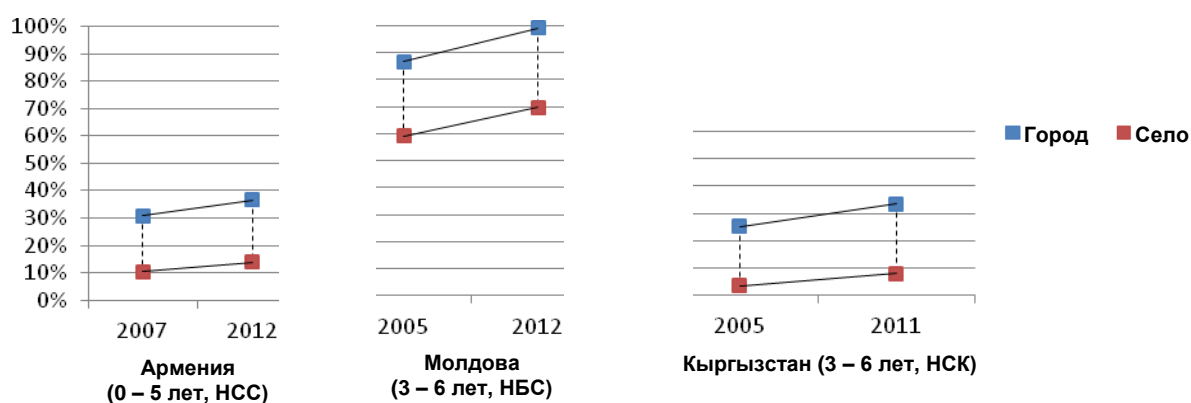
охват, который способна обеспечить данная форма обучения: охват 75 % детей в возрасте 5 – 6 лет к 2011 году.

Хотя многим из обширной группы детей, которые ранее были исключены из числа охваченных ДО и ОГШ, теперь открыт доступ к ним, имеющиеся данные показывают, что неравенство сохраняется (и в некоторых случаях выросло в течение более раннего периода оценки).

В некоторых случаях охват детей из городских районов и состоятельных слоев рос быстрее по сравнению с охватом детей из сельской местности (Рисунок 3), бедных слоев населения и этнических меньшинств. Численность охваченных детей-инвалидов постепенно растет, хотя уровни охвата остаются весьма низкими и количественная информация показывает, что дети-инвалиды все еще сталкиваются с существенными препятствиями доступу к дошкольному образованию. Следует отметить, что в ряде случаев имеющиеся системы сбора данных не отражают эффект более недавних вмешательств в рамках периода оценки (таких, как расширение охвата нулевыми классами или другими формами образования), задуманных для устранения некоторых из упомянутых неравенств.

В большинстве случаев национальные показатели отражают более высокий охват дошкольным образованием девочек, чем мальчиков, однако фактор пола пересекается с другими факторами, изолирующими от образования (такими, как инвалидность или этническая принадлежность), тем самым исключая охват девочек, принадлежащих к определенным группам. Данные Кластерных обследований по многим показателям от 2011 года, например, обследования, проведенного в бывшей Югославской Республике Македонии, показывают, что уровень охвата цыганских мальчиков дошкольным образованием составляет лишь 6,5 %, однако охват цыганских девочек еще меньше – 1,1 %.

Рисунок 2. Изменения охвата детей из сельской и городской местности дошкольным образованием



Данные о воздействии ДО и ОГШ на жизнь детей весьма ограничены, хотя охват дошкольным образованием и обеспечением готовности к школе, по сообщениям, облегчает переход к начальной школе, улучшает социализацию детей и повышает их готовность к формальному школьному обучению. Однако есть опасения, что увеличение доступа достигнуто за счет утраты целостного, ориентированного на ребенка подхода к обучению в раннем возрасте.

Актуальность

ЮНИСЕФ исследовала конкретные системные вызовы, стоящие перед ДО и ОГШ, каждого из шести упомянутых стран/территорий. Анализ дал поддержку разработке соответствующих программ для обеспечения понимания, политической приверженности и нормативной базы в отношении гибких и экономически целесообразных услуг ДО и ОГШ, способных расширить свой охват. Однако исследование пробелов в реализации нормативной базы является менее развитым, как и подходы к сложным факторам спроса и к воздействию частного сектора, стремительно растущего в городских районах.

ЮНИСЕФ основывает свои вмешательства на хорошем знании политических, социальных и экономических условий своей работы, пользуясь спектром своих основных ролей для реализации возможностей продвижения ДО и ОГШ.

ЮНИСЕФ стремится к увеличению доступа широких маргинализованных категорий (таких, как сельское население) к ДО и ОГШ, прежде чем устранять более сложные неравенства и уязвимости. Понимание нюансов потребностей наиболее маргинализованных групп развивается лишь с недавнего времени. Поэтому неравенству уделялось мало внимания на системном

уровне. Нормативная база ДО и ОГШ, основанная на правах, еще не сформулирована действенным образом с участием других заинтересованных сторон и в виде реализуемых программ.

