

Федеральное государственное автономное  
образовательное учреждение  
высшего образования  
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ, УПРАВЛЕНИЯ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ  
КАФЕДРА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

УТВЕРЖДАЮ

Заведующий кафедрой

Е.В. Зандер

подпись

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

**ДИПЛОМНАЯ РАБОТА**

080504.65 – Государственное и муниципальное управление

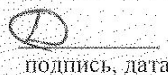
Повышение эффективности муниципального регулирования в сфере  
дошкольного образования

Научный руководитель

  
подпись, дата

доцент, К.Э.Н. Е.В. Лобкова

Выпускник

  
подпись, дата

Д.А. Баталов

Рецензент

  
подпись, дата

заведующий МБДОУ №211  
О.Ю. Быкова

Красноярск 2016

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
1 Теоритические основы управления системой образования.....	9
1.1 Понятие и структура управления системой образования.....	9
1.2 Управление образованием: сравнительный анализ российского и зарубежного законодательства .....	22
1.3 Особенности управления региональной и муниципальной системой образования.....	28
2 Анализ системы управления дошкольным образованием города Красноярска.....	43
2.1 Особенности образовательной системы города Красноярска.....	42
2.2 Анализ состояния системы управления дошкольным образованием города Красноярска.....	46
2.3 Исследование частного сектора на рынке дошкольных услуг.....	53
3 Направления совершенствования муниципального управления в области дошкольного образования.....	66
3.1 Реализация муниципально-частного партнерства в дошкольном образовании города Красноярска.....	66
3.2 Оценка эффективности внедрения муниципально-частного партнерства в области дошкольного образования.....	70
3.3 Рекомендации и предложения по повышению эффективности муниципального регулирования в сфере дошкольного образования.....	744
Заключение .....	85
Список использованных источников .....	87
Приложение А-Б.....	92-95

## ВВЕДЕНИЕ

Прогнозирование развития любой централизованно управляемой сферы деятельности имеет смысл только в отношении к тем или иным управленческим шагам или инициативам.

Сегодня дошкольная психология и педагогика развития вплотную подошли к рубежу, за которым открываются существенные возможности дальнейшего продвижения. Для отечественной науки они связаны прежде всего с исследованиями личности, общения и предметного действия, которые проводятся в контексте более глубокого осмысления возрастной ритмики развития. Результаты проводимых исследований уже сегодня позволяют рассчитывать на ощутимое повышение эффективности дошкольного образовательного процесса при одновременном снижении тех негативных тенденций в сфере физического и душевного здоровья детей, которые наблюдаются в последнее время.

Аналитические материалы свидетельствуют о том, что в наиболее развитых странах раннее и дошкольное детство рассматриваются как особый национальный ресурс, позволяющий решать сложные проблемы социального и экономического развития. В опубликованном в 1994 г. докладе сэра Кристофера Бола «Важность раннего обучения» от Королевского общества поощрения искусств, производства и торговли отмечается, что доклад посвящен «анализу той тяжелой цены, которую мы должны заплатить за отсутствие обещанного мадам Тэтчер в ее Белой Бумаге 1972 года раннего образования». Надо отметить, что в Объединенном Королевстве правительство не участвует в финансировании раннего образования (аналогично в Бельгии, Франции, Италии); в Австрии оно финансируется государством, локальными властями и родителями; в Дании — финансируется правительством, в Финляндии — правительством и локальными властями, родителями только на 10% от стоимости, аналогично в Германии и Швеции. Однако во всех странах

Европы раннее образование является предметом национальной политики.

В статье 43 Конституции Российской Федерации, принятой в 1993 году, гражданам РФ гарантируется "общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях. В соответствии с Законом РФ «Об образовании» в редакции Федерального закона от 13.01.1996 12-ФЗ (п.3.ст.5) государство» гарантирует гражданам общедоступность и бесплатность начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования. В течение более чем десяти лет отмечалось очевидное противоречие между Конституцией Российской Федерации, являющейся основным законом России, и Законом Российской Федерации "Об образовании" в части государственных гарантий прав граждан в области образования. Подобная юридическая коллизия порождала соответствующее отношение к дошкольному образованию со стороны чиновников всех уровней как к образованию необязательному (в отличие от общего образования), причем необязательному не с точки зрения того, что ребенок-дошкольник имеет право на получение образования, как в условиях дошкольного образовательного учреждения, так и в условиях семьи, а с точки зрения того, что органы власти не обязаны обеспечивать общедоступность дошкольных образовательных услуг.

Исследователи и практические работники в области дошкольного образования (Е.Н.Герасимова, О. Князева, Е.С. Комарова, М.Д. Маханева, Т.И. Оверчук, О.А. Сергеева, Н.А. Смирнова, Р.Б. Стеркина) отмечают, что, являясь первым звеном в системе непрерывного образования России, дошкольное образование за последние 10-15 лет претерпело наиболее значительные изменения. На 40% сократилась сеть дошкольных учреждений. Охват детей дошкольным образованием снизился с 72% до 52% [14].

Таким образом, несмотря на изменение законодательной базы, ситуацию

в образовании в целом, а в дошкольном образовании особенно, в настоящее время можно охарактеризовать как кризисную. Любой кризис порождает острую необходимость в реформировании чего-либо. Согласно Федеральному закону «Об образовании» с изменениями, внесенными Федеральным законом от 22.08.2004 122 ФЗ, решение стратегических проблем образования по-прежнему входит в компетенцию Российской Федерации.

Именно на федеральном уровне:

- формируется федеральная политика в области образования;
- регулируются правовые отношения в пределах своей компетенции;
- обеспечиваются государственные гарантии прав граждан в области образования;
- разрабатываются и реализуются федеральные целевые программы;
- разрабатываются и утверждаются типовые положения об образовательных учреждениях;
- устанавливается порядок лицензирования, аттестации и государственной аккредитации образовательных учреждений;
- устанавливается порядок аттестации педагогических работников государственных и муниципальных образовательных учреждений;
- устанавливаются федеральные компоненты государственных образовательных стандартов;
- устанавливаются общие принципы финансирования образовательных услуг и т.д.

Процессы, которые отнесены к муниципальному уровню управления образованием, могут быть охарактеризованы одним ключевым словом осуществление. Рассмотрим, каковы основополагающие федеральные документы, формирующие государственную политику в области образования, в частности образования дошкольного. Это соответствующие разделы в Федеральных программах развития образования и развития воспитания в системе образования, Концепции модернизации российского образования до

2020 года, а также Программа развития новых форм российского дошкольного образования в современных социально-экономических условиях и Временные (примерные требования) к содержанию и методам воспитания и обучения, реализуемым в дошкольном образовательном учреждении.

Перечень указанных документов является достаточно скудным как в количественном, так и в качественном отношении (с точки зрения предлагаемых задач и мероприятий). Практическими работниками системы дошкольного образования все более ясно осознается, что так называемое реформирование дошкольного образования является фрагментарным, далеко не достаточным для реального изменения ситуации в дошкольном образовании к лучшему, повышения эффективности его системы.

С учетом вышесказанного, а также того, что в последние 10-15 лет произошла фактически тотальная «муниципализация» учреждений дошкольного образования (массовый переход детских садов от различных ведомств в муниципальную собственность), решение вопросов выживания, функционирования и развития системы дошкольного образования зависит в настоящее время в основном от органов местного самоуправления.

Именно органами местного самоуправления в муниципальном образовании (городе, районе) должны быть созданы определенные организационно-педагогические условия, которые позволят муниципальной системе дошкольного образования выйти из кризисного состояния и перейти в состояние нормального, стабильного функционирования и развития.

Актуальность исследования эффективности системы управления дошкольным образованием обусловлена рядом проблем в городах Российской Федерации, проявляющихся не только в очередности и переуплотненности муниципальных детских садов, но и в качестве предоставляемых ими услуг, что напрямую связано с недостаточной кадровой укомплектованностью дошкольных образовательных учреждений. Беспомощность муниципалитетов в решении злободневной социальной проблемы уже вызвала активные формы

протеста населения. Победа истцов в судебном процессе даже чисто символическая может и не вызовет лавину подобных дел по всем российским городам. Но прецедент призвания к ответственности муниципальных органов управления за свои прошлые и текущие ошибки подчеркивает отсутствие стратегического подхода в развитии социальной инфраструктуры [15].

Цель дипломной работы заключается в выявлении важнейших проблем дошкольного образования и разработке направлений повышения эффективности управления дошкольным образованием города Красноярск.

Задачи, поставленные и решенные в работе:

- исследованы теоретические и нормативно-правовые основы управления дошкольным образованием;

- проведен анализ системы управления дошкольным образованием города Красноярск;

- исследован частный сектор на рынке дошкольных образовательных услуг;

- проанализирован процесс реализации муниципально-частного партнерства в дошкольном образовании города Красноярск;

- исследована эффективность внедрения муниципально-частного партнерства в области дошкольного образования;

- разработаны рекомендации и предложения по повышению эффективности муниципального регулирования в сфере дошкольного образования.

Объект исследования – система управления дошкольным образованием города.

Предмет исследования – направления совершенствования муниципальной системы управления дошкольным образованием.

Методологической и теоретической основой исследования являются:

- идеи, раскрывающие понятие эффективности применительно к системам образования (В.Г. Афанасьев, Т.С. Комарова, Е.П. Прохоров);

- научные положения, практические разработки и методические рекомендации, содержащиеся в трудах исследователей теории управления образовательными системами и развития образования (СБ. Баязитов, Е.П. Белозерцев, СВ. Гущина, И. Жуковский, В.И. Загвязинский, Ю.А. Конаржевский, В.П. Кузовлев, В.С. Лазарев, А.М. Моисеев, И.В. Павлова, М.М. Поташник, Т.Н. Шамова и др.);

- положения в области управления дошкольным образованием (В. Андреева, Л.А. Бахтурина, Л.Я. Барсукова, К.Ю. Белая, А.К. Бондаренко, Е.Н. Герасимова, Е.Ю. Демурова, Т.П. Колодяжная, Е.С. Комарова, Т.С. Комарова, Т.Г. Назарова, А.И. Остроухова, Л.В. Поздняк, О.А. Сергеева, Р.Б. Стеркина, А.Н. Троян и др.);

- законодательные и нормативные акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации в области образования.



# **1 Теоретические основы управления системой образования**

## **1.1 Понятие и структура управления системой образования**

Образование является социальным институтом, одной из подструктур общества. Содержание образования отражает состояние общества и переход от одного его состояния к другому. В настоящее время это переход от индустриального общества XX в. к постиндустриальному информационному обществу XXI в. Развитие и функционирование образования обусловлены всеми факторами и условиями существования общества: экономическими, политическими, социальными, культурными и др.

Образование как социальный институт есть сложная система, которая сформирована и продолжает формироваться государством. Государство определяет структуру всей системы в целом, принципы ее функционирования и направления дальнейшего развития. Принципы государственной политики в области образования отражены в Законе Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (далее – Закон об образовании). В этом законе утверждаются основные принципы, гласящие, что система образования должна:

1) носить гуманистический характер с приоритетом общечеловеческих ценностей, жизни и здоровья человека, свободного развития личности, воспитания гражданственности, трудолюбия, уважения к правам и свободам человека, любви к окружающей природе, родине, семье;

2) поддерживать единое культурное и образовательное пространство во всей стране, т. е. не только обучать учащихся, но и защищать и развивать национальные культуры, региональные культурные традиции и особенности;

3) создавать условия для общедоступности образования, приспособления системы образования к уровням и особенностям развития и подготовки обучающихся, воспитанников;

4) иметь светский (т. е. не религиозный) характер и в государственных, и в муниципальных образовательных учреждениях (к негосударственным учреждениям это не относится);

5) поддерживать свободу и плюрализм в образовании, внимательно относиться к различным мнениям и подходам (в образовательных учреждениях и органах управления образованием не допускаются создание и деятельность организационных структур политических партий, общественно-политических и религиозных движений и организаций);

б) носить демократический, государственно-общественный характер управления образованием и допускать автономность (самостоятельность) образовательных учреждений.

Образовательные учреждения осуществляют образовательный процесс, т. е. реализуют образовательные программы и (или) обеспечивают содержание и воспитание обучающихся, воспитанников. По своим организационно-правовым формам образовательные учреждения могут быть государственными, муниципальными, негосударственными (частными, учреждениями общественных и религиозных организаций). Образовательные учреждения работают с учащимися разного возраста, уровня подготовки и способностей, и по этим показателям различают следующие типы образовательных учреждений:

- дошкольные;
- общеобразовательные (начального, основного и среднего общего образования);
- профессиональные (начального, среднего, высшего и послевузовского профессионального образования);
- дополнительного образования (детей и взрослых);
- специальные (коррекционные) для обучающихся с отклонениями в развитии;

– учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

Образовательная система функционирует и развивается в образовательном процессе обучения и воспитания человека. Еще в конце XIX в. П. Ф. Каптерев отмечал, что образовательный процесс представляет собой нечто большее, чем просто передача информации от одного поколения другому: «Сущность образовательного процесса с внутренней стороны заключается в саморазвитии организма; передача важнейших культурных приобретений и обучение старшим поколением младшего есть только внешняя сторона этого процесса, закрывающая самое существо его».<sup>[11]</sup> Такое определение подчеркивает, что на всем протяжении образовательного процесса основными его задачами являются развитие и саморазвитие человека как личности в процессе его обучения. Образование как процесс не прекращается в течение всей сознательной жизни человека, непрерывно изменяясь по целям, содержанию, формам. В настоящее время основной характеристикой процесса образования является именно его непрерывность. Это прямое следствие особенностей нового информационного общества: объем информации, необходимой индивиду для полноценного функционирования в качестве профессионала и члена общества, постоянно возрастает, а ранее усвоенная информация все быстрее устаревает, поэтому в любой сфере деятельности приходится постоянно повышать свою квалификацию, усваивая новую информацию.

Управление системой образования это правовое регулирование деятельности образовательных учреждения и образовательного процесса на федеральном, региональном и муниципальном уровнях в России.

Правовую основу управления системой образования в Российской Федерации составляют Конституция РФ<sup>1</sup>, Закон «Об образовании»<sup>[12]</sup>,

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года) // Российская газета. 1993. 25 декабря.

Положение о Министерстве образования и науки Российской Федерации<sup>2</sup> и иные нижестоящие правовые акты, принимаемые как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях.

В регулировании системы образования роль государства заключается в выполнении трех основных функций:

- регулирующего органа власти для всей системы образования в целом;
- учредителя или владельца различных уровней и составных частей образовательной системы;
- территориальных образований, ответственных за целостность местных образовательных систем.

При исполнении каждой из этих функций государство опирается на развитую правовую базу в области образования. Одновременно практически все субъекты федерации также приняли соответствующие документы, определяющие отношения в системе на уровне региона. Основопологающим стал Закон «Об образовании», который на федеральном уровне разграничил компетенцию и ответственность в области образования между центральными, региональными и местными (муниципальными) органами управления.

Принципиально новым инструментом управления в сфере образования для России явилась серия договоров между Министерством образования и субъектами федерации. Главным недостатком первого опыта было отсутствие фиксации ответственности по финансированию образования, обеспечивающего нормальное функционирование системы. Делегирование полномочий и ответственности на региональный уровень предполагает четкое разделение обязанностей между различными уровнями власти и установление реального соответствия между возлагаемой на определенный орган управления ответственностью и теми материально-финансовыми ресурсами, которыми он располагает. Отрадно, что в последние годы наблюдается четкая тенденция

---

<sup>2</sup> О Министерстве образования и науки Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 15.05.2010 N 337 (ред. от 14.11.2011) // Собрание законодательства РФ. 2010. N 21. Ст. 2603.

роста региональной составляющей финансирования образования. Однако порой Министерство образования все еще сталкивается с разного рода противодействиями и смешением функций между основными действующими лицами: федерацией, субъектами федерации, местными органами и учебными заведениями.

Компетенция органов власти субъектов РФ в области образования функционально практически идентична компетенции органов федеральной власти, за исключением того, что относится она к образовательным учреждениям регионального подчинения.

Федерация, согласно Закону «Об образовании», определяет общие правовые рамки функционирования системы образования и политику государства в этой сфере.

Субъекты федерации несут ответственность за практическое воплощение федеральной политики и за принятие решений, касающихся региональных особенностей образовательной системы. Обязанностью муниципальных органов является осуществление повседневного текущего управления местной системой образования.

Субъектам федерации вменено также финансовое подкрепление государственных гарантий доступности, бесплатности и обязательности среднего образования путем выделения субвенций местным бюджетам. Здесь имеется в виду право соответствующих органов устанавливать местные налоги и сборы на нужды образования и определять дополнительные к федеральным льготы и нормы материально-технического обеспечения учащихся и педагогических работников. Региональный уровень управления ответственен также за установление национально-региональных компонентов государственных образовательных стандартов.

Финансирование образования сосредоточено, в основном, на федеральном и муниципальном уровнях, поскольку эти два уровня контролируют наибольшее число учебных заведений. Муниципальный уровень

финансирует средние общеобразовательные школы, но при этом он лишен каких бы то ни было полномочий в выработке государственных стандартов и минимальных программ. Большая часть стандартов разрабатывается федерацией, затем регионами и учебными заведениями. Поскольку муниципальные органы не являются органами государственного управления, то они не имеют права на участие в процедурах государственной аттестации или аккредитации учебных заведений.

Каждый уровень власти ответственен за определенный уровень образования.

Существенным фактором функционирования системы образования является ее консервативность. Следует отметить, что консервативность системы образования является в первую очередь позитивной характеристикой системы, поскольку обеспечивает ее стабильность и существование, и в силу этого любой механизм внесения изменений должен предусматривать специальные меры, направленные на поддержание стабильности системы и эволюционность нововведений.