Качество предоставления услуг было до последнего времени второстепенным фокусом работы ЮНИСЕФ. Однако сейчас ЮНИСЕФ начинает соотносить свою первоочередную сфокусированность на доступе с опасениями касательно качества вклада в образование, образовательных услуг и результатов обучения.

ЮНИСЕФ в регионе приняты стратегические решения для отделения разработки программ для детей в возрасте 0 – 3 лет от разработки программ для детей 3 – 6 лет. Это риск для связности и преемственности услуг, нацеленных на возрастную группу 0 – 6 лет. Кроме того, он накладывает на отделение ДО и ОГШ от начального школьного образования, ставя под риск связный подход к развитию в раннем детском возрасте, определяемом как 0 – 8 лет. Отделение ДО и ОГШ, обеспечиваемых образовательными организациями, от поддержки родителей в уходе за детьми, воспринимаемом как личное дело каждой семьи, оставило значимый пробел в выполняемых ЮНИСЕФ анализе и разработке программ в отношении услуг для детей раннего возраста постольку, поскольку они относятся к вопросам равенства и права женщин на работу.

Перемены на системном уровне

Благоприятная среда

Социальные нормы. В социальных нормах все более признается значимость дошкольного обучения и обеспечения готовности к школе. Однако ожидания от инклюзивного образования и ухода остаются высокими, а полудневные модели, реализуемые образовательными организациями, зачастую воспринимаются как «бедные родственницы» традиционных детских садов полного дня.

Социальные нормы (как в маргинализованных группах, так и в более обширных сообществах) в отношении доступа детей из маргинализованных групп к дошкольному образованию и их участия в таком образовании остаются препятствием к равному доступу к инклюзивным услугам ДО и ОГШ. Необходимы скоординированные подходы к смене установок об инклюзии в семьях, сообществах, у персонала ДО и ОГШ и в более широком обществе.

Законодательство, стратегии и бюджет. В период оценки наблюдалось создание законодательной базы дошкольного образования во всех шести случаях, что является значительным шагом вперед. Новое законодательство обычно дополнялось стратегиями в отношении дошкольного образования или более широкими образовательными стратегиями, сфокусированными на сельских, отдаленных и недостаточно охваченных районах. Некоторые из упомянутых стран/территорий продемонстрировали политическую приверженность на высших правительственных уровнях быстрому устранению пробелов в охвате дошкольным образованием, такие, как Кыргызстан, где президентская Дорожная карта подчеркивает важность дошкольного образования при поддержке со стороны фонда экс-президента. За созданием законодательной базы и базы в виде стратегий обычно следует разработка Стандартов дошкольного обучения и развития (СДОР) как основы связности и высокого качества образовательных услуг. Перевод этой базы в стратегии и практику местного уровня, однако, сдерживался разнообразием услуг, децентрализацией обязанностей, ограниченностью и неравномерностью бюджетов.

В общем и целом национальные бюджетные ассигнования на ДО и ОГШ постепенно растут и в некоторых случаях поддерживаются существенным внешним финансированием, например, со стороны организации «Глобальное партнерство за образование» в Молдове и Кыргызстане и Всемирного банка в Армении. Однако обязанности по обеспечению бюджетных ассигнований на дошкольное образование децентрализованны (то есть выполняются на уровне муниципалитетов или местных органов власти) во всех шести случаях, а усилия по обеспечению более справедливого распределения ассигнований прилагаются лишь с недавнего времени, оставляя весьма неравномерный услуговый ландшафт.

Управление и механизмы координирования. Созданы механизмы координирования ДО и ОГШ на национальном уровне, такие, как в национальной рабочей группе по вопросам развития в раннем детском возрасте, созданной в 2005 году в Армении для разработки законодательной базы. В некоторых случаях (Кыргызстан, Армения) парламентские группы, наделенные обязанностями в сфере образования или прав детей, продвигают повестку дня дошкольного обучения с целью обеспечить бóльшую политическую приверженность. В случаях, где дошкольное образование встроено в более обширные национальные или образовательные планы, управлению и мониторингу сектора дошкольного образования помогают более широкие механизмы координирования, которыми эти планы сопровождаются, такие как Объединенные ежегодные аналитические заседания, проводимые Министерством образования, науки и технологий Косово (статус согласно Резолюции 1244 Совбеза ООН).

Тем не менее, сохраняются вызовы перед межведомственной разработкой стратегий и планированием и на том критически важном децентрализованном уровне, на котором управляется оказание услуг ДО и ОГШ. Децентрализованным органам власти недостает возможностей для выполнения их обязанностей в сфере дошкольного образования, и они напряженно пытаются свести национальные системные перемены к оказанию услуг на местном уровне. Результирующий неравномерный уровень реализации и обеспечения ресурсами имеет важные последствия для равенства и указывает на системные недостатки дошкольного образования, которые являются частью более широких, общеправительственных препятствий, обусловленных децентрализацией.