Система образования в «идеальном варианте» должна обеспечивать:

- отдельной личности условия самореализации, при этом как через получение образования, «заказанного» государством или обществом, так и через формирование собственной образовательной траектории (естественно, результат получения такого «индивидуального» образования не должен накладывать никаких обязательств на государство и общество; соответственно, финансирование получения такого образования является личным делом каждого, при возможном привлечении образовательного кредита);

- возможность формирования программ подготовки, соответствующих определенному уровню образования, с фиксацией этого уровня и условий его достижения конкретным учащимся, но без финансовых обязательств со стороны государства (включая возможность реализации таких программ в существующих или специально организованных учебных заведениях);

государству возможность подготовки специалистов определенных квалификаций в количестве, обеспечивающем потребности государства для исполнения возложенных на него обществом обязанностей.

Соответственно, государство должно обеспечивать условия функционирования системы образования, в которых она в состоянии выполнить возложенные на нее функции, включая:

- формирование и совершенствование нормативно-правовой базы и организационно-экономических механизмов функционирования системы образования;

- контроль за деятельностью учебных заведений в рамках существующей нормативно-правовой базы;

- контроль за расходованием бюджетных средств, выделяемых системе образования;

- контроль качества подготовки выпускников по специальностям, подготовка по которым финансируется государством.

Образование в Российской Федерации представляет собой огромную систему, которая насчитывает более 140 тысяч различных организаций, в которых обучаются и работают более 40 миллионов человек. Вопросы и проблемы системы образования затрагивают практически всех членов общества: обучающихся, родителей (законных представителей) обучающихся, бабушек и дедушек обучающихся, работников системы образования и др. Значит, сфера образования является некоторой плоскостью пересечения интересов почти всех субъектов общественных отношений, а это требует от неё (сферы образования) согласования этих интересов и их практической реализации. А главной причиной, обусловившей различные изменения в образовании, является неудовлетворенность спектром реализуемых образовательных услуг и качеством получаемого образования.

Анализ литературы, представление об образовании в разные исторические эпохи было различным. Возникнув в недрах общественной

формации, образование является ее обязательным элементом и выполняет важную социальную функцию – сохранения, а затем преумножения и передачи накапливаемого социального опыта подрастающим поколениям. В этом понимании реализация образования оказывается зависимой от тех ограничительных норм, правил, результативности экономической системы, уклада жизнедеятельности людей и действующих средств коммуникации, которые присущи обществу, государству<sup>3</sup>.

Понятие «образование» в изученной научной и педагогической литературе имеет множество различных значений.

В словаре русского языка С.И. Ожегова «образование» определяется как обучение, просвещение, а также как совокупность знаний, полученных специальным образованием<sup>4</sup>.

Часто под термином «образование» понимается соответствующим образом организованный процесс обучения и воспитания личности, в то же время существует представление об образовании как определенном объеме знаний, умений и навыков, необходимом для усвоения учащимся (Л.В. Луначарский, Л.Ф. Колесников и др.). Неотделимость усвоения этого определенного объема знаний, умений и навыков от той деятельности, посредством которой осуществляется процесс передачи и освоения знаний, от института социальных организаций, созданных для выполнения данной деятельности, отмечается Г.Н. Сериковым, Д.Ф. Ильясовым, И.И. Калиной и другими авторами<sup>5</sup>.

В работах Т.И. Шамовой и Т.М. Давыденко подчеркивается единство обучения и воспитания. Они отмечают приоритетность развития и саморазвития «Я» человека, важность обеспечения ученику живого

---

<sup>3</sup> Куган Б.А., Сериков Г.Н. Управление образовательной системой: взаимодействие субъектов регионального и муниципального уровней. М., 2002. С.79.

<sup>4</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1961. С. 423.

<sup>5</sup> См.: Ильясов Д.Ф., Сериков Г.Н. Теория управления образованием. М., 2009. С. 44.; Колесников Л.Ф., Турченко В.Н., Борисова Л.Г. Эффективность образования. М., 2011. С. 125; Махлуп Ф. Производство и распространение знаний в США. М., 2006. С. 81.



личностнозначимого знания в современном истинном образовании<sup>6</sup>. Образование в теории личностноориентированного обучения (И.С. Якиманская) рассматривается как активная, разносторонняя деятельность человека (любого возраста), в которой происходит становление и развитие личности в многообразии ее способностей, имеющих общественную ценность<sup>7</sup>.

В преамбуле к Закону Российской Федерации «Об образовании»<sup>8</sup> образование определяется как целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов). Под получением гражданином (обучающимся) образования понимается достижение и подтверждение им определенного образовательного ценза, которое удостоверяется соответствующим документом.

Несмотря на многообразие определений понятия «образования» можно отметить, что большинство из них в качестве основы образования рассматривает процесс обучения, который неотделим от деятельности участников этого процесса, при этом часто отмечается единство обучения и воспитания. Рассмотрение образования в качестве процесса означает выделение в нем целеустремленности, обеспечивающей личностную и социальную значимость.

Таким образом, образование как термин обычно рассматривают в двух основных смыслах:

- как совокупность знаний, умений и навыков, которыми обладает человек (уровень образования, квалификация, иногда даже употребляется сокращение ЗУН);
- как обособленная сфера деятельности, в которой человека обучают,

---

<sup>6</sup> Шамова Т.И. Менеджмент в управлении. М., 2010. С. 23.

<sup>7</sup> Эксперимент по совершенствованию структуры и содержания общего образования: Социологический мониторинг эксперимента: профильное обучение /Под ред. Л.Н. Смакоотиной. М., 2003. С. 6.

<sup>8</sup> Об образовании: Закон РФ от 10.07.1992 N 3266-1 (ред. от 18.07.2011) // Собрание законодательства РФ. 1996. N 3. Ст. 150.

т.е. формируют у него совокупность знаний, умений и навыков.

Вместе с тем, опираясь на определение С.В.Шишкина<sup>9</sup>, образование можно отнести к социальной сфере наряду со здравоохранением, физической культурой и спортом, культурным, социальным обслуживанием, социальным страхованием и пенсионным обеспечением.

Уточним понятие «сферы образования», которое позволяет оценить значимость общего среднего образования и его влияние на изменения, происходящие в современном обществе. Э.Д. Днепров рассматривает сферу образования как сферу стратегических интересов России, закладывающую контуры глобальной ситуации XXI века, отмечая её особую важность в современной жизни. Сегодня сфера образования является одной из мощных, реально существующих областей социальной политики и дает возможность через свои звенья, учреждения осуществлять процесс воспроизводства нового социального опыта, а также формирования в общественном сознании новых ориентиров в развитии общества в целом, социума конкретного региона и отдельно взятой личности<sup>10</sup>. Подчеркиваем, что сфера образования представляет собой не только и не столько перечень определенных организаций.

Введем в терминологическое поле исследования, согласно логике изложения понятие «система образования». В течение длительного времени за систему общего образования в районе, городе, регионе принималась совокупность образовательных учреждений, реализующих программы общего среднего образования. По мере развития педагогической мысли появляется понимание того, что набор образовательных учреждений, образующий некую сеть, не есть система образования. В 80-е годы XX века концепция непрерывного образования определяет «систему непрерывного образования» как совокупность образовательных учреждений, для которых характерна

---

<sup>9</sup> Шишкин С.В. Экономика социальной сферы: Учебное пособие / С.В.Шишкин. М., 2003. С. 12.

<sup>10</sup> Регион: Управление образованием по результатам: Теория и практика / Под ред. П.И. Третьякова. М., 2011. С. 80.

всеобщность образования, преемственность между его различными ступенями, широкий профиль образования, а также непосредственная связь с общественным трудом<sup>11</sup>. В последующих исследованиях уточняется сущность понятия «система образования», посредством придания последней новых характеристик: «целостность», «преемственность», «целеустремленность», «динамичность», «самоуправляемость» и др.<sup>12</sup> В соответствии с изменениями, происходящими в современном постиндустриальном обществе, происходит некоторое переосмысление понятия «системы образования», ее составляющих, структуры и функций.

В соответствии со статьей 8 Закона Российской Федерации «Об образовании» введено понятие «системы образования». Система образования Российской Федерации представлена совокупностью взаимодействующих:

- 1) преемственных образовательных программ и государственных образовательных стандартов различного уровня и направленности;
- 2) сети реализующих их образовательных учреждений независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов;
- 3) органов управления образованием и подведомственных им учреждений и организаций;
- 4) объединений юридических лиц, общественных и государственно-общественных объединений, осуществляющих деятельность в области образования.

Очень важно, что система образования в Законе определена с точки зрения содержания деятельности, которая в этой системе осуществляется.

Для того чтобы система образования была способна реализовать поставленные перед ней цели, осуществляла необходимую обществу, государству и личности образовательную деятельность, ею необходимо

---

<sup>11</sup> Малькова З.А. Педагогическая система будущего: Школьные реформы в высокоразвитых странах // Советская педагогика. 1990. № 12. С. 116–126.

<sup>12</sup> Гершунский Б.С. Россия: образование и будущее (Кризис образования в России на пороге XXI века) / МО РФ, Челяб. фил. ИПО. Челябинск, 1993. С. 40.

управлять.

Под управлением в образовании понимается воздействие на деятельность людей, объединенных в группы, коллективы с их различными интересами (Е.Е. Вершигора, С.Е. Шишов, В.А. Кальней и др.); действия и операции, реализуемые в процессе последовательного выполнения стадий управленческого цикла (В.Г. Афанасьев, В.С. Лазарев и др.); целенаправленное воздействие субъекта управления на объект для перевода его из одного состояния в другое (А.Я. Найн, В.С. Пикельная, П.И. Третьяков, Е.В. Яковлев и др.). Термин «управление» определяется М.М. Поташником как воздействие на объект, выбранное из множества возможных воздействий на основе имеющейся для этого информации, улучшающее функционирование или развитие данного объекта<sup>13</sup>. В зарубежной литературе (М. Мескон, М. Альберт, Д. Хедоури и др.) управление рассматривается как процесс через реализацию функций планирования, организации, мотивации и контроля<sup>14</sup>. В работах В.П. Беспалько, В.И. Андреева, М.М. Поташника, Н.В. Кузьминой, А.М. Моисеева, В.И. Зверевой, Н.Ф. Талызиной, С.Е. Шишова, В.А. Кальней, П.И. Третьякова, А. Файоля и др. представлены категориальные и критериальные характеристики «управления» как системы: определение, функции, цели (задачи), уровни, типы и стратегии их развития.

Анализ понятия «управление» на основе выделения субстанциональных, процессуальных и целевых элементов позволяет сделать вывод о том, что при формально логическом определении понятия «управления» используются в качестве родового понятия «деятельность», «воздействие». При определении понятия «управление» с помощью описания, как правило, перечисляются управленческие функции, режимы, этапы и др. Несмотря на множественность определений, следует отметить, что преимущественно под управлением понимается воздействие на управляемую систему с целью достижения

---

<sup>13</sup> Поташник М.М. Оптимизация управления школой. М., 1991. С. 268.

<sup>14</sup> Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента / Пер. с англ. М., 1992. С. 304.

эффективного функционирования системы для перехода в качественно новое состояние, ориентируясь на достижение поставленных целей. Анализ содержания понятия «управление» дает возможность вычленив общие, присущие многим определениям характеристики:

- любое управление является целенаправленной деятельностью, отличающейся от других видов деятельности;
- наличие управляющей и управляемой подсистем;
- необходимость развития системы.

В аспекте темы данного исследования целесообразно придерживаться определения управления как особого вида деятельности субъектов управления объектом управления по созданию необходимых благоприятных внешних и внутренних условий для такой деятельности, которая предполагает эффективное выполнение основных управленческих действий: планирования, организации, руководства и контроля. Расширение сферы действия механизмов синергетики, роли теории и практики самоорганизации, самоуправления в жизнедеятельности организационных систем, содержащих целеустремленные элементы, требует уточнения места и значения управления в достижении целей образования. Проведем анализ некоторых, наиболее часто встречающихся определений понятия «управление образованием»:

1) управление образованием понимается как вид социального управления, поддерживающего целенаправленность и организованность учебно-воспитательного, инновационного и обеспечивающих процессов в системе образования;

2) управление образованием есть целеустремленная деятельность всех субъектов, направленная на обеспечение становления, стабилизации, оптимального функционирования и обязательного развития школы;

3) управление – это взаимосвязанная совокупность циклически повторяющихся процессов выработки и осуществления решений, ориентированных на стабильное и эффективное развитие системы образования

и основных ее частей.

Таким образом, в нашей работе будем понимать «управление системой образованием» как целенаправленную деятельность всех субъектов управления, обеспечивающую функционирование и развитие образовательной системы с ориентацией на конечный результат. Определение управления системой образования через управленческую деятельность опирается на исследования в теории управления, в которых определена взаимосвязь между этими понятиями как совокупность реализуемых управленческих функций, обеспечивающих управляющее воздействие на управляемый объект с целью изменения его параметров.

## **1.2 Управление образованием: сравнительный анализ российского и зарубежного законодательства**

Российская модель управления образованием обусловлена особенностями государственного устройства России федеративным характером отношений между центром и регионами, а также выведением местного самоуправления за пределы государственного аппарата.

С одной стороны, концепция управления образованием учитывает наличие трех самостоятельных и взаимосвязанных уровней федерального, регионального и местного, а с другой стороны, она предполагает организацию взаимодействия между законодательной и исполнительной ветвями государственной власти и четкого распределения полномочий между органами публичной администрации, представленными в сфере образования.

Разграничение компетенции по вопросам образования между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, проведенное в упомянутых законодательных актах, производно от норм Конституции РФ, закрепленных в статьях 71, 73, 130, 132, 133.

Особое значение приобретают в настоящее время полномочия по контролю качества образования. В этой области за федеральным уровнем закреплены полномочия по контролю за подготовкой обучающихся и выпускников по образовательным программам основного общего и среднего (полного) общего образования. Федеральные органы управления образованием осуществляют также контроль качества образования в высших учебных заведениях по всем реализуемым ими образовательным программам. В научных организациях и в образовательных учреждениях дополнительного профессионального образования такой контроль проводится в отношении программ послевузовского профессионального образования и дополнительного профессионального образования. В Законе РФ «Об образовании» (п. 23 ст. 28) за федеральным уровнем закреплены и иные контрольные полномочия: осуществление контроля качества образования в федеральных образовательных учреждениях среднего профессионального образования, реализующих программы среднего профессионального образования по подготовке специалистов в сферах обороны, оборонных производств, внутренних дел, безопасности, ядерной энергетики, транспорта и связи, наукоемких производств, в российских образовательных учреждениях и филиалах российских образовательных учреждений, расположенных за пределами территории Российской Федерации, по всем реализуемым ими образовательным программам и т.д.

В связи с изложенным, для современной России, имеет большой практический смысл изучение зарубежного опыта управления образованием.

Системы управления образованием в зарубежных странах имеют как общие черты, так и отличительные, специфические признаки, которые связаны с историческими, культурными, социально-политическими особенностями конкретной страны.

Формировавшиеся на протяжении ряда десятилетий механизмы управления образованием претерпевают во многих странах существенные

изменения, обусловленные, с одной стороны, реформированием национальных систем образования, а с другой стороны административными реформами, проводимыми в этих странах на разных уровнях публичного управления федеральном, субфедеральном (региональном) и муниципальном.

Существенное влияние на формирование обновленных национальных моделей управления образованием оказывают также и другие факторы.

В сфере образования это в первую очередь процессы глобализации, которые самым быстрым и существенным образом меняют содержание и институциональную основу государственного управления. Государство постепенно начинает сдавать свои традиционные функции. Прежде всего это касается регулирующих функций. Происходит последовательная интернационализация нормативно-правовых источников. На первые позиции выходит международное образовательное право, которое оттесняет на вторые позиции национальное законодательство об образовании не только формально, то есть по критерию юридической силы источника права, но и содержательно по характеру нормативно-правового регулирования, спектру охвата образовательных отношений, приемам и методам регулирования.

Еще одной особенностью в зарубежных странах является соотношение центрации и децентрации в управлении образованием.

О степени децентрализации управлением образованием на уровне лингвистической общины можно судить на примере Фландрии, где основные управленческие полномочия принадлежат не правительству или иному органу исполнительной власти, а учредителям образовательных заведений, которыми могут выступать государственные и муниципальные власти, различные субъекты частного права и даже отдельные физические лица. Учредители обладают самой широкой автономией и обязаны соблюдать лишь минимальные требования, установленные государственной властью применительно к данному типу образовательного учреждения. Учредительные органы в зависимости от вида образовательного учреждения объединяются в советы



учредителей (Автономный совет общины по образованию (ARGO), объединяющий учредительные органы школ; Фламандский совет институтов высшего образования (VLHORA); Фламандский межуниверситетский совет), наделенные регулятивными и контрольными полномочиями, близкими к полномочиям министерства образования.

Еще одна «неспокойная» федерация Канада также дает пример крайне децентрализованной системы образования. Конституция Канады предоставляет провинциям субъектам федерации исключительные права в сфере образования. Вследствие этого в Канаде сформировалось 10 (по числу провинций) автономных образовательных систем. К ведению же федерального правительства относятся лишь вопросы образования коренного населения Канады (индейцев и северных народов), решение которых возложено на Департамент по делам индейцев и северных территорий.

Примеры Бельгии и Канады представляют собой, пожалуй, наиболее «радикальные» модели децентрализованного управления, напрямую связанные с политической ситуацией в государстве.

В более «мягких» формах тенденция децентрализации управления присутствует в настоящее время во многих государствах, за исключением развивающихся стран, где по-прежнему сильна централизация в государственном управлении.

В соответствии с Основным законом Германии важнейшими полномочиями по организации, контролю и финансированию образовательных учреждений наделены субъекты федерации земли. Федеральное министерство образования в этой стране было создано только в 1969 году. До этого времени координация образовательной политики на федеральном уровне осуществлялась Постоянной конференцией министров образования и культуры земель. Этот орган сохранил многие из своих полномочий и после учреждения федерального министерства образования. Принимаемые консенсусом решения Постоянной конференции являются обязательными для всех земель, входящих

в состав Федеративной Республики Германии.

Особенности децентрализации государственного управления образованием в Италии обусловлены тенденциями расширения автономных прав университетов. Созданное в 1989 году Министерство университетов, науки и исследований ограничено правом принимать «акты направляющего характера» и «программные соглашения», уступая автономным университетам полномочия по формированию конкретных образовательных программ, учебных планов и т.д.