Нехватка данных представляет собой критически важный барьер перед планированием и управлением в секторе ДО и ОГШ, со слабыми системами сбора и анализа данных и с обязанностями, которые не поспевают за расширением сектора и спектра предоставляемых услуг. Сохраняющаяся нехватка достаточных и разукрупненных данных и сложности управления сектором сдерживают выявление приоритетных областей и групп и ограничивают доказательную базу планирования и мониторинга.

Предложение

Число дошкольных учреждений значительно выросло, особенно в сельских районах, в рамках масштабных программ, зачастую финансируемых извне. Поддерживаемая ЮНИСЕФ телевизионная программа «*Волшебное путешествие*» в Кыргызстане вместе с переведенной «*Улицей Сезам*» в Косово (статус согласно Резолюции 1244 Совбеза ООН) стали заметным успехом в развитии и распространении материалов дошкольного образования. Ежедневная программа «*Волшебное путешествие*», которую, как выявило проведенное в стране исследование, смотрят 95 % детей 5 – 6 лет, является средством передачи знаний, жизненных

умений и навыков и инклюзивных установок множеству дошкольников, лишь 18 % которых охвачены дошкольным образованием.

Уровень укомплектованности кадрами и их квалификация также растут, хотя до сих пор персонал дошкольного образования – в основном женщины, а представительство групп, составляющих меньшинства, остается низким. Есть опасения касательно участия неквалифицированных преподавателей или преподавателей начальной школы в работе по некоторым программам.

Спрос

Невзирая на распространение экономичных или формально бесплатных моделей ДО и ОГШ, такие услуги остаются финансово недоступными для многих семей из-за неофициальных поборов и расходов, возникающих в ходе напряженной конкуренции за места. Например, обследование, проведенное в 2010 году в двух районах Армении, выявило, что 25 % родителей, по их словам, не могут позволить себе оплату услуг дошкольного образования.

В некоторых случаях растущее признание важности раннего обучения сопровождается укреплением связей учреждений дошкольного образования с родителями, видящими себя в качестве соучителей ребенка. Однако такие примеры нечасты, а в основном раннее обучение воспринимается как область экспертных знаний, при этом родители не чувствуют, что обладают достаточными умениями, чтобы учить своего ребенка. Это особенно верно в случае детей с особыми потребностями, где статус роли специальной поддержки (например, оказываемой логопедами или психологами) может подрывать уверенность как учителей, так и родителей в своей способности справиться с развитием таких детей.

Внутренняя и международная миграция целых семей или родителей (цыган и не только) также создает перемещающиеся группы детей, которых напряженно пытаются охватить муниципалитеты и учреждения с недостаточными ресурсами.

Качество

В случае всех шести стран/территорий сфокусированность на расширении доступа имеет главенствующее значение, однако при этом растет объем работы над качеством услуг, оказываемых на национальном и местных уровнях. Подходы, ориентированные на игру и на ребенка, все более признаются и реализовываются, хотя программы дошкольного обучения часто исходят из более формальных подходов моделей начального школьного образования. СДОР предоставляют основу для более связного подхода к обеспечению качества раннего обучения, хотя их применение на местных уровнях остается затрудненным. В некоторых случаях остаются неясными способы применения этих стандартов в рамках более коротких программ типа нулевых классов.

Ведется все более интенсивная работа по улучшению качества подготовки и повышения квалификации учителей. Однако системы, относящиеся к персоналу ДО и ОГШ, в том числе статус профессии, лицензирование и сертификация, кадровая структура, обеспечение качества и поддержки (путем инспектирования и надзора), по-прежнему слабы.

Одним из значительных пробелов является недостаточное понимание того, как разные виды услуг дошкольного образования (детские сады, центры на базе местных сообществ, нулевые классы и т. п.) отражаются на качестве опыта, приобретаемого детьми в ходе ДО и ОГШ, и на

результатах такого обучения. Кроме одного сравнительного анализа, выполненного ЮНИСЕФ в бывшей Югославской Республике Македонии, исследований по этому критически важному вопросу мало.

Вклад ЮНИСЕФ

ЮНИСЕФ сыграл ключевую роль во многих системных переменах, имевших место в период оценки, благодаря сочетанию семи своих основных ролей.