Тенденция расширения автономии образовательных учреждений и децентрализации управления в сфере образования усиливается и в Нидерландах, где она опирается на статью 23 Конституции, в соответствии с которой «все лица могут свободно получать образование при условии контроля со стороны государственных органов за формами образования, компетентностью и моральным обликом преподавателей в порядке, предписанном Актом парламента»<sup>15</sup>.

Страной с высокой степенью централизации управления в образовании продолжает оставаться Франция. Однако и здесь начинают проявляться процессы децентрализации.

Децентрализация французской образовательной системы, решение о которой было принято еще в 1982 году, предусматривает постепенное перераспределение полномочий от центральных к местным органам управления. Местным органам управления образованием в каждой территориально- административной структуре коммуне, департаменте, регионе поручается руководство определенным уровнем школьного (довузовского) образования. При этом коммуны несут ответственность за детские сады и начальные школы, департаменты за колледжи (основное общее среднее образование), и регионы за лицеи и специальные учебные заведения (полное общее среднее и профессионально-техническое образование). Что касается

---

<sup>15</sup> Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 2 / Под общей ред. Л.А. Окунькова. М., 2011. С. 616.

высшей школы, главные рычаги управления которой по-прежнему сосредоточены в Министерстве национального образования, то здесь децентрализация ассоциируется прежде всего с расширением академической и частично финансовой автономии вузов, с развитием различных форм вузовского самоуправления<sup>16</sup>.

Новые моменты в системе управления образованием в зарубежных странах связаны также с более активным применением программно-целевого метода. Эта тенденция проявляется в расширении практики принятия программ развития образования («Национальные цели образования и профессиональной подготовки», Великобритания, 1991; «Программа модернизации образования», Мексика, 1989 2000; «Основы реформы и развития образования», Китай, 1993; «Национальная политика в образовании», Индия, 1992; «Белая книга о высшем образовании», Норвегия, 1991 год и т.д.).

Развивая институциональные основы управления образованием, многие зарубежные страны при принятии управленческих (административных) решений стали активнее использовать элементы межминистерского (межведомственного) сотрудничества и консультирования с различными неправительственными организациями, ассоциациями предпринимателей и т.д.

Система управления образованием в США диверсифицирована. В стране существуют свыше пятидесяти региональных органов управления образованием (называемые чаще всего советами или департаментами), которые определяют образовательную политику штатов и одновременно являются проводниками средств федерального бюджета, которые выделяются на определенные нужды всех этих региональных систем. Департамент образования США обладает, в основном, полномочиями в сфере управления и контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета США. Однако в данном случае можно говорить о существенном

---

<sup>16</sup> Образовательное законодательство и образовательные системы зарубежных стран / Под ред. А.Н. Козырина. М., 2007. С. 56.

замещении административно-правового механизма регулирования отношений в сфере образования финансово-правовым, что во многих случаях не только не означает снижение эффективности Департамента образования США как административного субъекта, но, напротив, улучшает управляемость. Большинство школ, высших учебных заведений, а также и все штаты ввиду недостаточности собственных финансовых ресурсов являются получателями федеральных бюджетных средств, таким образом, федеральные власти взамен дополнительного финансирования требуют от получателей средств федерального бюджета США соблюдение федеральных стандартов и единообразных правил, регламентирующих многие аспекты образовательных отношений.

Таким образом, в современных условиях, когда в российском образовании происходят широкомасштабные преобразования, особенно ценным представляется сравнение процессов реформирования системы государственного управления образованием в Российской Федерации с моделями управления образованием, существующими в развитых государствах.

### **1.3 Особенности управления региональной и муниципальной системой образования**

Фактически до 90-х годов XX столетия территориальная система образования (региональная, муниципальная) была неотделима от общегосударственной образовательной системы, с жесткой централизацией управления, наличием единых целей и других системообразующих связей. Процессы децентрализации сделали необходимым изучение специфики региональных и муниципальных систем образования. По мнению М.М. Поташника<sup>17</sup>, региональная образовательная система представляет собой

---

<sup>17</sup> Поташник М.М. Эксклюзивные аспекты управления школой. М., 2010. С. 45.

совокупность связанных между собой образовательных и инновационных процессов (происходящих как в образовательных учреждениях, так и вне их) и деятельности по управлению этими процессами, осуществляемой образовательными учреждениями, органами образования и другими институтами в той или иной территории. В то же время любая территориальная система образования характеризуется: составом образовательных услуг, их разнообразием; качеством реализации этих услуг, обеспечивающих выполнение государственных образовательных стандартов; доступностью бесплатных образовательных услуг, а также возможностью реализации дополнительных образовательных услуг на платной основе при их востребованности<sup>18</sup>. В силу того, что инновационные процессы отражают в себе формирование и развитие содержания и организации нового, они неотделимы от управления образовательными системами.

В работах В.С. Лазарева<sup>19</sup>, А.М. Цирульникова<sup>20</sup> отмечается особая важность изучения проблем регионального и муниципального управления, имеющих своим объектом не образовательные учреждения, а образовательные системы. Важным для нашего исследования является точка зрения В.И. Загвязинского, С.А. Гильманова, которые считают, что ни одна из особенностей, взятая в отдельности, не должна стать единственной основой регионализации образования<sup>21</sup>. В работах Д.А. Новикова, посвященных исследованию проблем управления образовательными системами, под региональной образовательной системой понимается совокупность образовательных учреждений, совместно реализующих преемственные образовательные программы и государственные образовательные стандарты различного уровня и направленности, а также органов управления образованием. Кроме того, автором определяется основная цель

---

<sup>18</sup> Беляков С.А. Новые лекции по экономике образования. М., 2007. С. 21.

<sup>19</sup> Лазарев В.С. Опыт-экспериментальная работа в образовательном учреждении. М., 2009. С. 139.

<sup>20</sup> Цирульников А.М. Управление образованием. М., 2008. С. 87.

<sup>21</sup> Управление развитием школы: Пособие для руководителей образовательных учреждений / Под ред. М.М. Поташника и В.С. Лазарева. М., 2005. С. 64.

функционирования региональной образовательной системы, ее состав и отличие региональной образовательной системы от региональной сети образовательных учреждений.

Изучение литературы и практический опыт позволяют сформулировать главную цель функционирования региональной системы общего среднего образования – удовлетворение запроса на образовательные услуги со стороны населения региона и запроса на выпускников образовательных учреждений со стороны экономики региона. При этом общеобразовательные учреждения являются как элементами региональной системы общего среднего образования, так и элементами экономики региона. Наличие цели является отличительной характеристикой региональной системы общего среднего образования от региональной сети общеобразовательных учреждений. Под региональной сетью общеобразовательных учреждений региона понимается совокупность образовательных учреждений, расположенных на территории данного региона и органов управления образованием, в ведомстве которых находятся образовательные учреждения, под образовательными услугами – совокупность функций, осуществляемых образовательными учреждениями, например, обучающая, воспитательная, здоровьесберегающая и другие. Изучение документов стратегии модернизации образования дает нам возможность отметить, что специфика современной региональной политики в области образования заключается в преодолении утилитарного технократизма, в свою очередь, система образования должна помогать движению человека к всесторонней культуре, получению на уровне общего образования новой системы универсальных знаний, умений, т.е. ключевых компетенций.

Для управления системой образования создаются специальные организации с определенной системой взаимоотношений, призванные решать задачи и осуществлять виды действий.

В Российской Федерации структура управления образованием сформирована по линейно-функциональной схеме. Основными чертами

линейно-функциональной схемы являются:

- наличие нескольких уровней управления, причем каждый нижестоящий уровень находится в административном ведении вышестоящего, а решения вышестоящих органов являются обязательными для нижестоящих;
- ограничение административного подчинения нижестоящих уровней управления отдельными функциями или некоторым их набором;
- возможность органа управления управлять только организациями, находящимися в его непосредственном административном ведении.

Обобщенная структура управления образованием в Российской Федерации изображена на рисунке 1.1.



Рисунок 1.1 – Обобщенная структура управления образованием

Данная структура носит обобщенный характер и реализуется в настоящее время. Вместе с тем, сохраняя свои основные характеристики, изменения в структуре управления образованием страны осуществлялись и осуществляются с

завидной регулярностью. С.А.Беляков в своей работе приводит хронологический ряд изменений в структуре управления образованием страны

Таблица 1.1 – Изменения в структуре управления образованием страны

Год	Что изменено в структуре управления образованием
1946	Преобразование Комитета по делам высшей школы в союзно-республиканское Министерство высшего образования СССР
1953	Объединение Министерства высшего образования СССР, Министерства кинематографии СССР, Комитета по делам искусств, Комитета радиоинформации, Главполиграфиздата и Министерства трудовых резервов СССР в одно министерство – Министерство культуры СССР
1954	Образование на базе учреждений, организаций и предприятий Главного управления высшего образования и Управления средних специальных учебных заведений Министерства культуры СССР общесоюзного Министерства высшего образования. Передача Министерству высшего образования учебных заведений, учреждений, организаций и предприятий согласно списку, установленному Советом Министров СССР.
1954	Преобразование общесоюзного Министерства высшего образования в союзно-республиканское Министерства высшего образования СССР.
1992	Ликвидация Минвуза РСФСР и создание в составе Министерства по делам науки, высшей школы и технической политики РСФСР Комитета по делам высшей школы
1994	Выделение из состава Министерства по делам науки, высшей школы и технической политики РСФСР Комитета по делам высшей школы и его преобразование в Государственный комитет Российской Федерации по высшей школе – Госкомвуз России
1996	Объединение Госкомвуза России и Министерства образования России в Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации
1999	Преобразование Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации в Министерство образования Российской Федерации (присоединение ВАК)
2004	Создание Министерства образования и науки Российской Федерации, Федеральных агентств по науке и образованию и Службы по надзору в сфере образования и науки (слияние Миннауки России и Минобразования России)

Подобные изменения происходят в структуре управления образованием и на региональном уровне.

Аналогичные изменения происходят в структурах управления образования и муниципального уровня.

Судя по формулировкам в официальных документах, данные изменения вызваны увеличивающимися масштабами и усложняющимися задачами



системы образования. В соответствии с определением, данным в Законе «Об образовании», органы управления образования включены в состав системы образования, а значит, при изменении их структуры должно меняться состояние системы образования. Однако при проектировании изменений в структуре управления образованием системные изменения не прогнозировались и не обсуждались, на практике особенных усложнений задач не происходило. Речь, как правило, идет о сокращении бюрократов, исключения несвойственных функций, дублирования функций и пр., но только не о том, что изменение управления может самым серьезным образом повлиять на систему образования.

После изменений (апрель 2004 года) в структуре органов государственной власти и управления России федеральный уровень образования представляют Министерство образования и науки Российской Федерации и подведомственные ему органы управления: Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, Федеральное агентство по науке, Федеральное агентство по образованию.

Действующая структура управления образованием федерального уровня представляет собой «трехзвенную» структуру управления: Министерство, агентство (служба), учреждение; региональный уровень представлен в разных субъектах Российской Федерации по разному: «трехзвенной» или «четырёхзвенной» структурой управления. Для образовательных учреждений муниципального уровня с учетом федеральной составляющей выстроена четырехзвенная (пятизвенная) структура управления: Министерство образования и науки Российской Федерации, орган управления образованием регионального уровня (находящиеся в его ведении региональные агентства, службы, департаменты образования), орган власти муниципального уровня, образовательное учреждение. Исторически складывалось так, что в федеральный и региональный уровни управления образованием периодически

то вводились промежуточные звенья: главные управления, главки, то ликвидировались, так как их образование со временем расценивалось как создание излишних управленческих звеньев. Ныне действующая структура управления образованием приведена на рисунке 1.2.

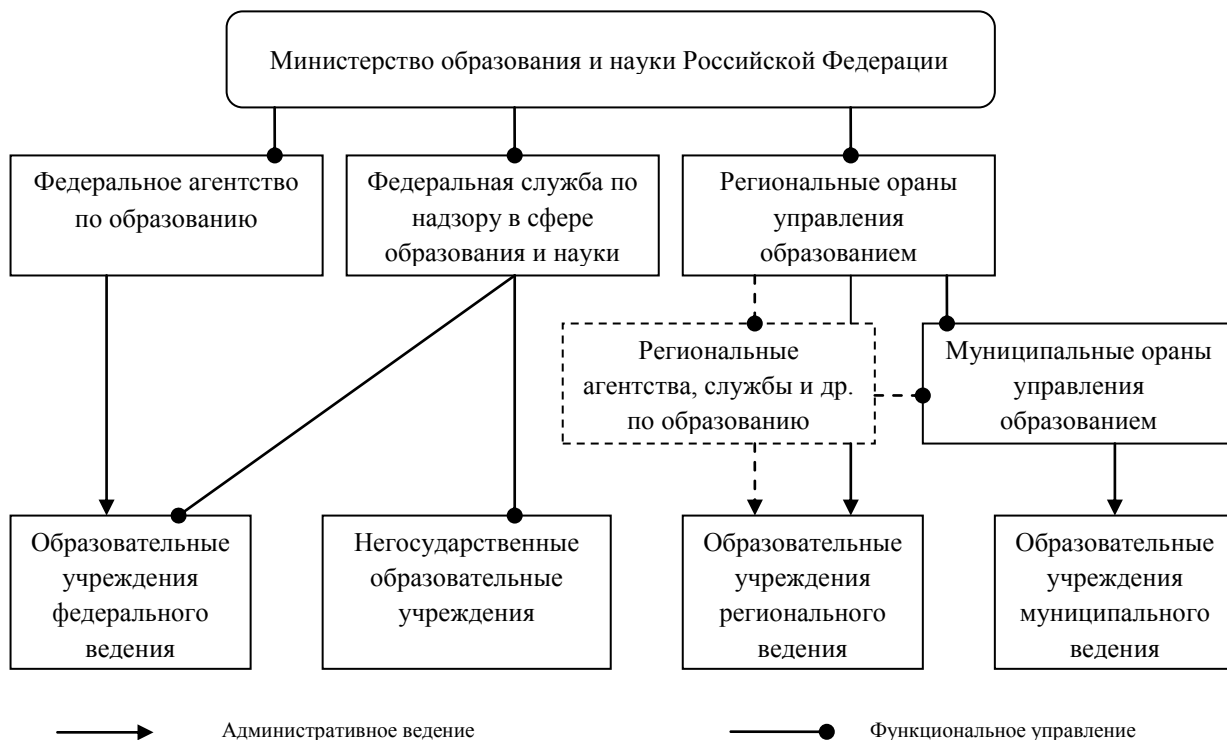


Рисунок 1.2 – Действующая структура управления образованием

Исходя из темы исследования, более подробно рассмотрим региональный уровень управления образования, который представлен главными (областными) управлениями, министерствами, комитетами, департаментами образования субъектов Российской Федерации. Главное их отличие от федеральных органов заключается в том, что они либо не имеют в своем непосредственном ведении образовательных учреждений, осуществляя только функциональное управление системой образования в пределах региона, либо имеют ограниченное количество подведомственных образовательных учреждений. По отношению к этим образовательным учреждениям региональные органы управления образования являются вышестоящими органами. Справедливости

ради отметим, что последние годы наблюдается усиление роли региональных органов управления образования и выражается это, прежде всего, в передаче в ведение субъектов федерации расположенные на их территории образовательные учреждения высшего, среднего и начального профессионального образования, ранее находившиеся в ведении федерального уровня. Так, в 2009-2010 учебном году в ведении субъектов Федерации и муниципальных образований находилось 1199 учреждений среднего профессионального образования (44,6 % от общего числа учреждений этого уровня) и 48 высших учебных заведений<sup>22</sup>.

Для описания различных видов управленческой деятельности используется термин «функции управления». Анализ научной литературы показал, что строго определения этого термина не выработано, но обычно сходятся на том, что функция управления – это некий отдельный типовой вид управленческой деятельности, своего рода элементарная управленческая операция, которую можно выделить, точнее – отделить от других операций<sup>23</sup>.

О необходимости выделения основных видов деятельности предприятия говорил еще французский ученый Анри Файоль, который чаще всего упоминается в истории развития науки об управлении как открывший почти столетие назад и введший в управленческий лексикон понятие функций управления. Анри Файоль считал, что независимо от видов деятельности (организаций), в них применяется универсальная классическая административная система, состоящая из следующих функций управления: планирование; организация; руководство; координация; контроль. В последующих работах А. Файоль включил в этот состав такой элемент как предвидение.

Известный в педагогической среде специалист в области управления образованием В.С. Лазарев включает в состав основных функций управления:

---

<sup>22</sup> Беляков С.А. Экономика образования. М., 2011. С. 31.

<sup>23</sup> Попов А. Генезис менеджмента и управления / А.Попов, Ф Русинов // Высшее образование в России. 1995. №2. С.64-71.

анализ; планирование; руководство; контроль.

Наиболее важными функциями управления образования М.М.Поташник<sup>24</sup> называет:

1) планирование, включающее в себя прогнозирование, программирование и текущее планирование;

2) организацию – определение субъектов управления, их функций и полномочий (компетенций), конечного продукта (результата) деятельности или вида работы, которую организует субъект и за качество которой несет ответственность;

3) руководство, обеспечивающее заинтересованность всех участников образовательного процесса, их удовлетворенность своим трудом, поддержание благоприятного морально-психологического климата в коллективе;

4) контроль, основанный на мониторинге, постоянном отслеживании результатов образования и проверке их соответствия промежуточным и конечным операционально поставленным целям;

5) координация, обеспечивающая эффективное и оптимальное использование многочисленных факторов, улучшающих качество. Выделяются следующие функции управления образовательным учреждением и системами управления:

- информационно-аналитическая,
- мотивационно-целевая,
- плано-прогностическая,
- организационно-исполнительская,
- контрольно-диагностическая;
- регулятивно-коррекционная.

Отмечая циклический характер процесса управления, П.И.Третьяков предлагает несколько другую последовательность выполнения операций

---

<sup>24</sup> Управление качеством образования: Практикоориентированная монография и методическое пособие / Под ре. М.М.Поташника. М., 2013. С. 48.

(функций), а именно, мотивационно-целевая, планово-прогностическая, информационно-аналитическая, организационно-исполнительская, контрольно-диагностическая, регулятивно-коррекционная.

В работах Г.Н.Серикова<sup>25</sup> отмечается, что для конкретизации функций целесообразно уточнить объект управления и рассматривать функции управления как сложные, имеющие свою отдельную структуру и содержание в качестве компонентов другие действия. Е.В.Яковлев<sup>26</sup>, отмечая приоритетность среди других, дополняют ряд существующих функций ещё одной – мобилизационной, необходимой для мобилизации различных функций управления.

Помимо вышеперечисленных подходов, к функциям управления в современном менеджменте относят: координацию согласование, обеспечение; мотивацию, активацию и стимулирование; гуманизацию; учет и оценку работы; обратную связь.

Анализ различных подходов к составу функций управления позволяет отметить приоритетные среди других такие функции как планирование, организация, руководство и контроль.

Совокупность указанных функций представляет собой полный управленческий цикл от постановки цели управления до достижения результата. В основу последующей разработки модели управленческого обеспечения качества образования взята система управленческих функций, разработанная П.И. Третьяковым.

На рисунке 1.3 представлена модель замкнутого цикла управления качества образования, осуществляемого на каждом уровне управления: федеральном, региональном, муниципальном и образовательного учреждения.

---

<sup>25</sup> Сериков Г.Н. Теоретические основы системного управления. Челябинск., 2009. С. 28.

<sup>26</sup> Яковлев Е.В. Педагогический эксперимент: Квалиметрический аспект: Монография. Челябинск, 2014. С. 136.

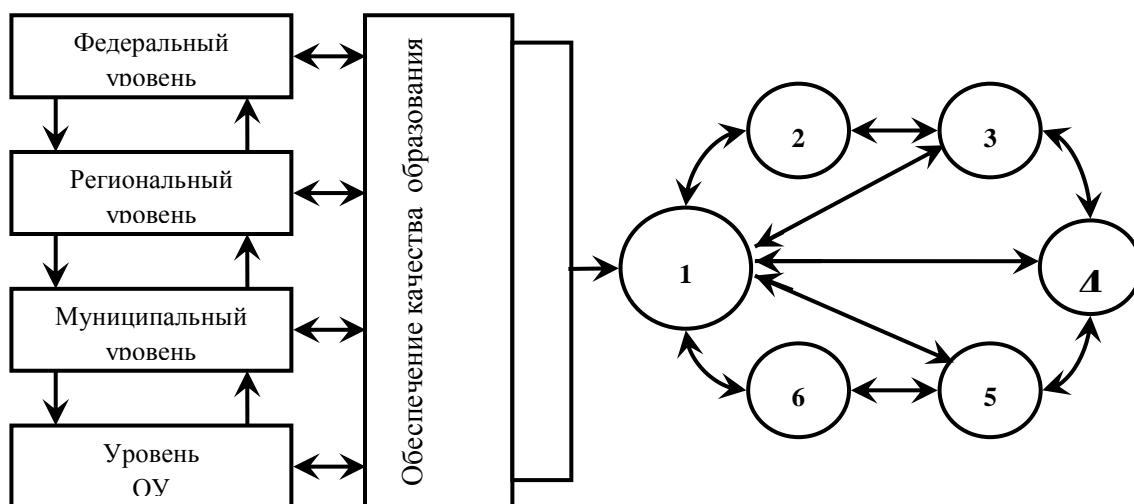


Рисунок. 1.3 – Модель управленческого цикла

Все компоненты предложенного управленческого цикла взаимосвязаны, находятся в зависимости друг от друга, изменение одних элементов ведет к изменению других. Реализация управленческого обеспечения качества образования на региональном уровне осуществляется через деятельность субъектов управления по выполнению информационно-аналитической (3), мотивационно-целевой (1), плано-прогностической (2), организационно-исполнительской (4), контрольно-диагностической (5), регулятивно-коррекционной (6) функций на соответствующем уровне управления проблемой. Проведенное сопоставление функций управления в отечественной и зарубежной науке позволило с учетом современных условий выделить следующие основания для определения нового функционального состава:

- 1) системное, рассматривающее любую организацию как совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих элементов, которые ориентированы на достижение конкретных целей в условиях изменяющейся среды;
- 2) процессное, рассматривающее управление как непрерывную систему взаимосвязанных управленческих функций;
- 3) информационное, предусматривающее обеспечение руководителей

и исполнителей информацией для принятия решений;

4) коммуникационное, предусматривающее систему установления связей и взаимодействия для обмена информацией между двумя и более людьми;

5) координационное, обеспечивающее систему установления взаимодействия элементов различных уровней в соответствии с их полномочиями;

б) мотивационное, стимулирующее процесс побуждения себя и других к деятельности для достижения личных целей и целей организации.

Выделенные П.И. Третьяковым основания являются достаточными, чтобы рассматривать управленческое обеспечение вариативности общего среднего образования в регионе в качестве целенаправленной управленческой деятельности по реализации образовательных процессов в соответствии с современной доктриной образования.

Анализ состояния системы управления образования включает исследование конечных результатов функционирования системы, установление связей между факторами и условиями, препятствующими или способствующими оптимальному достижению спрогнозированных результатов. Это возможно при развитой коммуникативной способности системы в целом или ее составляющих, которая характеризует циркуляцию информационных потоков (содержание информации, степень ее централизации и децентрализации, источники получения, вывод на уровень принятия решений). Новое содержание функций управления региональными образовательными системами становится движущей силой, позволяющей осуществлять переход от функционирования образовательной системы к ее развитию.

Конкретизация функций и задач, реализуемых в сфере образования органами власти и управления на каждом уровне, определены положениями Федерального Закона «Об образовании». Вместе с тем в данном законе

установлены пределы компетенций по уровням управления образования: федеральный, региональный, муниципальный.

К компетенциям федерального уровня в области образования отнесены двадцать три функции, реализуемые федеральными органами государственной власти и управления образованием. Их перечисление занимает достаточно места, поэтому ограничимся их обобщающими характеристиками. Функции можно достаточно условно объединить в шесть основных групп.

Первая группа - формирование и осуществление государственной политики в сфере образования. В эту группу можно отнести работу в области законодательства, разработки программ, проектов бюджетов, налоговой политики и т.д. Реализация вышеназванных функций осуществляется на основе программного подхода. Главным инструментом формирования государственной политики в сфере образования является Федеральная целевая программа развития образования. Важное значение имеют и другие государственные документы, относящиеся к сфере образования – Доктрина развития образования, Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу (в части образования), документы Минобрнауки России. Функции, связанные с формированием политики, реализуются не только Министерством образования и науки Российской Федерации, но и всей системой государственных органов власти и управления.

Вторая группа - определение общих условий функционирования системы образования и образовательных учреждений, включая правовое регулирование в пределах своей компетенции. В первую очередь это установление федеральных компонентов государственных образовательных стандартов, разработка подзаконных актов (типовых положений об образовательных учреждениях, разъяснений по применению правовых актов, нормативных писем, инструкций, методических материалов).

Третья группа - установление льгот, экономических нормативов,



различных норм и правил: налоговых льгот, нормативов и порядка финансирования, ставок оплаты труда, социальных льгот учащимся и работникам, строительных, эксплуатационных, медицинских и других норм и правил.

Четвертая группа - создание учебных заведений федерального ведения и непосредственное руководство ими осуществление функций вышестоящего органа, учредителя, прямое финансирование деятельности этих образовательных учреждений.

Пятая группа - контроль за исполнением законодательства Российской Федерации в области образования и федеральных компонентов образовательных стандартов.

Шестая группа - реализация специфических функций – лицензирование образовательных учреждений по программам высшего и послевузовского профессионального образования, установление и присвоение государственных наград и почетных званий в области образования, организация федеральной системы подготовки и переподготовки педагогических работников и работников государственных органов управления образованием.

Установленные законом функции управления федерального уровня реализуются федеральными министерствами и ведомствами.

На уровне субъектов Российской Федерации законодательно установленных управленческих функций несколько меньше – восемнадцать. Они во многом повторяют функции федерального уровня, но их реализация ограничивается определенной территорией субъекта федерации. Аналогично сгруппируем данные функции управления.

Во-первых, формирование и осуществление государственной (региональной) политики в сфере образования, не противоречащей политике Российской Федерации в области образования. Главным инструментом её формирования являются региональные программы развития образования, разрабатываемые в соответствии Федеральной целевой программой развития

образования и направленные на решение в первую очередь региональных задач и проблем. Практически во всех регионах России работа над такими программами проводится (программы разработаны или разрабатываются).

Во-вторых, определение специфических условий функционирования системы образования и образовательных учреждений в регионе, включая правовое регулирование в пределах своей компетенции. Установление региональных компонентов государственных образовательных стандартов.

В-третьих, установление дополнительных региональных льгот, экономических нормативов, различных норм и правил: льгот по уплате налогов в региональный бюджет, региональных нормативов и порядка финансирования, дополнительных по отношению к федеральным социальных льгот учащимся и работникам, строительных, эксплуатационных, медицинских и других норм и правил.

В-четвертых, создание учебных заведений регионального ведения и непосредственное руководство ими осуществление функций вышестоящего органа, учредителя, прямое финансирование деятельности этих образовательных учреждений.

В-пятых, контроль за исполнением законодательства Российской Федерации в области образования, контроль исполнения государственных образовательных стандартов.

В шестых, реализация специфических функций – лицензирование образовательных учреждений (за исключением лицензирования по программам высшего и послевузовского профессионального образования), организация подготовки и переподготовки педагогических работников.

Таким образом, теоретическое изучение проблемы свидетельствует, что функции управления регионального уровня во многом пересекаются с функциями федерального уровня, поскольку образование является сферой совместного ведения Российской Федерации.

## **2 Анализ системы управления дошкольным образованием города Красноярска**

### **2.1 Особенности образовательной системы города Красноярска**

Красноярск — крупнейший культурный и экономический центр Центральной и Восточной Сибири, административный центр Красноярского края (второго по площади субъекта России). Город расположен на обоих берегах Енисея на стыке Западносибирской равнины, Среднесибирского плоскогорья и Саянских гор, в котловине, образованной самыми северными отрогами Восточного Саяна. Является самым крупным городом Восточной Сибири и Дальнего Востока. Енисей, на котором стоит Красноярск, делит Сибирь на Западную и Восточную, примерно пополам разделён и сам город. Экономически географы относят Красноярск к Восточной Сибири — город является центром Восточно-Сибирского экономического района.

Численность населения Красноярска на 1 января 2015 года — 1 053 225 человек, по сравнению с 1 января прошлого года увеличилась на 16 636 человек, такие данные приводит Красноярскстат. 4 515 человек — это естественный прирост, 12 121 — это мигранты.

В системе образования города Красноярска функционирует 372 образовательных учреждений:

– 129 общеобразовательных учреждений: 2 начальные школы-детских сада, 1 прогимназия, 1 начальная школа, 1 основная школа, 117 средних общеобразовательных школ, в том числе 15 школ с углубленным изучением отдельных предметов, 16 гимназий и 11 лицеев, кроме того, 1 школа-интернат, 6 вечерних (сменных) общеобразовательных учреждений;

– 205 муниципальных дошкольных образовательных учреждений;

– 8 учреждений для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи;

- 26 учреждений дополнительного образования детей;
- 4 межшкольных учебных комбината.

Обучается и воспитывается:

- в муниципальных общеобразовательных учреждениях – 83023 учащихся;
- в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях – 32299 воспитанников (на 01.10.15.);
- в 232 группах кратковременного пребывания детей дошкольного возраста 2212 человек (из них на базе ДОУ-163 группы, 1138 детей);
- в учреждениях дополнительного образования получают образование 31506 (35%) детей ;
- в муниципальных межшкольных учебных комбинатах 6020 учащихся

Охват детей от 0 года до 7 лет услугами дошкольного образования составил 46% , от 1,5 до 7 лет –59% от общего количества детей данного возраста, проживающих на территории города.

В 2016 году планируется создать около 700 дополнительных дошкольных мест (430 мест за счет оптимизации площадей действующих учреждений, 244 места – за счет капитального ремонта).

Основные задачи управления образованием г. Красноярска:

– организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории города Красноярска, а также организация отдыха детей в каникулярное время.

– реализация в пределах своей компетенции отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления города Красноярска в соответствии с федеральными законами и законами Красноярского края.

- организация учета детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы основного общего образования;
- разработка и реализация в пределах своей компетенции единой стратегии развития муниципальной системы образования;
- планирование, организация, регулирование и контроль деятельности муниципальных образовательных учреждений в целях осуществления государственной политики в области образования;

Основные функции управления образования г. Красноярск:

1. Осуществляет отдельные полномочия учредителя муниципальных образовательных учреждений:

- заключение договоров с муниципальными образовательными учреждениями, предусмотренных законодательством об образовании;
- утверждение уставов муниципальных образовательных учреждений;
- назначение на должность и освобождение от должности руководителей муниципальных образовательных учреждений;
- иные полномочия, переданные Главой города.

2. Осуществляет координацию деятельности муниципальных образовательных учреждений, в качестве отраслевого органа администрации города координирует деятельность управлений образования администраций районов в городе.

3. Обеспечивает в пределах своей компетенции нормативно- правовое сопровождение деятельности муниципальных образовательных учреждений, разрабатывает проекты правовых актов города Красноярск по вопросам функционирования и развития муниципальной системы образования.

4. Подготавливает предложения по созданию, реорганизации, ликвидации муниципальных образовательных учреждений.

5. Осуществляет контроль за соблюдением действующего законодательства муниципальными образовательными учреждениями в целях:

- реализации единых принципов государственной политики в области образования и прав граждан на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории города Красноярска;

- реализации стратегии развития муниципальной системы образования;

- сохранения единого образовательного пространства через соблюдение государственных образовательных стандартов;

- обеспечения качества образования;

- обеспечения уставной деятельности муниципальных образовательных учреждений.

6. Организует и контролирует начало и завершение учебного года, проведение государственной (итоговой) аттестации выпускников IX, XI (XII) классов муниципальных общеобразовательных учреждений.

Обеспечивает реализацию в пределах своей компетенции отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления города Красноярска.

7. Оказывает организационно-методическое и информационное содействие по вопросам опеки и попечительства, защиты прав несовершеннолетних.

8. Осуществляет прогнозирование и разрабатывает стратегию развития муниципальной системы образования с учетом основных направлений государственной образовательной политики, социально-экономического развития города и пр.

## **2.2 Анализ состояния системы управления дошкольным образованием г. Красноярска**

В г. Красноярске на 01.01.2016 г. услугой дошкольного образования и/или услугой присмотра и ухода охвачено более 130 тысяч детей дошкольного возраста, из них 120 тысяч – дети в возрасте от 3 до 7 лет, что составляет 87% детей данного возраста.

В городе функционируют частные центры ухода и присмотра (развивающие центры, располагающиеся в жилых квартирах; развивающие центры, располагающиеся в нежилых помещениях), которые посещают более 3 тысяч детей.

С 2007 года в г. Красноярске активно ведется работа по созданию новых мест в системе дошкольного образования края.

В период с 2007 по 2015 годы введено 41 748 мест, возвращено в систему 81 здание бывших детских садов, используемых не по назначению.

В 2016 году планируется ввести дополнительно более 12 тысяч мест для детей дошкольного возраста за счет строительства, возврата, капитального ремонта, реконструкции зданий, а также приобретения услуги по присмотру и уходу у частных дошкольных организаций.

В муниципальных дошкольных образовательных организациях края трудятся 34 тысячи работников, из них более 13 тысяч – педагоги.

В г. Красноярске активно используется автоматизированная информационная система «Прием заявлений в учреждения дошкольного образования». В режиме реального времени выгружаются актуальные данные очереди, статистика по воспитанникам и дошкольным учреждениям.

Управление дошкольным образованием в г. Красноярске регламентируется следующими нормативно – правовыми документами:

– Постановление администрации города Красноярска от 22 мая 2007 г. № 304 об утверждении положения о порядке комплектования муниципальных

дошкольных образовательных учреждений дошкольных групп муниципальных образовательных учреждений города Красноярск

– Постановление администрации города об утверждении Положения о группах кратковременного пребывания в МОУ.

– Указ Губернатора Красноярского края от 14.12.2009 №224-уг «О выплате компенсации части родительской платы за содержание ребенка в образовательных организациях Красноярского края, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования».

– Постановление от 09.09.2008 №448 О внесении изменений в постановление №659 «О размере родительской платы за содержание детей в МДОУ».

– Постановление от 12.01.2012 №6 О внесении изменений в постановление №659 «О размере родительской платы за содержание детей в МДОУ».

– Постановление от 21.07.2006 №659 «О размере родительской платы за содержание детей в МДОУ».

Комплектование муниципальных дошкольных образовательных учреждений осуществляется в соответствии с постановлением Главы города Красноярск от 22.05.2007 № 304.

При постановке на учет родители (законные представители) ребенка предъявляют оригиналы следующих документов:

– свидетельства о рождении ребенка;

– паспорта родителя (законного представителя);

– документа, удостоверяющего регистрацию по месту жительства либо по месту пребывания;

– документа, подтверждающего право на льготы (для льготной категории граждан);

– заключения психолого-медико-педагогической комиссии в случаях, установленных Положением.



Постановка детей на учет для определения в муниципальные дошкольные образовательные учреждения и дошкольные группы муниципальных образовательных учреждений города Красноярска происходит на основании заявления родителя (бланк прилагается):

1. При личном обращении родителя без предварительной записи в порядке живой очереди в управление образования.

2. Почтовым сообщением с приложением копий документов.

3. По электронным каналам связи посредством электронной почты с приложением копий документов в электронном виде.

4. Через сервис официального портала государственных и муниципальных услуг.

5. При личном обращении без предварительной записи в порядке живой очереди в многофункциональном центре предоставления государственных и муниципальных услуг.