Выражение позиции от имени детей. ЮНИСЕФ является последовательным защитником и пропагандистом дошкольного образования, делая существенный вклад во внесение соответствующих вопросов в повестку дня правительства и других заинтересованных сторон. Тесные отношения ЮНИСЕФ с многочисленными министерствами и некоторыми парламентскими группами способствуют выявлению подходящих входных точек для лоббирования, отстаивания интересов и вмешательств. Совместно с другими заинтересованными сторонами (в том числе с фондом «Открытое общество», Международной ассоциацией «Шаг за шагом», Всемирным банком, организациями «Взгляд на мир», «Спасем детей» и фондом Ага Хана) ЮНИСЕФ отстаивает потребности детей, в особенности маргинализированных, в ДО и ОГШ, доносит информацию о таких потребностях и повышает информированность о них. У ЮНИСЕФ есть мощная сеть национальных и региональных партнеров, от имени которых он оказывает влияние на стратегии. Зачастую это достигается посредством менее осязаемых, однако времязатратных усилий в области непрерывного диалога с государственными чиновниками (или несколькими правительствами в случае Боснии и Герцеговины).

Однако на нынешний момент есть мало свидетельств того, что ЮНИСЕФ продвинулся в выражении позиции детей в ходе своей работы в сфере ДО и ОГШ (то поспособствовал учету позиции и взглядов детей при разработке, оказании и оценке услуг ДО и ОГШ).

Консультации о стратегиях и техническая поддержка. В период оценки ЮНИСЕФ являлся важным субъектом разработки законодательной базы и основ стратегий в сфере дошкольного образования, что стало критически важным первым шагом движения сектора вперед. Учитывая сложный характер разработки стратегий, ЮНИСЕФ выдает немалую долю своих консультаций, дождавшись благоприятного политического момента, оперативно реагируя на меняющиеся политические повестки дня, изменения в составе правительств и в возможностях финансирования. ЮНИСЕФ также последовательно является движущей силой развития СДОР и принятия альтернативных, экономичных способов воздействия благодаря своей важной роли в моделировании таких услуг.

Более слабыми областями являются техническая поддержка со стороны ЮНИСЕФ в области межведомственного взаимодействия в сфере ДО и ОГШ и поддержка децентрализованных систем. Хотя в данных областях возникают удачные примеры (такие, как межведомственные муниципальные группы в Молдове и модели справедливого финансирования ДО и ОГШ в бывшей Югославской Республике Македонии), функции ЮНИСЕФ по выдаче, в благоприятный политический момент, консультаций о стратегиях ограничены сложностями разработки межведомственных стратегий и бюджетирования в условиях децентрализации, а также нехваткой у него самого технических знаний и умений в данных областях.

Во всех случаях ЮНИСЕФ способствовал укреплению индивидуальных возможностей персонала министерств и ведомств, наделенных обязанностями в сфере разработки программ обучения, учебных материалов и подготовки учителей, и местных сообществ. На децентрализованном уровне, однако, масштаб потребностей в развитии возможностей (не только на индивидуальном, но также на организационном и институциональном уровнях) больше, так что краткосрочного обучения и консультаций со стороны ЮНИСЕФ для муниципалитетов оказалось недостаточно для того, чтобы поспособствовать системным переменам на данном уровне. Он был определен как область, в которой ЮНИСЕФ необходимы более устойчивые, глубокие, систематические подходы к развитию возможностей.

Моделирование. Существенный объем финансовых ресурсов ЮНИСЕФ, выделенных на ДО и ОГШ, был направлен на разработку альтернативных, экономичных моделей ДО и ОГШ. Сюда входят организуемые на уровне местного сообщества детские сады/центры раннего развития, программы обучения родителей, летние программы подготовки детей-беженцев к школе и другие вмешательства в области ДО и ОГШ, такие, как показ многосерийного мультфильма «Волшебное путешествие» в Кыргызстане и автобусы – «школы дошкольника» в бывшей Югославской Республике Македонии. Детальные исследования финансирования, сопровождавшие ряд этих моделей, сыграли важную роль в поддержке принятия правительствами альтернативных моделей дошкольного образования, более доступных финансово (для правительств и для семей) и гарантирующих охват ранее исключаемых детей.

Однако есть указания на то, что множество программ дошкольного образования и тот масштаб финансирования, который они привлекают, способны отвлечь в сторону некоторые из этих альтернативных моделей дошкольного образования и разрушать их преимущества в области охвата всей возрастной группы 3 – 6 лет и в качестве площадок для разработки более устойчивых методик, ориентированных на ребенка.

Эффективное использование ресурсов. Эффективное использование ресурсов являлось особенно устойчивой и успешной стороной работы ЮНИСЕФ в упомянутых шести случаях. Оно было важным фактором обеспечения не только того, чтобы ДО и ОГШ были внесены в повестку дня правительств и ведомств, но и чтобы была возможна осязаемая работа и реализация с целью сохранить движущую силу развития сектора дошкольного образования. ЮНИСЕФ является одним из ведущих агентств в области обеспечения присутствия компонентов ДО и ОГШ в крупнейших национальных механизмах финансирования, включая кредиты Всемирного банка (Армения), многочисленные раунды грантов «Глобального партнерства за образование» (Кыргызстан и Молдова, где гранты предоставлялись только на цели ДО и ОГШ) и в последнее время грант Инструмента подготовки к вступлению в ЕС (бывшая Югославская Республика Македония). ЮНИСЕФ воспринимается как признанный и надежный канал для доноров, стремящихся работать в данной области, а другие менее крупные организации обращаются к нему за помощью при выполнении мероприятий ДО и ОГШ. Во многих случаях ЮНИСЕФ сыграл важную роль не только в предоставлении этих дополнительных ресурсов для данного сектора, но и в обеспечении их направления в более маргинализированные области, а также, во все большей степени, на аспекты обеспечения качества. Например, третий грант «Глобального партнерства за образование» в Молдове обозначает качество ДО и ОГШ как приоритет, с ЮНИСЕФ в качестве ведущего реализатора, а в Армении ЮНИСЕФ сыграл важную роль во внесении элемента обучения вместе с развитием инфраструктуры в программу, финансируемую Всемирным банком.