Алгоритм процедуры комплектования дошкольных образовательных учреждений города Красноярска.

1. На момент комплектования (с 01 апреля) все дети, находящиеся в очереди, распределяются по возрастным группам вне зависимости от даты постановки в очередь с учетом возраста ребенка на 01 сентября.

распределение детей по возрастным группам (на 2015-2016 учебный год):

– первая младшая группа – с 1,5 до 3-лет (дети, рожденные с сентября по декабрь 2012 года; с января по декабрь 2013 года; с января по февраль 2014 года);

– вторая младшая группа с 3 до 4 лет (дети, рожденные с сентября по декабрь 2011 года; с января по август 2012 года);

– средняя группа – с 4 до 5 лет (дети, рожденные с сентября по декабрь 2010 года; с января по август 2011 года);

– старшая группа – с 5 до 6 лет (дети, рожденные с сентября по декабрь 2009 года; с января по август 2010 года);

– подготовительная группа с 6 до 7 лет (дети, рожденные с сентября по декабрь 2008 года; с января по август 2009 года).

2. Все дети внутри своей возрастной группы упорядочиваются по дате постановки на очередь.

3. В детский сад в первую очередь определяются дети, имеющие льготное право внеочередного предоставления места, в порядке постановки на учет.

4. Следующими в детский сад определяются дети, имеющие льготное право первоочередного предоставления места, в порядке постановки на учет.

5. Затем в детский сад определяются дети из основной очереди в порядке постановки на учет до момента распределения всех вакантных мест в дошкольных образовательных учреждениях района.

6. Сформированные списки скомплектованных групп передаются заведующим детских садов.

7. Администрация детского сада связывается с каждым родителем детей, получивших место в учреждении, с целью подтвердить готовность родителей водить ребенка в данный детский сад.

8. В случае отказа родителя информация о вакантном месте передается специалисту управления образования района.

9. По мере получения данных о вакантных местах от заведующих специалист района доукомплектовывает их по указанному алгоритму (пункт 3-8).

10. В случае согласия, родители по установленному в районе графику получают направление у специалиста РУО. Перед получением направления льготные категории граждан должны документально подтвердить наличие льготы. Если родитель не может подтвердить льготу, то его ребенок участвует в доукомплектовании на общих основаниях.

Анализ состояния системы управления дошкольным образованием представлен ниже (табл 2.1).

Таблица 2.1 - Показатели мониторинга системы дошкольного образования за 2014-2015 учебный год

№ п/п	Раздел/подраздел/показатель	Единица измерения	Значение показателя
I. Общее образование			
1. Сведения о развитии дошкольного образования			
1.1.	Уровень доступности дошкольного образования и численность населения, получающего дошкольное образование:		
1.1.1.	Доступность дошкольного образования (отношение численности детей в возрасте от 3 до 7 лет, получивших дошкольное образование в текущем году, к сумме численности детей в возрасте от 3 до 7 лет, получающих дошкольное образование в текущем году, и численности детей в возрасте от 3 до 7 лет, находящихся в очереди на получение в текущем году дошкольного образования).	процент	89,3
	в городских поселениях	процент	89,3
1.1.2.	Охват детей дошкольными образовательными организациями (отношение численности детей, посещающих дошкольные образовательные организации, к численности детей в возрасте от 2 месяцев до 7 лет включительно, скорректированной на численность детей соответствующих возрастов, обучающихся в общеобразовательных организациях)	процент	59
	в городских поселениях	процент	59
1.1.3.	Удельный вес численности воспитанников частных дошкольных образовательных организаций в общей численности воспитанников дошкольных образовательных организаций	процент	3
1.2.	Содержание образовательной деятельности и организация образовательного процесса по образовательным программам дошкольного образования		
1.3.	Кадровое обеспечение дошкольных образовательных организаций и оценка уровня заработной платы педагогических работников		
1.3.1.	Численность воспитанников организаций дошкольного образования в расчете на 1 педагогического работника	человек	9,85
	в городских поселениях	человек	9,85
1.4.	Материально-техническое и информационное обеспечение дошкольных образовательных организаций		

Продолжение таблицы 2.1

1.4.1.	Площадь помещений, используемых непосредственно для нужд дошкольных образовательных организаций, в расчете на одного воспитанника	квадратный метр	8
1.4.3.	Удельный вес числа организаций, имеющих физкультурные залы, в общем числе дошкольных образовательных организаций	процент	60
1.4.4.	Удельный вес числа организаций, имеющих закрытые плавательные бассейны, в общем числе дошкольных образовательных организаций	процент	18
1.4.5.	Число персональных компьютеров, доступных для использования детьми, в расчете на 100 воспитанников дошкольных образовательных организаций	единица	0,5
1.5.	Условия получения дошкольного образования лицами с ограниченными возможностями здоровья и инвалидами		
1.5.1.	Удельный вес численности детей с ограниченными возможностями здоровья в общей численности воспитанников дошкольных образовательных организаций	процент	8
1.5.2.	Удельный вес численности детей-инвалидов в общей численности воспитанников дошкольных образовательных организаций	процент	1
1.6.	Состояние здоровья лиц, обучающихся по программам дошкольного образования		
1.6.1.	Пропущено дней по болезни одним ребенком в дошкольной образовательной организации в год	день	19
1.7.	Финансово-экономическая деятельность дошкольных образовательных организаций		
1.7.1.	Общий объем финансовых средств, поступивших в дошкольные образовательные организации, в расчете на одного воспитанника	тыс. рублей	63,2
1.7.2.	Удельный вес финансовых средств от приносящей доход деятельности в общем объеме финансовых средств дошкольных образовательных организаций	процент	0,2

Таким образом, мониторинг системы дошкольного образования за 2014-2015 учебный год показал отсутствие должного финансирования, нехватка мест и наличие больших очередей, кадровое состояние - основные проблемы, присущие системе дошкольного образования г. Красноярск.

### **2.3 Исследование частного сектора на рынке дошкольных услуг**

В настоящее время частное дошкольное обеспечение представлено в самых различных формах: частные, домашние и семейные детские сады, центры дополнительного дошкольного образования, досуговые центры, приходящие няни, гувернантки и прочее. В случае регистрации деятельности используются коммерческие и некоммерческие организационно-правовые формы юридических лиц, индивидуальное предпринимательство без образования юридического лица. Существует нелегальный сектор, формирующийся недобросовестными предпринимателями или самими родителями от безысходности ситуации.

Данные государственной и муниципальной статистики в настоящее время не позволяют сформировать полное и комплексное представление о состоянии предложения на рынке дошкольных услуг, его реальной активности, факторов развития и влияния на социальную жизнь города. Существенным подспорьем в этом случае являются специальные исследования, основанные на опросах предпринимателей частных форм организации дошкольного обеспечения и сборе информации об отдельных организациях.

Выводы по исследованиям спроса на услуги детских садов в апреле-мае 2015 г. отражены в научно-исследовательском проекте «Исследование рынков дошкольных и досуговых услуг города Красноярск», выполненному по заказу администрации г. Красноярск (Государственная регистрация во ВНИЦ № 01200903187, инв. № 02.200 902420 от 01.07.2015 г.). С целью выявления особенностей и определения факторов выживания (факторов банкротства) частных форм предложения дошкольных услуг и формирования комплекса мер муниципального регулирования частного сектора в апреле-июне 2015 г. мы провели этнографическое исследование с помощью структурированного опроса владельцев частных, семейных и домашних детских садов, индивидуальных предпринимателей.

Источниками информации о производителях дошкольных услуг г. Красноярска послужили уличная реклама и объявления в СМИ. Основным списком включал 46 производителей, дающих объявления об услугах детям дошкольного возраста, из них 5 сообщили о прекращении деятельности на данном рынке, 30 предпринимателей согласились принять участие в опросе. Возврат анкет составил 19 или 41,3 % от публично действующих производителей. При всей специфичности этой совокупности (это скорее наиболее активная и легальная часть частного сектора) мы полагаем, что в известной мере она является достаточно представительной и ее характеристики отражают текущее состояние всего частного предложения дошкольных услуг. Подтверждение такому предположению служит их разнообразие по видам предлагаемых услуг, размеру и другим характеристикам.

#### 1. Содержание деятельности частных форм дошкольного обеспечения

Для классификации частных организаций, действующих на рынке дошкольных услуг в Российской Федерации, мы используем основной вид (форму, направление) услуг, оказываемых потребителям:

– частный детский сад – производитель комплексной дошкольной услуги, представленной в виде синтеза услуг жизнеобеспечения и развития личности ребенка и консультационных услуг родителям (уход, присмотр, питание, образование, развитие и проч.). Кроме основной услуги они предлагают широкий спектр дополнительных и сопутствующих услуг. Располагаются частные детские сады в отдельно стоящем здании или на первых этажах офисных и жилых комплексов;

– домашний детский сад – индивидуальные предприниматели, предлагающие комплексные дошкольные услуги в форме длительного пребывания ребенка в приспособленной для этого квартире. Ими подчеркивается создание обстановки близкой к домашней;

– семейный детский сад – детский сад, организованный силами родителей при поддержке муниципалитета или без таковой. Жизнеспособность

данной формы, на наш взгляд, зависит от степени поддержки муниципальными органами власти;

– центр дополнительного дошкольного образования – организация, предлагающая спектр дошкольных услуг, включающий дошкольную подготовку, и имеющая лицензию на ведение образовательной деятельности;

– досуговый дошкольный центр – организация, оказывающая различные услуги по развитию детей дошкольного возраста, не имеющая лицензию на ведение образовательной деятельности.

В соответствии с используемой классификацией в генеральной совокупности было 9 частных детских садов, из которых 3 располагаются в отдельно стоящих зданиях, 6 домашних детских садов, 1 центр дополнительного дошкольного образования, который имеет лицензию на ведение образовательной деятельности (детский центр «Умка»). Из 19 ответивших на вопросы анкеты определили свою организацию как детский сад 9 предпринимателей, центры дополнительного дошкольного образования – 6, как досуговые центры – 4 (рисунок 2.1).

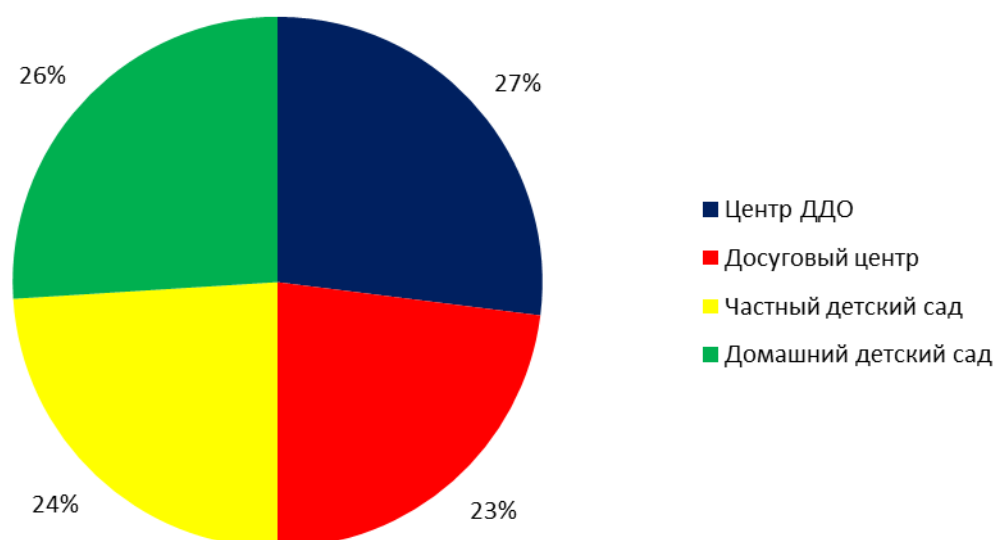


Рисунок 2.1 – Структура производителей по видам дошкольных услуг

Ассортимент предлагаемых услуг определяется возрастом непосредственных потребителей. Охват возрастных групп частными дошкольными организациями можно показать следующим образом (табл. 2.2):

Таблица 2.2 - Предложение услуг частными дошкольными организациями по возрастным группам потребителей (ед.)

Возрастные группы			Детские сады		Дошкольные центры		Всего
от 1 до 3 лет	от 3 до 5 лет	от 5 до 7 лет	частные	домашние	образовательные	досуговые	
+	-	-	-	2	1	-	3
+	+	-	-	2	1	-	3
+	+	+	3	1	4	2	10
-	+	+	1	-	-	2	3
-	-	+	-	-	-	-	-
Всего			4	5	6	4	19

Более половины всех частных дошкольных организаций предлагает услуги для всех возрастных групп, хотя преимущество отдается младшим возрастным группам. Муниципальные детские сады и школы обязаны почти полностью охватить детей дошкольной подготовкой и здесь частный сектор не составляет конкуренцию. С самыми младшими возрастами работают преимущественно домашние детские сады.

По масштабам деятельности (численности детей) организации представлены в таблице 2.3.

Таблица 2.3 - Масштабы деятельности частных дошкольных организаций

Средняя численность детей (чел.)	Детские сады		Дошкольные центры		Всего
	частные	домашние	образовательные	досуговые	



Средняя численность детей (чел.)	Детские сады		Дошкольные центры		Всего
	частные	домашние	образовательные	досуговые	
До 20	-	4	1	-	5
От 21 до 100	-	1	1	4	6
От 101 до 200	4	-	2	-	6
Свыше 200	-	-	2	-	2
Всего	4	5	6	4	19

По данным опроса мы сделали вывод, что свои рыночные ниши определили детские сады и досуговые центры, а под дошкольными образовательными центрами могут «скрываться» различные формы дошкольного развития. Досуговые центры представляют собой скорее центры кратковременного пребывания детей. Среди самых масштабных представлены уже отмеченный выше центр «Умка» (550 чел.) и «Центр родительства», специализирующийся скорее на сочетании медицинских, консультационных и досуговых услуг. Средняя численность детей домашних детских садов – 10-12 чел.

Стоимость пребывания в частном или домашнем детском саду колеблется от 7 до 15 тыс. руб. в месяц. Только один частный детский сад указал стоимость до 3 тыс. руб., в нем сочетаются комплексная услуга с набором дополнительных услуг, возможно краткосрочное пребывание ребенка. Один частный детский сад – свыше 15 тыс. руб. в месяц, расположенный в доме с квартирами новой планировки. В центрах наиболее встречающееся значение ежемесячных расходов родителей на услуги – 1-3 тыс. руб.

Выбор места положения предпринимателями был обоснован тем, что «сами предприниматели проживают рядом», «наличием свободных помещений для организации деятельности» и, на третьем месте, «уровнем доходов населения». Необходимо отметить, что большинство анкет было собрано в Советском районе Красноярска, который по официальным статистическим

данным характеризуется наиболее высоким среднедушевым уровнем дохода населения.

Частные дошкольные организации представлены в различных организационно-правовых формах (рисунок 2.2).

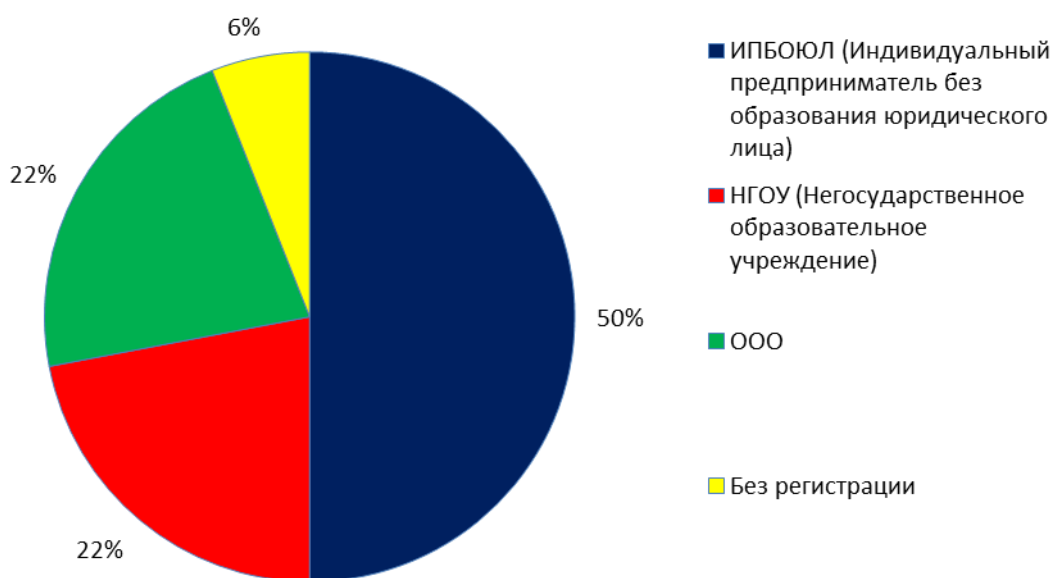


Рисунок 2.2 – Структура производителей по формам государственной регистрации

Деятельность частных организаций в социально-культурной сфере дает возможность выбора практически любой из организационно-правовых форм, как коммерческих, так и не коммерческих, и регистрацию в качестве индивидуального предпринимателя без образования юридического лица. Выбор организационно-правовой формы обосновывался следующим образом:

– при наличии лицензии на ведение образовательной деятельности и в соответствии с ФЗ «Об образовании» регистрация в форме негосударственного образовательного учреждения.

– при выборе ИПБОЮЛ центры ДДО учитывали меньшие издержки (средств, сил и времени) при государственной регистрации, данная

регистрация наиболее упрощена, хотя прибыли деятельность в таких масштабах (100-200 чел.) не приносит;

- для домашних детских садов приемлемой формой регистрации является только ИПБОЮЛ;

- разнообразие организационно-правовых форм получилось у частных детских садов, расположенных в одном районе города и с небольшим разрывом во времени создания.

2. Факторы выживания (банкротства) частных форм дошкольных учреждений (далее – ЧФДО).

Основным критерием выживания дошкольной организации принят показатель «продолжительность работы на рынке дошкольных услуг». Среднее значение данного показателя по результатам опроса составляет 2,5 года, модальное значение – 1 год (6 организаций), медианное значение – 2 года.

Выше уже было сказано, что 5 из 46 входящих в генеральную совокупность организаций прекратили деятельность, что составляет 10,9 % от общего числа действовавших в начале 2009 года или 11,4 % от просуществовавших не менее года.

Рассмотрим различия в продолжительности присутствия на рынке разных форм организации дошкольного обеспечения (таблица 2.4).

Таблица 2.4 - Распределение частных дошкольных организаций по продолжительности работы на рынке дошкольных услуг

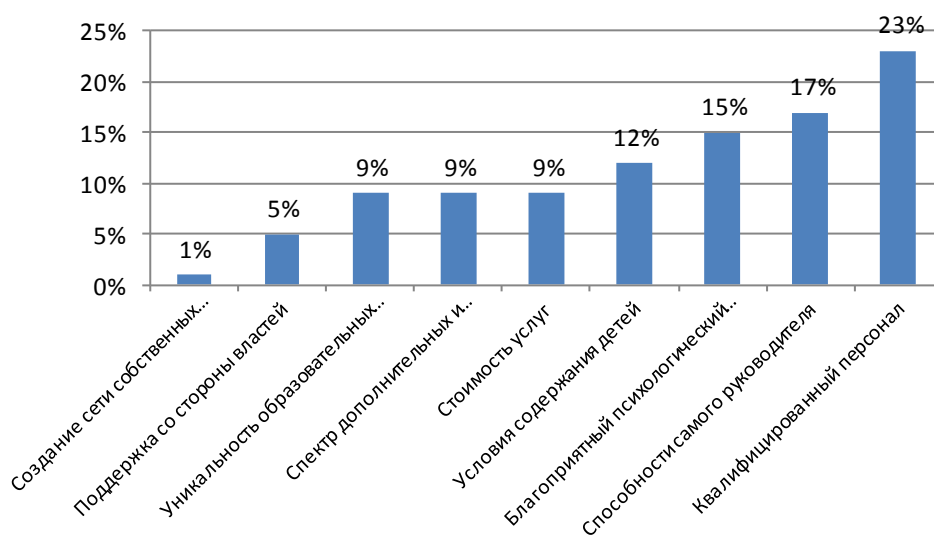
Продолжительность работы (лет)	Детские сады		Дошкольные центры		Всего
	частные	домашние	образовательные	досуговые	
До 1	-	-	-	2	2
От 1 до 2 включительно	2	3	3	2	10
От 2 до 4	1	2	1	-	4

Продолжительность работы (лет)	Детские сады		Дошкольные центры		Всего
	частные	домашние	образовательные	досуговые	
включительно					
Свыше 4	1	-	2	-	3
Всего	4	5	6	4	19

Самыми «молодыми» организациями являются досуговые центры (средний возраст – от двух лет). Самым конкурентоспособным по данному критерию – центр дополнительного образования «Умка».

Возраст негосударственных образовательных учреждений выше, чем ООО и ИПБОУЛ. Возможно, здесь сказываются стремительные изменения представлений населения, включая самих предпринимателей, о частном дошкольном обеспечении. Буквально за несколько лет образ детских садов и образовательных центров как некоммерческих структурах сменился на один из видов коммерческой деятельности.

Результаты мониторинга предпринимателей о факторах конкурентоспособности (рисунок 2.3).



### Рисунок 2.3 – Мнение предпринимателей о факторах конкурентоспособности частных дошкольных организаций

В качестве основных факторов выделены квалификация педагогического персонала и собственно предпринимателя, как важные отмечены благоприятный психологический климат и условия содержания детей, возможно, в противовес муниципальным дошкольным организациям. Значимыми являются стоимость услуг, наличие дополнительных и сопутствующих услуг, уникальность образовательных программ.

Оценка конкурентоспособности собственных организаций совпадает с оценкой факторов конкурентоспособности. В целом предприниматели высоко оценивают свой бизнес.

Среди других конкурентных преимуществ, которые можно было отметить, были выделены в порядке убывания значимости: направленность на развитие творческих и интеллектуальных способностей ребенка, наличие программ по подготовке к школе, работа по укреплению здоровья детей, высокий уровень материально-технического оснащения, собственные программы обучения и развития ребенка.

Понимание предпринимателями основных конкурентных преимуществ дошкольных организаций перекликается с представлениями о хорошей дошкольной организации потенциальными клиентами частного сектора (нами использованы данные исследований 2008 г.). Совпадение мнений произошло по таким параметрам как благоприятный психологический климат, условия содержания детей, квалифицированный персонал (рисунок 2.4). Показатели характеризуют процент отметивших варианты ответов из общего числа выборки.

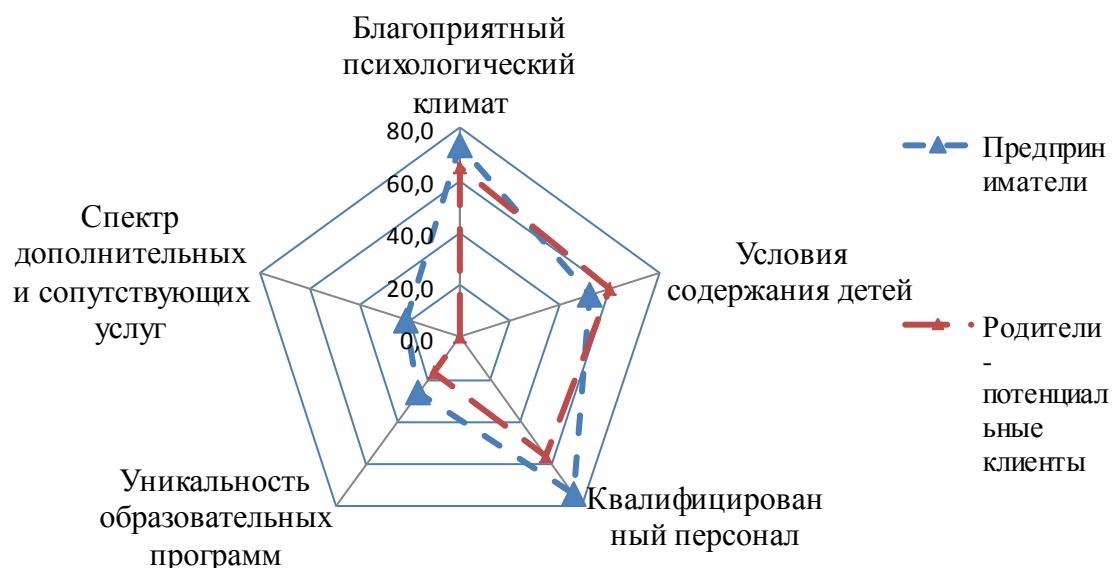


Рисунок 2.4 – Рейтинг факторов привлекательности /конкурентоспособности частных дошкольных организаций

### 3. Формы поддержки муниципальными органами власти ЧФДО

На вопрос о наличие опыта взаимодействия с муниципальными органами власти большинство предпринимателей ответили отрицательно.

В продолжение исследований рынка дошкольных услуг, были заданы вопросы о приоритетности форм поддержки муниципальными органами управления с целью развития частного сектора. Полученные ответы руководителей детских садов и центров дошкольного образования получились достаточно близкими как по группам, так и по отдельным видам мер муниципального регулирования (табл. 2.5).

Таблица 2.5 - Значимость мер муниципального регулирования для развития частного сектора на рынке дошкольных услуг

Меры муниципального регулирования	Детские сады	Дошкольные центры
По группам		
Меры по развитию инфраструктуры дошкольного обеспечения	1	2
Меры информационного обеспечения деятельности	2,5	1
Меры экономического регулирования рынка дошкольных услуг	2,5	3
Меры по устранению административных барьеров	4	4
По конкретным видам		
1) меры по развитию инфраструктуры дошкольного обеспечения		
создание системы предоставления услуг централизованного бухучета и аудита на льготных условиях	1,5	1
подготовка, издание и распространение учебно-методической литературы по ведению бизнеса и т.д.	1,5	2
обучение и переподготовка за счет бюджетных средств специалистов частных детских садов	3,5	3
консультационно-правовая поддержка со стороны Управления образования с целью доступа частных детских садов к квалифицированным юридическим услугам по доступным ценам	3,5	4
2) меры информационного обеспечения деятельности		
учет вновь создаваемых, реорганизуемых, действующих и ликвидируемых субъектов частного бизнеса в области дошкольного обеспечения	1	1
доступность результатов проведения маркетинговых исследований на рынке дошкольных услуг	2	2
совместное формирование, обсуждение и реализация программ и планов развития дошкольного обеспечения в городе	3	4
доступность информации о развитии дошкольного обеспечения в целом	4	3
3) меры экономического регулирования рынка дошкольных услуг		
совместное (паевое) финансирование с финансово-кредитной организацией	1	3
использование механизма лизинга и аренды специализированного оборудования и мебели	2	1

Продолжение таблицы 2.5

предоставление рассрочки оплаты права аренды муниципальных помещений	3	2
предоставление гарантий финансово-кредитным организациям на всю сумму кредита или ее часть	4	4
предоставление налоговых льгот (по местным налогам)	5	7
прямое финансирование в виде муниципального заказа реализации основных дошкольных образовательных программ	6	6
использование механизма лизинга и аренды помещений	7	5
4) меры по устранению административных барьеров		
предоставление комплекса льготных услуг по государственной регистрации вновь создаваемых частных дошкольных организаций (подготовка пакета учредительных документов)	1	2
помощь в организации взаимодействия с отдельными федеральными органами контроля (пожарными, санэпидстанцией и т.д.)	2	3
пакетное оформление разрешительных документов на ведение предпринимательской деятельности в области дошкольного обеспечения	3	1

Даже с учетом довольно условной репрезентативности представленной выборки, анализ полученной информация позволяет сформулировать некоторые выводы о состоянии и тенденциях развития частного сектора на



рынке дошкольных услуг. Непосредственное наблюдение состояния и содержания деятельности действующих предпринимателей позволило нам уточнить классификацию производителей и наметить направления будущих исследований рынка.

Частные дошкольные учреждения сталкиваются с рядом проблем:

- отсутствие системы имущественной и финансовой поддержки вновь создаваемых негосударственных образовательных организаций;
- дискриминацию негосударственных образовательных организаций по отношению к государственным и муниципальным организациям;
- недостаточное урегулирование субсидирования расходов родителей на содержание детей в негосударственных образовательных организациях;
- высокие ставки арендной платы;
- несовершенство правового регулирования вопросов муниципально-частного партнерства в данной сфере.

Необходимость развития муниципально-частного партнерства в сфере дошкольного образования признается на государственном уровне. Основные приоритеты и задачи по развитию муниципально-частного партнерства в сфере дошкольного образования закреплены в стратегических документах Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

### **3 Направления совершенствования муниципального управления в области дошкольного образования**

#### **3.1 Реализация муниципально-частного партнерства в дошкольном образовании города Красноярска**

Серьезной проблемой развития дошкольного образования в Российской Федерации является значительная нехватка дошкольных образовательных организаций.

По данным Росстата, за последние 20 лет (с 1996 по 2015 годы) число дошкольных образовательных учреждений в стране сократилось на 35 %. На 1 января 2015 года число дошкольных образовательных учреждений составило 44,9 тыс. Их посещали 5,66 млн. детей, при этом 2,25 млн. детей нуждались в устройстве в дошкольные образовательные организации.

Устройство ребёнка в детский сад давно уже перестало считаться только внутрисемейной проблемой, а стало задачей общегосударственной важности. Образование дошкольников сегодня обладает особым статусом, закреплённым российским законодательством. В соответствии с Федеральным законом № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», подписанным Владимиром Путиным 29 декабря 2012 года, дошкольное образование признаётся полноправной частью общего образования, его первым уровнем.

В силу существующих бюджетных ограничений в настоящее время данная проблема не может быть решена только силами государства.

Очевидно, что развитие муниципально-частное партнерство является одним из путей повышения доступности для населения услуг дошкольного образования, а также - повышения эффективности и качества услуг в сфере дошкольного образования.

Вопрос всеобщей доступности дошкольного образования за счёт привлечения негосударственного сектора образовательных услуг был поднят Президентом и в ежегодном Послании к Федеральному Собранию 4 декабря

прошлого года. Проблема очередей в детские сады должна быть решена – так сформулировал задачу глава государства, призвав должностных лиц обеспечить равный доступ частного сектора в социальной сфере к финансовым ресурсам. «Мы должны исключить дискриминацию негосударственного сектора в социальной сфере, убрать для него все барьеры», утверждение президента России не только открывает для частных детских садов огромные перспективы, но и служит признанием их значимой роли в экономике всей страны.

Негосударственные детские сады решают социально-значимую задачу удовлетворения потребительского рынка в предоставлении услуг по воспитанию, развитию и образованию детей дошкольного возраста. Подобный род деятельности создаёт весьма благоприятную среду для взаимодействия частной инициативы и муниципальных образовательных структур, поднимая на качественно новый уровень вопросы организации работы с детьми, неохваченными услугами дошкольного образования, и давая на эти вопросы неординарные, прогрессивные, положительные ответы.

В 2014 году в Красноярске заработал проект взаимодействия муниципалитета с частными детскими садами. За это время заключено 107 контрактов на 2210 мест. На старте проекта многие предприниматели проявляли осторожность, выставляли на конкурс «пробные» 10-15 мест, однако потом заключали новые, вторые и третьи контракты на 30-40 дополнительных мест.

Проект меняется в соответствии с предложениями и пожеланиями муниципалитета и владельцев частных детских садов. Например, по итогам первого года работы было принято решение заключать новые контракты не на один год, а на более продолжительный срок. Кроме того, теперь группы в частных садах комплектуются не по очереди, а в заявительном порядке.

Данная мера позволила сохранить контингент воспитанников негосударственных учреждений и распределять места адресно, не предлагая их

родителям, которые хотят устроить своего ребенка исключительно в муниципальный детский сад. Воспитанниками частных детских садов в основном становятся дети 3-4 лет, связано это с тем, что дети старше 5 лет посещают муниципальные сады.

Контракт заключается не со всеми частными детскими садами. В конкурсную документацию включен целый ряд требований.

Участие в конкурсе обязывает руководителя частного сада обеспечить воспитанникам комфортные условия пребывания. После заключения контракта специалисты контролируют работу учреждения, в случае выявления нарушений детскому саду дается время на их устранение. Если требования комиссии о приведении деятельности дошкольного образовательного учреждения в соответствие с условиями контракта не будут выполнены, договор с частным учреждением может быть расторгнут.

Важным фактором успешности внедрения МЧП (далее – муниципально-частного партнерства) в дошкольном образовании следует признать масштабные меры по повышению прозрачности в планировании и расходовании средств образовательными учреждениями. Речь идет о внедрении на этих уровнях образования нормативного или формульного финансирования в зависимости от числа учащихся, что позволяет преодолеть субъективные факторы в распределении бюджетных ресурсов. Объемы финансирования поставлены в прямую зависимость от количества и качества оказываемых услуг.

Прозрачность деятельности образовательных учреждений и повышение их самостоятельности служат основой для налаживания МЧП, их инвестиционной привлекательности.

На ряду с этим, помимо прозрачности и инвестиционной привлекательности существуют риски и последствия реализации форм, и механизмов МЧП в сфере дошкольного образования:

1. Снижение качества оказываемых услуг.

2. Снижение квалификации персонала.

3. Риск потери имущественного комплекса, приобретенного за счет средств частных партнеров

4. Сокращение финансирования со стороны государственного либо муниципального заказчика.

5. Неприятие преобразований со стороны потребителя.

Для того чтобы нивелировать и окончательно снизить риски предлагается следующее для каждого из пунктов соответственно:

1. Разработать методики оценки работы образовательных учреждений, участвующих в МЧП, включая критерии оценки качества предоставляемых услуг. Разработка ключевых показателей эффективности работы учреждения, участвующего в МЧП. Принятие регламента и формы управленческой отчетности по оценке работы образовательных учреждений, участвующих в МЧП.

2. Внедрение системы оценки качества оказываемых услуг, на основе которой образовательные учреждения, участвующие в МЧП, смогут сформировать ключевые показатели эффективности для основных специалистов образовательного учреждения, объективно оценивать уровень квалификации кадрового потенциала и разработать специальную программу по повышению квалификации для конкретных групп персонала.

3. Широкомасштабное использование механизмов страховой защиты.

4. Разработка и внедрение типовых договоров между государственным заказчиком (учредителем) и образовательным учреждением, участвующим в МЧП, предусматривающим ответственность государственного заказчика (учредителя) за несвоевременное и/или неполное финансирование образовательного учреждения, участвующего в МЧП.

5. Обеспечение прозрачности процессов финансово-хозяйственного управления образовательного учреждения, участвующего в МЧП. Создание условий для распространения механизмов и форм публичной отчетности о

работе образовательных учреждений, участвующих в МЧП. Создание механизмов общественного влияния на образовательную политику в регионе, в том числе через координационные органы, управляющие компании и общественные советы. Проведение имиджевых мероприятий, разъяснительных публикаций в СМИ.

Таким образом, реализация механизмов МЧП в области образования г. Красноярска положительным образом влияет на такие проблемы как: общедоступность дошкольного образования, совершенствование качества предоставляемых услуг в образовательных учреждениях. Так же при прозрачности деятельности ДОО муниципально-частное партнерство способствует снижению инвестиционных рисков вложения в сферу дошкольного образования, что даст толчок к обеспечению инвестиционной привлекательности дошкольного образования для представителей бизнес-сферы и индивидуальных предпринимателей. И напоследок, муниципально-частное партнерство расширит возможности для родителей (законных представителей) выбора образовательной организации, независимо от его формы собственности.