Мониторинг и оценка. ЮНИСЕФ поддерживает и вносит вклад в реформирование повесток дня ДО и ОГШ путем формирования доказательной базы и формулирования рекомендаций на основе растущего свода исследований и обзоров. Сюда входят обзоры подсекторов, оценки и финансовые исследования различных моделей дошкольного образования, а также исследования знаний, установок и практики. Кроме того, ЮНИСЕФ собирает данные о доступе к ДО и ОГШ конкретных групп, таких, как дети-инвалиды (в Армении) и цыганские дети (в Боснии и Герцеговине и в бывшей Югославской Республике Македонии).

ЮНИСЕФ также ведет мониторинг соблюдения прав ребенка, и страновые бюро продемонстрировали усилия по развитию возможностей заинтересованных правительственных сторон для анализа прав ребенка и детской бедности. Хотя работа пока не завершена, по результатам оценки признано, что она стала частью широкой повестки дня в области прав, к которой принадлежит ДО и ОГШ.

Однако в том, что касается мониторинга сектора ДО и ОГШ, хотя в период оценки ЮНИСЕФ принимал все большее участие в развитии информационных систем управления образованием, он обычно наделял приоритетом сбор данных в отношении основного образования; при этом, как ранее обсуждалось, вызовы перед обеспечением достаточности данных о ДО и ОГШ остаются существенными. Смена схем оказания услуг ДО и ОГШ бросает вызовы существующим системам сбора данных, при этом ЮНИСЕФ делал лишь ограниченные попытки решить эти проблемы.

Способствование национальному диалогу. ЮНИСЕФ выполняет ряд мероприятий для стимулирования диалога о дружественных детям нормах и стандартах ДО и ОГШ. Во всех шести случаях респонденты упоминали круглые столы для консультаций, семинары, выход публикаций, обучение и подтверждали, что ЮНИСЕФ сыграл важную роль в выведении этих тем на самые высокие национальные (а в некоторых случаях региональные) уровни. ЮНИСЕФ обладает возможностями для созыва широкого ряда субъектов за стол переговоров с целью обсудить вопросы прав ребенка. Что особенно важно, во всех упомянутых случаях ЮНИСЕФ выступал в поддержку участия НПО и организаций гражданского общества, работающих с детьми. В результате разработчики стратегий смогли ознакомиться с рядом взглядов и перспектив, в частности, относящихся к детской бедности, маргинализации, инвалидности, этническому и социокультурному многообразию. Однако рост числа связей между собственными внутренними секторальными программами ЮНИСЕФ мог бы обеспечить дополнительную поддержку путем акцента на значении взаимной согласованности, например, между ДО и ОГШ, с одной стороны, и начального образования, с другой, или ДО и ОГШ, с одной стороны, и охраны детства и социальной защиты, с другой.

Обмен знаниями. ЮНИСЕФ гибко отвечает на ситуативные потребности и запросы правительств о мероприятиях обмена знаниями. Он использует свое положение в секторе для посредничества при обмене знаниями между разными типами организаций и разными секторами; в первую половину периода оценки им проведено несколько значимых туров региональных и международных исследований для правительственных партнеров. Определенный удачный опыт внутри ЮНИСЕФ по обмену информацией между странами/территориями (Косово (статус согласно Резолюции 1244 Совбеза ООН) и бывшей Югославской Республикой Македонией) подчеркивает потенциал для расширения обмена между страновыми бюро (и даже между секторами в рамках страновых бюро) информацией о

передовой практике и о подходах других стран/территорий, в частности, среди персонала ЮНИСЕФ, работающего в области ДО и ОГШ на неполную ставку.

В общем и целом бюджеты и людские ресурсы ЮНИСЕФ в сфере ДО и ОГШ ограничены, однако эффективное сочетание его основных ролей (к примеру, моделирование повышает доверие к консультациям о стратегиях и к путям эффективного использования ресурсов) позволило ему стать одним из важнейших партнеров в области ДО и ОГШ во всех шести случаях. Он воспользовался своим положением и связями для продвижения своей повестки дня в сложном и развивающемся секторе. Однако продвижение происходило в основном в отсутствие у ЮНИСЕФ четко сформулированного долгосрочного видения ДО и ОГШ. Поскольку как сам сектор, так и собственные программы ЮНИСЕФ развиваются, потребность в основах для выработки стратегий возросла.