### **3.2 Оценка эффективности внедрения муниципально-частного партнерства в области дошкольного образования**

Система образования функционирует в сфере стратегических интересов государства, частного бизнеса, местных сообществ, но при этом отсутствует механизм представления, согласования и реализации стратегических интересов всех указанных субъектов; —реализация МЧП в сфере образования признается необходимой, но при этом отсутствует ресурсное (концептуальное, нормативно-правовое, организационно-методическое) обеспечение формирования частно-муниципального партнерства; возможность функционирования инфраструктуры, реализующей посреднические функции

между системой образования (на уровне федерации и регионов) и другими участниками МЧП, не обеспечено концептуальным и нормативно-правовым обеспечением деятельности такой структуры. Наконец, необходимо подчеркнуть, что частно-муниципальное партнерство не является самоцелью, а служит средством решения таких актуальных задач современного дошкольного, общего и дополнительного образования, как повышение эффективности использования имеющихся в системе образования ресурсов через квалифицированную систему управления с целью повышения возможностей получения качественного образования детьми с различными (в том числе специальными) образовательными потребностями; объединение (комбинирование) и привлечение ресурсов для повышения качества образовательных программ; создание условий для выбора образовательного маршрута учащимися и осуществления возможности его непрерывного сетевого образования; создание условий для обеспечения психофизиологической безопасности учащихся

В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» оказывается содействие гражданам в получении дошкольного образования в негосударственных образовательных организациях.

Финансовое обеспечение осуществляется за счет бюджетных средств и предоставляется в размере, соответствующем нормативам финансового обеспечения государственных и муниципальных образовательных дошкольных организаций. А также, впервые дошкольное образование закреплено в качестве одного из уровней образования.

Помимо образовательной деятельности и воспитания, введено понятие «присмотр и уход за детьми», которое включает комплекс мер по организации питания и хозяйственно-бытового обслуживания детей, обеспечению соблюдения ими личной гигиены и режима дня.

Устанавливаются равные условия бюджетного финансирования для государственных, муниципальных и негосударственных дошкольных учреждений. В соответствии с Федеральным законом финансовое обеспечение получения дошкольного образования в частных дошкольных образовательных организациях осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации посредством предоставления субсидий на возмещение затрат, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг).

Министерством образования и науки Российской Федерации разработаны методические рекомендации по применению частно-муниципального партнерства в сфере дошкольного образования (от 8 октября 2012 года №08-444).

В целом можно заключить:

– система дошкольного образования г. Красноярска функционирует в сфере стратегических интересов государства, частного бизнеса, местных сообществ, но при этом отсутствует механизм представления, согласования и реализации стратегических интересов всех указанных субъектов;

– реализация МЧП в сфере образования г. Красноярска признается необходимой, но при этом отсутствует ресурсное (концептуальное, нормативно-правовое, организационно-методическое) обеспечение его формирования;

– возможность функционирования инфраструктуры, реализующей посреднические функции между системой образования (на уровне федерации и регионов) и другими участниками МЧП не обеспечено концептуальным и нормативно-правовым обеспечением деятельности такой структуры.

С точки зрения социальной эффективности реализации данного проекта в г. Красноярске можно отметить:



1. Переход на заявительный характер работы позволил не только сократить очередность в дошкольные учреждения, но и позволил семьям с принципиальной позицией посещения исключительно частного детского сада значительно экономить на их услугах;

2. Взаимодействия в рамках МЧП позволило частным садам проводить планирование денежных потоков и рассчитывать на резервы для решения текущих проблем частного сада

3. Реализация программы МЧП усилило контроль со стороны государства за деятельностью частных детских садов.

4. Выросла охватываемость детей, получающих дошкольное образование.

Проблемами организационного характера МЧП в сфере образования г. Красноярска являются:

– отсутствие адекватной инфраструктуры между рынками труда и образовательными услугами, осуществляющей взаимодействие между всеми участниками частно-муниципального партнерства;

– несовершенство нормативно-правовой базы, препятствующей развитию партнерства в сфере образования и его институционализации;

– неразвитость управленческих практик и технологий реализации частно-муниципальных партнерств;

– недостаточная подготовленность педагогических кадров к применению современных образовательных и профессиональных технологий дефицит менеджеров образования;

– морально и физически устаревшая материально-техническая база образовательных учреждений;

– нехватка квалифицированных преподавателей, а также невозможность заинтересовать молодых специалистов в профессиональной деятельности в этой сфере;

– слабый государственный контроль за качеством оказываемых услуг

частными детскими садами в рамках МЧП;

Важнейшими рисками, влияющими на устойчивость проектов МЧП в образовании, являются также отсутствие реальной ответственности государственных и муниципальных структур за реализацию средне и долгосрочных проектов МЧП, слабая координация действий между различными департаментами и управлениями органов исполнительной власти и контролирующими ведомствами. Такая рассогласованность и различие интересов приводит к тому, что руководители учреждений дошкольного образования, участвующих в проектах МЧП, постоянно оказываются в зоне риска несоблюдения бюджетного законодательства или нецелевого использования средств, которые им могут быть инкриминированы проверяющими инстанциями даже в случае согласования и одобрения проектов МЧП региональными и муниципальными органами управления образованием. Необходимо отметить, что в последнее время все больше проявляется стремление к избыточному контролю реализации проектов МЧП со стороны государственных структур.

Несомненным риском развития МЧП в сфере дошкольного образования является недостаточность опыта и квалификации специалистов как государственных и муниципальных органов исполнительной власти, так и частного сектора для обеспечения работы в форме МЧП.

### **3.3 Рекомендации и предложения по повышению эффективности муниципального регулирования в сфере дошкольного образования**

Один из наиболее важных источников получения информации о проблемах в управлении дошкольного образования являются опросы, анкетирование родителей воспитанников дошкольного образовательного учреждения (далее - ДОУ). Для выявления данных проблем нами были проведены опросы родителей на родительских собраниях в ДОУ (исследование

проводилось на базе МБДОУ №211): методом мозгового штурма родителям было предложено выделить 3-4 наиболее важных проблемы касаясь качества услуг, предоставляемых в данном дошкольном учреждении. В исследовании на данном этапе приняли участие родители семи групп дошкольного учреждения: общая численность – 132 человека. Результаты опроса родителей выбранным методом мы сгруппировали и выделили основные пять проблем, относящихся к качеству услуг, предоставляемых в дошкольном учреждении:

1. Низкий уровень качества предоставляемых услуг.
2. Нехватка специалистов ДОУ (штат укомплектован не до конца).
3. Недостаточность дополнительных услуг.
4. Невысокая педагогическая компетентность работников ДОУ.
5. Применение несовременных форм работы с детьми.

Мы видим, что многие выделенные проблемы взаимосвязаны (например, проблема недостаточности дополнительных услуг может быть следствием проблемы нехватки специалистов ДОУ, а низкая педагогическая компетентность работников ДОУ может являться причиной низкого уровня качества предоставляемых услуг).

Следующий этап нашего исследования – выделение среди данных проблем дошкольного образования в вопросе качества предоставляемых ДОУ услуг наиболее значимых. Для этого были проведены индивидуальные опросы родителей, где родителям было предложено на такой вопрос:

«Какую (ие) 1-2 проблемы вы считаете наиболее важными?»

1. Низкий уровень качества предоставляемых услуг.
2. Нехватка специалистов ДОУ (штат укомплектован не до конца).
3. Недостаточность дополнительных услуг.
4. Невысокая педагогическая компетентность работников ДОУ.
5. Применение несовременных форм работы с детьми.

В опросе приняли участие 238 родителей, были получены следующие результаты (рисунок. 3.1).

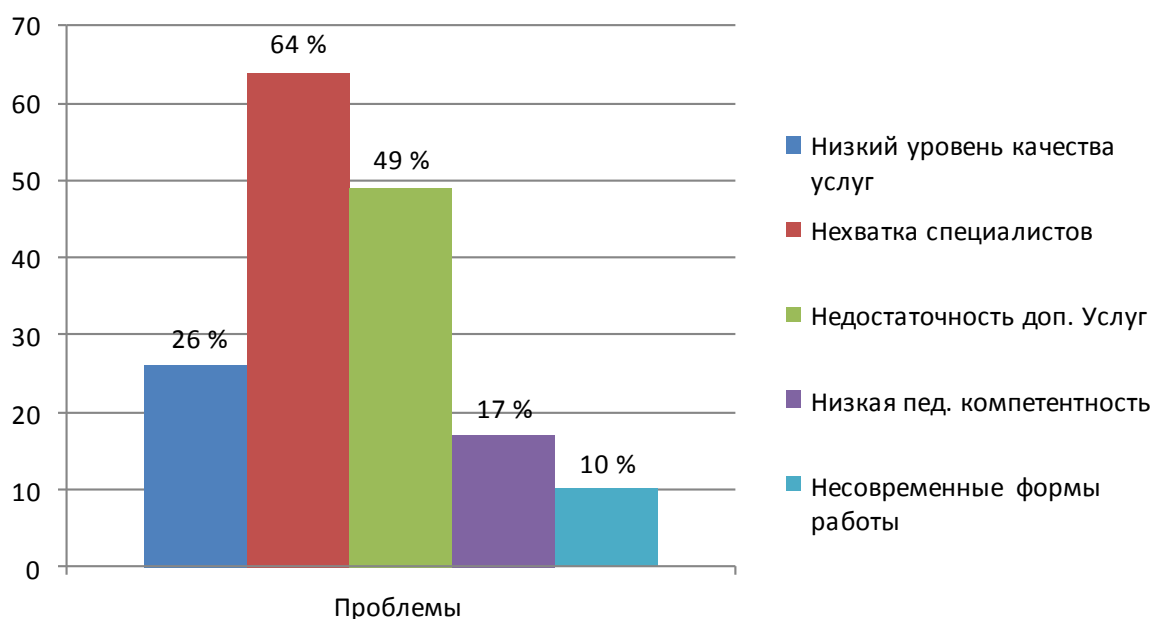


Рисунок 3.1 – Распределение мнений родителей – проблемы качества услуг, предоставляемых ДОУ

Итак, опрос показал, что 64 % родителей (152 опрошенных) считают, что тех специалистов, которые есть в ДОУ недостаточно для полноценного предоставления услуг их детям, 49 % родителей (116 опрошенных) одной из важных проблем считают недостаточность предоставляемых ДОУ услуг, 26 % родителей (61 опрошенный) считают, что образовательные услуги в ДОУ предоставляются некачественно, 17 % родителей (40 опрошенных) считают, что работники ДОУ обладают низкой педагогической компетентностью; а 10 % родителей (25 опрошенных) считают, что в работе с детьми используются несовременные, и, следовательно, неэффективные способы работы, формы работы и прочее.

Мы видим, что наиболее выраженными проблемами явились:

1. Нехватка специалистов ДОУ.
2. Недостаточность дополнительных услуг.

Эта проблема очень актуальна и требует решения. Родители говорят о том, что предоставляемые их ребенку услуги ДООУ для его полноценного развития недостаточны. Необходимость решения выделенной проблемы подтверждается выдержкой из Концепции демографической политики РФ на период до 2025 г., утвержденной Указом Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351: «Обеспечить потребность семей в услугах ДО на основе развития всех форм дошкольных образовательных организаций (государственных, частных), повышение доступности и качества услуг, в том числе на основе принятия стандартов оказываемых услуг, стимулирования развития гибких форм предоставления услуг по уходу и воспитанию детей в зависимости от их возраста».

Так же проблемы неполной комплектации дошкольных учреждений работниками подтверждены статистикой (так, например, на сайте Агентства труда и занятости есть информация о наличии не менее 300 вакансий в дошкольные образовательные учреждения: это 42 вакантных мест воспитателя яслей - сада, 231 вакантное место младшего воспитателя, 9 вакантных мест помощника воспитателя, а также вакантные места логопеда, дошкольного психолога и пр.). Данная проблема зачастую решается нецелесообразно - укрупняются детские группы.

Экспертами общероссийского народного фронта (далее - ОНФ) был проведен опрос родителей дошкольников, посещающих дошкольные учреждения (в опросе приняли участие в т.ч. и родители Красноярского края). Результаты родительского опроса подтверждают отмеченную нами тенденцию - увеличение численности детей в группе. 35% респондентов отметили увеличение количества детей в группе за последние 2 года на 5 человек, а 11% опрошенных родителей сказали, что детей в группе за последние 2 года стало больше на 10 человек.

Поскольку в СанПиН отсутствует понятие верхней планки наполняемости дошкольных групп, многие регионы (в т.ч. и Красноярский край) успешно этим

пользуются и решают проблему доступности детских садов за счет укрупнения групп.

В г. Красноярске есть дошкольное учреждение, направленное именно на решение проблемы нарушений речи детей: это МБДОУ «Детский сад № 249 компенсирующего вида» - всего в нем 130 воспитанников (8 групп для детей с нарушением речи от 3 до 7 лет).

Однако в данном детском саду обучаются и воспитываются дети исключительно с тяжелыми нарушениями речи (причем численность детей сравнительно невелика), при этом существует большое количество детей, тяжесть дефекта которых не столь велика, но логопедическая помощь им необходима. Также в ряде детских садов функционируют логопедические группы, однако в них существует очередь, не всем детям удастся в них попасть (таковы результаты анализа красноярских форумов, отзывов о деятельности логопедов красноярских ДОУ).

Отметим, что в г. Красноярске функционирует порядка 45 частных детских центров, где предоставляются услуги логопеда, однако они к сфере государственного и муниципального управления не относятся.

Проблема логопедов в Красноярском крае и г. Красноярск, в частности, обострилась с вступлением в силу нового закона об образовании (2013 г.). Если раньше логопеды работали даже в тех дошкольных учреждениях, где не было детей с явными отклонениями речевого развития. Это правило было обязательным. Теперь же каждый заведующий дошкольным учреждением волен самостоятельно решать, какие специалисты ему необходимы для того, чтобы выполнить программы по дошкольному образованию.

Итак, налицо проблемы недостаточной укомплектованности дошкольных учреждений работниками, проблема нехватки дополнительных специалистов и услуг - в т.ч. и логопедов. Данная проблема, безусловно, требует решения.

Таким образом, выявлена проблема – нехватка специалистов ДОУ плюс недостаточность предоставляемых объема услуг ДОУ, которую мы будем

рассматривать в комплексе. Следствием данной проблемы является и такая «подпроблема», как неполный охват проблем и потребностей детей (например, если в штате ДООУ всего один логопед, то он будет заниматься только с наиболее тяжелыми случаями в нарушении речи детей, а реальное количество детей, которым требуется коррекционная помощь, значительно выше численности детей, которым она оказывается).

Для решения выделенных проблем нами предложены такие решения – рекомендации по модернизации управления дошкольным образованием в области повышения качества предоставляемых услуг:

1. Введение дополнительных образовательных услуг (появление новых форм образовательных услуг или расширение уже предоставляемых ДООУ образовательных услуг (увеличение нагрузки, увеличение работающих специалистов и пр.)) при оплате их родителями. Отметим, что в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации дошкольные учреждения могут самостоятельно осуществлять финансово- хозяйственную деятельность, поэтому взимание оплаты с родителей за предоставление их детям дополнительных образовательных услуг разрешено законом. Образовательное учреждение вправе привлекать в порядке, установленном законодательством Российской Федерации в области образования, дополнительные финансовые средства за счет:

- предоставления платных дополнительных образовательных и иных предусмотренных уставом образовательного учреждения услуг;
- добровольных пожертвований и целевых взносов физических и (или) юридических лиц.

Для решения проблемы нехватки специалистов ДООУ, неполноты охвата ими потребностей детей мы предлагаем использовать модификацию т.н. рыночного подхода: мы предлагаем привлекать либо 1. немunicipальных поставщиков к оказанию дошкольных образовательных услуг и услуг по присмотру и уходу за счет средств местного бюджета и/или за счет оплаты

дополнительных образовательных услуг родителями, либо 2. повышать нагрузку имеющих в ДОО специалистов через их финансовое стимулирование (дополнительная оплата за работу «сверх» нормы).

Вопрос готовности родителей дополнительно оплачивать необходимые его ребенка услуги специалистов ДОО – очень острый и дискуссионный. Для анализа такой готовности мы провели анкетирование родителей, используя при разработке опросника, факторы, влияющие на спрос образовательных услуг дошкольных учреждений, различны (таб. 1). Анкета находится в Приложении.

Таблица 3.1 - Факторы, влияющие на спрос образовательных услуг дошкольных учреждений

Внешние косвенные факторы	Внешние прямые факторы	Внутренние факторы
1. Состояние экономики. 2. Новые технологии. 3. Структурные изменения в производстве 4. Административные предприятия 5. Образовательная политика	1. Расходы на содержание ребенка. 2. Доходы на развитие рынка образовательных услуг 3. Появление новых образовательных программ у конкурентов	1. Стоимость образовательных услуг в ДОО. 2. Кадровые и материальные ресурсы 3. Популярность программ дошкольного учреждения 4. Расходы на развитие образовательных услуг. 5. Отношения со спонсорами.

Анкетирование было апробировано на группе родителей: 30 человек. Результаты анкетирования показали, что родители в целом могут (24 человека =



80 % опрошенных) и готовы (19 человек = 63 опрошенных) платить за дополнительные услуги дошкольного образовательного учреждения, если это необходимо их ребенку.

Попытаемся конкретизировать предлагаемую нами схему организации дополнительных услуг в ДОУ за счет привлечения финансирования их родителями. Опросы выявили, в частности, что многие родители нуждаются в услугах логопеда для детей, однако в данном дошкольном учреждении (МБДОУ №211) такого специалиста нет. Мы предлагаем такое решение проблемы:

– Для оплаты труда можем взять фиксированную сумму в 8 тыс. рублей в месяц за стандартные логопедические занятия с детьми 2 раза в неделю. Так как по данным исследования в услугах логопеда нуждаются около 40% после 4 лет, дошкольному учреждению предлагается выделить кабинет для дополнительных занятий с детьми (объективная возможность такой меры существует). Статистические данные показали, что родители готовы платить от 150 до 200 рублей за дополнительные занятия с логопедом, тем самым логопед может проводить несколько дополнительных групповых занятий в день, что позволит дошкольному учреждению удержать специалиста.

– Также специалист в своем кабинете может иметь возможность принимать и других детей, не учащихся в данном учреждении, но нуждающихся в услугах логопеда. В таком случае стоимость занятий будет выше, так как доход от занятий будет распределяться между образовательным учреждением и специалистом.