Способность к устойчивому развитию

В некоторых примерах есть свидетельства наличия необходимых финансовых обязательств, и во всех шести случаях важным оказалось развитие нормативно-правовой базы для встраивания сектора в правительственные системы и в мышление.

Однако есть опасения касательно того, что при наделении расширением доступа приоритетом внимание было отвлечено от обеспечения связности многочисленных форм ДО и ОГШ и их согласованности с услугами развития в возрасте 0 – 3 лет и начального образования.

Аналогичным образом с опасениями связано включение соображений о равенстве в подходы и стратегии расширения доступа и утрата фокуса на таких мерах обеспечения качества, как инспектирование и профессиональный рост.

Выводы

В результате выполненных вмешательств выросла численность детей, охваченных дошкольным образованием: в период оценки был расширен охват в сельской местности с целью скорректировать дисбаланс с более состоятельными городскими районами. Это в определенной мере смягчило рост неравенства, но мало отразилось на детях из наиболее маргинализированных групп, в том числе на детях-инвалидах, детях из групп, принадлежащих к этническим меньшинствам, и детях, испытывающих крайнюю нужду; зачастую дело осложняет и принадлежность к тому или иному полу.

Системные препятствия рассматривались в ряде областей на национальном уровне, наиболее значимо – в области благоприятной среды и предложения услуг ДО и ОГШ, с растущим фокусом на качестве. Вклад ЮНИСЕФ оказался значимым и впечатляющим, учитывая ограниченность доступных бюджетов и ресурсов. Однако децентрализация систем по-прежнему бросает вызов усилиям и требует поддержки институциональных, организационных и индивидуальных возможностей децентрализованных субъектов.

В этом отношении у ЮНИСЕФ как у источника внесения вклада есть своя ниша: в то время как другие ведомства обеспечивают возможности для управления на государственном и региональном уровнях и для институциональных реформ, знания и умения ЮНИСЕФ в области ДО и ОГШ и повестка дня в сфере обеспечения равенства наделяют его ролью поставщика

информационной базы для разработки, осуществления институциональной реформы и управления такой реформой с целью гарантировать и постепенно повышать качество и степень равенства доступа к ДО и ОГШ. В то время как ЮНИСЕФ зачастую оказывает высококачественную техническую поддержку, ему необходимо будет заниматься развитием возможностей на основе анализа институциональных и организационных препятствий перед возможностями в целях эффективного реагирования на вызовы, бросаемые децентрализацией. Для этого потребуются укрепление доступа ЮНИСЕФ к наборам умений в области анализа возможностей и институциональных реформ и развитие новых партнерств с целью обеспечить децентрализованные органы власти такой поддержкой.

Важной чертой стран со средним уровнем доходов является то, что их правительства меньше зависят от донорских средств и во многих случаях у них есть прочно установившиеся национальные учреждения. В этих ситуациях ЮНИСЕФ надлежит проводить эффективные анализ и работу, нацеленные на различные заинтересованные стороны, и принимать стратегические решения о том, как и когда он способен эффективно использовать свое влияние в отношении системных процессов и непрерывного секторального развития. Во многих странах ЮНИСЕФ обладает мандатом и положением для выполнения этой роли, хотя ему может оказаться необходимо адаптировать и четче определить подходы к своим основным ролям для отражения региональных условий.

Пока что выполнялся недостаточный анализ потребностей разных групп маргинализованных детей и необходимого и практически осуществимого системного реагирования на такие потребности. Хотя прилагались усилия для фокусировки на широких областях маргинализации, дифференциация маргинализирующих факторов и понимание того, как они взаимодействуют, пока недостаточны.

Требуется и более устойчивый системный подход к реагированию на нужды и обеспечению равных возможностей, включая системы выявления, оценки, бюджетирования и управления поддержкой детей с особыми образовательными потребностями, детей из изолированных сообществ или детей, сталкивающихся с другими факторами маргинализации. Если системы ДО и ОГШ будут расширяться в отсутствие основного фокуса на равенстве, пробелы будут расти и с немалым шансом станут институционализированными и труднее устранимыми в долгосрочном плане.

ЮНИСЕФ напряженно работает с целью расширить повестку дня прав человека в сфере ДО и ОГШ за рамки права доступа. Хотя ЮНИСЕФ поддерживает права детей на получение возможностей раннего обучения, у него мало практики в области продвижения прав ребенка при выработке программ, например, в области учета поддержки детской автономии и учета позиции детей в ходе обучения или в области четкого выражения повестки дня в отношении обучаемых раннего возраста и их защиты от запугивания. Основанное на правах движение к безопасности и уважению имеет особое значение для детей с особыми потребностями или из стигматизированных маргинальных групп.

С более широкой точки зрения, охватывающей права женщин и равенство, есть основания для опасений, проистекающие из отделения Детским фондом ООН образования от ухода в рамках служб раннего детства для 3 – 6-летних детей и из сфокусированности разрабатываемых программ только на образовании.

У простого с виду понятия готовности ребенка к школе нет единого определения в регионе, и, что еще важнее, нет соответствующих мероприятий. Глобальная концепция ДО и ОГШ ЮНИСЕФ прочно основана на том допущении, что необходимое ДО и ОГШ будет средством обеспечить своевременное поступление в начальную школу, повысит долю детей, не бросающих ее, и улучшит результаты обучения. Остальные компоненты готовности к школе, определенные в глобальных руководящих принципах ЮНИСЕФ (готовность школ и родителей, а не только детей), еще предстоит полностью изучить. В частности, критически важными для реализации выгод ДО и ОГШ, но пока ограниченными являются взаимная согласованность систем, подходов и услуг дошкольного и начального школьного образования и управление переходом от одной из этих систем к другой.

ЮНИСЕФ выступает в поддержку интеграции и межведомственных стратегий, таких, как стратегии комплексной социальной защиты, призванные бороться с отсутствием у детей доступа к дошкольному образованию. Тем не менее, внутренние структуры ЮНИСЕФ не облегчают комплексную межведомственную работу в отношении программ, распределения персонала, структур отчетности, бюджетирования и, возможно, квалификации персонала.

Сбор данных об услугах дошкольного образования в целях отчетности, планирования и управления оказался затруднителен из-за разного характера самих услуг и разных маршрутов направления данных отчетности. Укрепление сбора, анализа и использования информации посредством необходимых комплексных систем данных будет критически важным аспектом дальнейшего движения вперед в данном секторе.

Стремительно растущий частный сектор в основном оставался без внимания, и ему необходимы достаточные системы обеспечения качества и защиты детей.

Множество открывающихся нулевых классов расширили доступ к образованию, однако в некоторой мере оттеснили в сторону дошкольное образование детей возраста 3 – 6 лет. Влияние распространения нулевых классов на объем и качество дошкольного опыта детей еще не проанализировано полностью – субъекты могут с пользой изучить то, представляет ли собой нулевой класс шаг вперед в дошкольном образовании или же просто-напросто снижает возраст поступления в школу: насколько различными могут оказаться эти два восприятия?

Качество ДО и ОГШ выходит в фокус внимания ЮНИСЕФ, и устранение системных препятствий в отношении кадровой структуры для учителей, управления, инспектирования, обучения и повышения квалификации окажется важным по мере того, как ЮНИСЕФ будет делать упор на устойчивом повышении качества и доступа. В основе этих усилий должно лежать более четкое понимание того, что именно подразумевается под качеством. Пока возможности для долгосрочных исследований были ограниченными, и наилучшие примеры исследований представляли собой сравнительные обзоры разных схем. Существует потребность в оценке качества и результатов разных типов образования для создания информационной базы будущей разработки программ.

В общем и целом Теория является полезным инструментом информационного обеспечения стратегий, анализа и планирования, и ее применимость подтверждена ее оценкой в качестве работающей базы понимания того, как именно мероприятия движут результатами и воздействиями, начиная от *ключевых ролей* к *системным переменам* и (в средне- и долгосрочном плане) к *воздействиям*. Однако оценка выявила некоторые пробелы в

отношении того, как Теория признает децентрализованные системы и потребность в наличии институциональных и организационных возможностей. Страновым бюро необходима дополнительная поддержка, с тем чтобы применять Теорию согласно ее исходному назначению и обеспечивать лучшее отражение ею условий ЦВЕ/СНГ при ее адаптации к соответствующей стране/территории. Анализ того, как именно результаты исследований говорят в подтверждение связей, существующих в Теории, представлен в выводах доклада.

Основные рекомендации

Дальнейшие детали каждой рекомендации и ориентировочные мероприятия для регионального и страновых бюро включены в основной доклад.

1-я рекомендация. Внести в Теорию следующие поправки:

- (i) включить «учреждения, способные выполнять свою функцию», в качестве системного детерминанта благоприятной среды; при этом региональное бюро должно предоставить руководящие указания касательно тех основных ролей, которые поддерживают развитие возможностей, а именно консультации о стратегиях и техническую поддержку, в соответствии с руководящими принципами ПРООН;¹ и
- (ii) показать системные детерминанты на субнациональных уровнях в помощь фокусировке на цепочке, ведущей от национальных к субнациональным системам (и, таким образом, к воздействию на детей), при планировании вмешательств.

2-я рекомендация. ЮНИСЕФ под руководством регионального и в сотрудничестве со страновыми бюро следует разработать долгосрочные видение и стратегию ДО и ОГШ в регионе. В основе этой стратегии должно лежать обеспечение равенства, а приоритетом должны наделяться проблемы наиболее маргинализированных детей и способы понимания их различных потребностей в дошкольном образовании и реагирования на такие потребности (ключевые рекомендуемые элементы этих видения и стратегии см. в основном докладе).

3-я рекомендация. Страновым бюро ЮНИСЕФ следует при помощи краткосрочных национальных исследований проанализировать возможные риски для качества, проистекающие из стремительного расширения доступа.

4-я рекомендация. ЮНИСЕФ следует углубить свой подход к подготовке и повышению квалификации учителей и работу в области способов обучения детей и обеспечения уважения к правам ребенка.

5-я рекомендация. ЮНИСЕФ следует разработать руководящие принципы и инструменты обеспечения участия детей, с тем чтобы их позиция была услышана и встроена в общие соображения о качестве ДО и ОГШ.

6-я рекомендация. Региональное бюро ЮНИСЕФ должно оказывать дальнейшую поддержку институционализации развития и распространения качественных телевизионных программ для детей.

7-я рекомендация. В случае наличия стандартов, которые не совпадают с начальной и конечной точками основных схем дошкольного образования (многолетние/однолетние схемы, схемы на полный год/на ограниченные часы, схемы полного дня/полудневные и т. п.), следует

¹ [Развитие возможностей | ПРООН](#) (по состоянию на 11 апреля 2014 года).

подготовить дополнительный руководящий принцип, с тем чтобы эти стандарты могли применяться в рамках образования, охватывающего ограниченные возрасты и сроки.

8-я рекомендация. ЮНИСЕФ следует укреплять свою способность к управлению децентрализацией и поддержке устойчивого развития возможностей на национальном и субнациональном уровнях. Страновым бюро ЮНИСЕФ может потребоваться смена конфигурации и разработка других рабочих отношений с партнерами для обеспечения технической поддержки и развития институциональных возможностей субнациональных единиц. В основе этого должна лежать стратегия развития возможностей системных учреждений, информационной базой которой является институциональная и организационная схема участников сектора, созданная в рамках странового/территориального планирования ЮНИСЕФ в отношении ДО и ОГШ, с учетом как национальных, субнациональных учреждений и учреждений на местах, так и (по необходимости) частного сектора.

9-я рекомендация. Региональному бюро ЮНИСЕФ следует опубликовать открытое воззвание к консультантам, обладающим профильными знаниями, в том числе касательно системных перемен и управления, например, в области финансов, законодательства, децентрализации образования, государственного и регионального управления, а также вести реестр специализированных консультантов, к которым могут обращаться страновые/ региональные бюро.

10-я рекомендация. ЮНИСЕФ следует поддерживать разработку более крепкой нормативной базы сбора данных о ДО и ОГШ на основе:

- (i) обширного технического документа о желаемых данных для данного сектора и сотрудничества страновых бюро с национальными (и во все большей мере субнациональными) ведомствами в целях повышения качества данных о ДО и ОГШ; и
- (ii) использования региональными и страновыми бюро ЮНИСЕФ возможностей для поддержки развития комплексных систем информации о дошкольном и последующем образовании, которые в качестве единицы данных берут отдельно взятого ребенка, а не укрупненные данные на уровне школы/центра.

11-я рекомендация. ЮНИСЕФ следует поддерживать и при необходимости продвигать региональную исследовательскую повестку дня касательно:

- (i) понимания, в среднесрочном плане, готовности к школе, влияния этой готовности на школьное обучение и жизненные возможности детей и тех аспектов ДО и ОГШ, которые оказывают наибольшее воздействие на жизнь детей и их семей;
- (ii) результатов обучения детей (в том числе в разных видах учреждений);
- (iii) родительских установок в отношении ДО и ОГШ; и
- (iv) вопросов, относящихся к повышению степени равенства и качества.

В поддержку этой повестки дня Детскому фонду ООН следует развивать исследовательские партнерства с другими ведомствами, в том числе с НПО и высшими учебными заведениями.

12-я рекомендация. ЮНИСЕФ следует анализировать способы своей межведомственной работы на региональном и национальном уровнях как в отношении разработки собственных внутренних программ и в отношении собственной организации, так и в отношении связей,

которые он поддерживает на системном уровне, с целью обеспечить стратегический, комплексный подход к дошкольному образованию. Страновым бюро следует изучить способы установления связей между разными ведомствами в отношении следующих вопросов: (i) раннее выявление детей-инвалидов, детей с особыми потребностями и семей в трудных социоэкономических обстоятельствах и их перенаправление к соответствующим службам помощи; (ii) выявление и курирование детей, не охваченных дошкольным образованием (особенно там, где такое образование обязательно); (iii) блага для и другие средства защиты беднейших и наиболее маргинализированных семей и детей раннего возраста, для которых высок риск неблагоприятных исходов; (iv) услуги удовлетворения эмоциональных (а не только физических) потребностей детей-инвалидов или детей, оставленных эмигрировавшими родителями.