2. Еще одним способом решения выделенных проблем является сотрудничество дошкольного образовательного учреждения с учреждениями профессионального образования (учреждения СПО И ВПО), имеющими профильные для ДОУ направления подготовки. С одной стороны, администрация ДОУ может привлекать успешных выпускников к работе в ДОУ (через участие в Днях карьеры в учебном заведении, через сотрудничество с

отделом карьеры учреждения и пр.), если, к примеру, в штатном расписании предусмотрена должность логопеда, психолога и пр., однако она не заполнена по ряду обстоятельств. А с другой стороны – ДООУ может стать местом производственной практики тех специалистов, в которых оно нуждается – тем самым частично решая насущные проблемы.

Мы провели анализ направлений подготовки и специальностей вузов г. Красноярска и пришли к выводу о том, что, к примеру, логопедов можно привлекать из Красноярского государственного педагогического университета им. В.П. Астафьева (44.03.03 Специальное (дефектологическое) образование); Профили: Дошкольная дефектология, Логопедия) и т.д. Также в КГПУ им. В.П. Астафьева обучают и студентов на направлении 44.03.02 Психолого-педагогическое образование Профиль: Психология и педагогика дошкольного образования, что может явиться источниками привлечения психолого-педагогических работников в ДООУ.

3. Также мы предлагаем ведение дошкольным учреждениям самоконтроля своей образовательной деятельности (внутренний контроль и самоконтроль на сегодняшний момент является основной тенденцией в области гарантий качества любого уровня образования) – здесь мы имеем ввиду разработку и реализацию психолого-педагогического мониторинга всех участников образовательного процесса: детей, их родителей, педагогов ДООУ, а также его администрации:

– определение самочувствия, активности, настроения детей (методы – карты наблюдения, психологические методики и пр.) позволит судить о том, насколько комфортно ребенку в условиях ДООУ, оценка психологической атмосферы в детском коллективе, выявление уровня агрессивности и конфликтности детей психофизиологическая диагностика, диагностика интересов детей и пр. позволит выявить направления коррекционной работы, т.е. определить тех специалистов, в чьей помощи дети нуждаются наиболее всего;

– мониторинг потребностей родителей (методы – анкетирование, опросы), выделяемых ими проблем и имеет многие положительные эффекты: во-первых, администрация дошкольного учреждения получает объективную информацию о качестве получаемых клиентами образовательных услуг, во-вторых, повышается доверие родителей к деятельности образовательного учреждения;

– психолого-педагогический мониторинг работников ДОО (методы – анкетирование, опросы, психологические методики) должен включать в себя определение психоэмоционального состояния, удовлетворенности своей профессиональной деятельностью, выявление зон профессионального роста, определение профессиональной пригодности, выявление проблемных областей в их труде и т.д. (от выделенных показателей во многом зависит качество оказываемых образовательных услуг);

– психолого-педагогический мониторинг администрации ДОО (методы – анкетирование, опросы, психологические методики) должен также включать в себя определение психоэмоционального состояния, уровня профессионального стресса, удовлетворенности своей профессиональной деятельностью, выявление проблемных областей в управленческом труде и функционировании ДОО в целом и т.д.

Подводя итогу данного параграфа, нам с помощью методов мозгового штурма на родительских собраниях в условиях дошкольного учреждения, с помощью опросов и анкетирования удалось выявить основную проблему качества услуг, предоставляемых ДОО, а также готовность родителей к одной из предлагаемых нами мер для ее решения. Так, нами была выявлена такая основная проблема – нехватка специалистов ДОО плюс недостаточность предоставляемых услуг ДОО, плюс неполный охват проблем и потребностей детей: данные проблемы взаимосвязаны и взаимообусловлены, потому мы их рассматривали как единое целое (решение одной проблемы влечет за собой

решение остальных проблем). Для решения данных проблем нами предложены такие решения-рекомендации:

1. Введение дополнительных образовательных услуг (появление новых форм образовательных услуг или расширение уже предоставляемых ДОО образовательных услуг (увеличение нагрузки, увеличение работающих специалистов и пр.)) при оплате их родителями.

2. Сотрудничество дошкольного образовательного учреждения с учреждениями профессионального образования (учреждения СПО И ВПО), имеющими профильные для ДОО направления подготовки.

3. Ведение дошкольным учреждениям самоконтроля своей образовательной деятельности.

Выделенные нами рекомендации, на наш взгляд, смогут решить проблему качества услуг, предоставляемых ДОО, на актуальном этапе ее существования. Отметим, что подобные мониторинги необходимо проводить в системе – только у ДОО будет возможность отслеживать актуальные потребности детей и их родителей в услугах, учитывая которые оно сможет сделать учебно-воспитательный процесс более качественным и эффективным.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Системный характер образование России получило еще в 16 веке. Отсюда берет свое начало развитие данной жизненно-необходимой сферы жизнедеятельности под чутким руководством государства.

Роль и значение образования для страны огромны. Образование входит в состав основных приоритетов российского общества и государства. Образовательная политика - важнейшая составляющая политики государства, инструмент обеспечения фундаментальных прав и свобод личности, повышения темпов социально-экономического и научно-технического прогресса, гуманизации общества, роста культуры. национальной экономики, развития страны, и подрастающего поколения. Поэтому и дошкольное образование должно рассматриваться как особый национальный ресурс, позволяющий решать сложные проблемы социального и экономического развития.

В целом оценивая состояние образовательного законодательства, необходимо отметить, что, оно соответствует общепризнанным нормам международного права и ориентируется на прогрессивные тенденции его развития, но несмотря на это во многих городах Российской Федерации существует ряд проблем в муниципальной системе управления дошкольным образованием.

Отметим следующие негативные тенденции, характерные для дошкольных образовательных учреждений города Красноярска:

- отсутствие должного финансирования образовательных учреждений;
- проблема недостаточной укомплектованности ДОУ специалистами;
- недостаточный объем предоставляемых образовательных услуг;
- невысокий уровень компетентности работников ДОУ;

Как мы упоминали ранее, все эти проблемы нужно рассматривать в комплексе взаимосвязанных проблем и воспринимать их как единое целое (решение одной

проблемы способствует решению другой).

Актуальность и важность таких проблем как: очередность и переуплотнённая дошкольных образовательных учреждений сложно переоценить, не первый год беспомощность муниципалитетов и ситуация, напоминающая замкнутый круг, продолжают волновать общественность.

Но целом, характеризуя преобразования в Красноярске и в стране, можно заключить, то что за последние несколько лет заложены основы для реализации механизмов муниципально-частного партнерства в области дошкольного образования, что положительным образом влияет на такие проблемы как: общедоступность дошкольного образования, совершенствование качества предоставляемых услуг в образовательных учреждениях и увеличение объемов финансирования. Подходить к решению этих вопросов нужно при ясном определении актуальности проблем и понимании их взаимообусловленности.

Таким образом, можно сделать вывод, что эффективность развития системы управления дошкольным образованием будет достигнута только при условии комплексности подхода к процессу развития (модернизации).

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Российская газет, 1993, 25 декабря.
2. Декларация о создании общеевропейского пространства высшего образования (Болонская декларация) (принята в г. Болонье 19 июня 1999 г.).
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 1998 г., №31, ст. 3823.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 7 января 2002 г., № 1 (ч.1), ст.1.
5. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 17 июня 1996 г., № 25, ст.2954.
6. Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» // Ведомостях Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 30 июля 1992 г., № 30, ст. 1797
7. Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» // Российская газета, 1996, 29 августа.
8. Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 35, ст. 4137.
9. Федеральный закон от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных)

учреждений» // Собрание законодательства Российской Федерации, 10.05.2010 г., № 19, ст. 2291.

10. Федеральный закон от 03.11.2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 45, ст. 4626.

11. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2 июня 2003 г., № 22, ст. 2063.

12. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2 августа 2004 г., № 31, ст. 3215.

13. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 40, ст.3822.

14. Национальная доктрина образования в РФ (одобрена Постановлением Правительства РФ от 04.10.2000 г. № 751) // Бюллетень Министерства образования РФ, 2000, № 11.

15. Авакьян С.А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, перспективы. М.: Юрист, 2008.

16. Административное право: Учебник. – изд. 2-е перераб. и доп. / Под ред. Попова Л.Л. – М.: Юристъ, 2009.

17. Гусинский Э.Н., Турчанинова Ю.И. Введение в философию образования – М.: Логос, 2009.

18. Джуринский А.Н. Развитие образования в современном мире – М.: Владос, 2009.

19. Дорохова Г.А. Законодательство о народном образовании. М., 1985.

20. Зборовский Г.Е. и др. Образование как ресурс информационного общества // Социс, 2009, № 7(255).



21. Зборовский Г.Е. и др. Социология образования – М.: Гардарики, 2008.
22. Здравов О.Ю. Законодательство в сфере образования: обеспечение частных и публичных интересов: Материалы научно-практической конференции (Москва, 11 апреля 2007 г.). М.: Стиль, 2007.
23. Зенков В.Н. Концепция развития законодательства в сфере образования // Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М.: Наука, 2009.
24. Леднев В.С. Содержание образования: сущность, структура, перспективы 2-е изд., перераб. М.: Высшая школа, 2009.
25. Матюшева Т.Н. Правовой статус гражданина Российской Федерации и сфера образования: Дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2009.
26. Новоселов В.И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении. Саратов, 1976.
27. Образовательное законодательство государств участников СНГ и стран Балтии / Под ред. В.М. Сырых. М.: Готика, 2009.
28. Ожегов С.И. и др. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю.Шведова / Российская АН.; Российский фонд культуры; 4-е изд., стереотипное – М.: АЗЪ, 2006.
29. Пищулин Н.П. Общество и образование: вчера, сегодня, завтра – М.: Жизнь и Мысль, 2010.
30. Сапаргалиев Г.С., Баянов Е.Б. и др. Государственное управление народным образованием в СССР. Алма-Ата, 1980.
31. Социальные трансформации в России: Теории, практики, сравнительный анализ: Учебное пособие / Под ред. проф. Ядова В.А. – М.: Изд-во «Флинта», 2008.
32. Спасская В.В. Законодательство Российской Федерации в сфере образования: становление и перспективы развития. М.: Сфера, 2006.

33. Суханов Е.А. О концепции Кодекса об образовании и самостоятельного «образовательного права» // Проблемы и перспективы законодательства об образовании и его кодификации: Материалы VI Международной научно-практической конференции. Москва, 11-12 октября 2001 г. / Отв. ред. А.Я. Капустин, В.В. Еремян. М.: Норма, 2002.
34. Федорова М.Ю. Образовательное право. М.: Юрист, 2010.
35. Хлопкова Ю.А. История становления и современное состояние исполнительной власти в России. Сборник статей М.: Новая Правовая культура, 2009.
36. Голубицкий В.М. Управление вузом // Управление социально-культурным учреждением: Межвуз. сб. науч. тр. Свердловск, 2010.
37. Козырин А.Н. Современные проблемы систематизации образовательного законодательства // Ежегодник российского образовательного законодательства, 2009, Т. 3, Вып. 2.
38. Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. М.: Юрист, 2010.
39. Ягофаров Д.А. Методология и методика сравнительно-правовых исследований в области образовательного права // Право и образование, 2009, № 1.
40. Князев Е.А. Перспективный инструмент совершенствования вузовского управления // Университетское управление, 2009, № 2 (30).
41. Корголиев У.И. Экономические аспекты управления качеством образовательных услуг вуза: Автореферат диссертации канд. эконом. наук. Махачкала, 2009.
42. Катькало В.С. Стратегии, структуры и новые задачи адаптации российских университетов // Модернизация экономики и выращивание институтов: В 2-х кн. / Отв. ред. Е.Г. Ясин. М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2009.
43. Кузьминов Я., Филонович С. Бизнес-образование в России: институциональный аспект // Вопросы экономики, 2009, № 1.

44. Менеджмент, маркетинг и экономика образования: Учебное пособие / Под ред. А.П. Егоршина, Н.Д. Никандрова. Новгород: НИМБ, 2009.
45. Годосийчук А.В. Теоретико-методологические проблемы развития инновационных процессов в образовании: Монография. М.: Знание, 2009.
46. Перспективы развития и модернизации экономики высшего профессионального образования / Под ред. Т.В. Абанкиной, Б.Л. Рудника. М.: ГУ-ВШЭ, 2009.
47. Сидоркин Ю.М. Децентрализация управления возможность развития // Университетское управление, 2010, № 4 (27).
48. Богуславская, Т.Н. Формирование подходов к оценке качества дошкольного образования / Т.Н. Богуславская // Проблемы современного образования. – 2012. – № 4.
49. Михалева, О.И. Механизмы согласования и интеграции потребностей в услугах дошкольного образования в муниципальных системах дошкольного образования : учебно-методический комплект / О.И. Михалева ; М-во образования Респ. Саха (Якутия), Ин-т развития образования и повышения квалификации РС(Я). – Якутск : Изд-во ИРО и ПК, 2011.
50. Пуденко, Т.И. Доступность качественного дошкольного образования: риски современного этапа / Т.И. Пуденко // Управление образованием: теория и практика. – 2013. – № 2. – С. 25-36.

## ПРИЛОЖЕНИЕ А

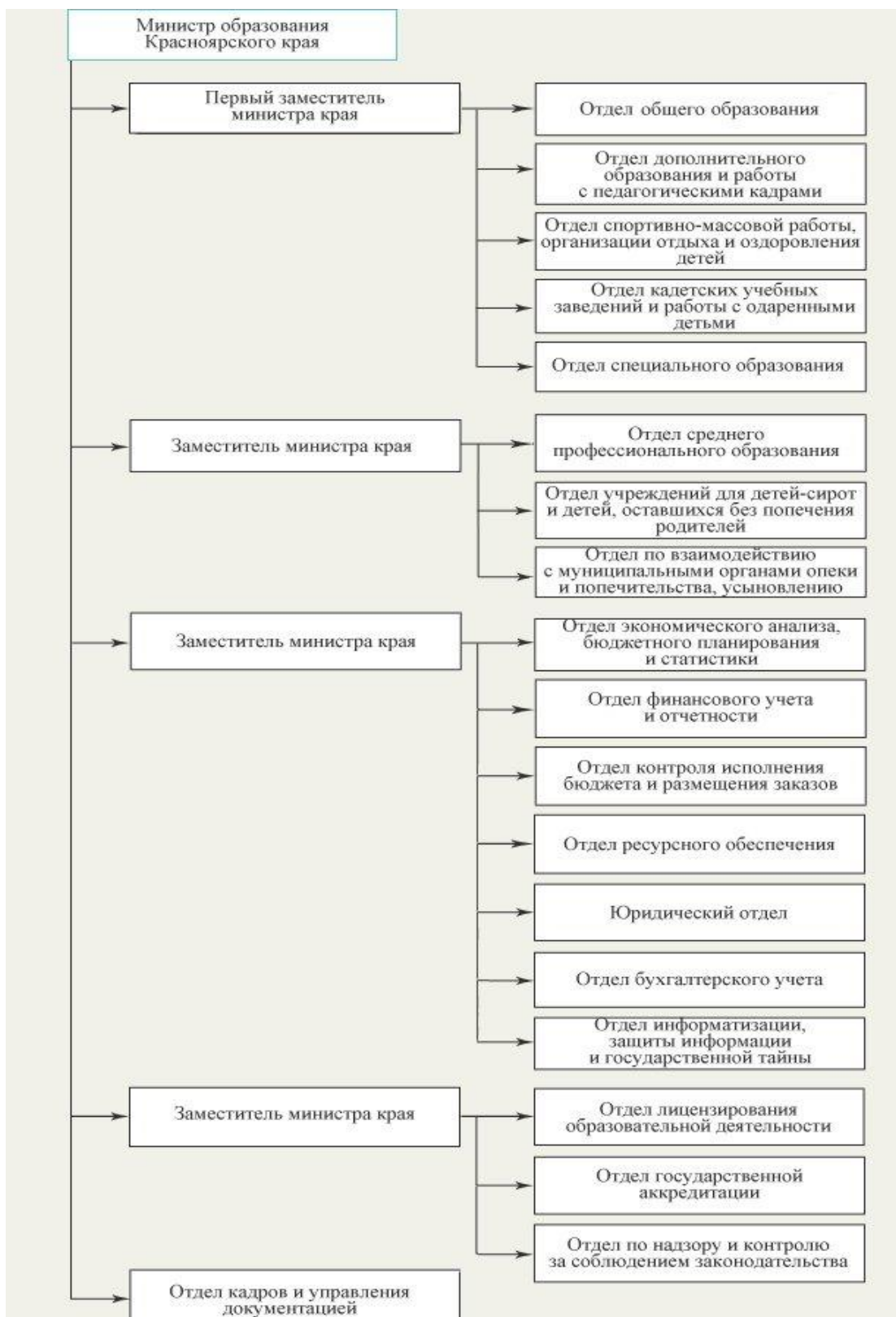


Рисунок 2.1 – Структура системы управления образованием г. Красноярска

## ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Анкета для родителей.

### МОНИТОРИНГ ПОТРЕБНОСТИ РОДИТЕЛЕЙ В ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГАХ

Уважаемые родители!

Просим Вас принять участие в опросе, нацеленным на выявление потребностей Вас и Ваших детей в дополнительных образовательных услугах. Результаты анкетирования позволят сделать учебно-воспитательный процесс более эффективным.

Анкетирование анонимно.

1. Как бы Вы оценили уровень получаемых Вашим ребенком услуг в условиях дошкольного образовательного учреждения (далее - ДООУ) – здесь мы имеем ввиду не только работу в группе, но и работу – психолога, логопеда, музыкального руководителя и т.д.:

А) высокий;

Б) достаточный;

В) недостаточный;

Г) не задумывался (не задумывалась) / не знаю.

2. Как Вы считаете, предоставляемые Вашему ребенку услуги специалистов ДООУ (логопед, психолог и др.), достаточны для него?

А) да;

Б) нет;

В) не задумывался (не задумывалась) / не знаю.

3. Какую оценку Вы бы дали уровню оплаты за услуги ДОУ?

А) оплата неоправданно высока;

Б) оплата приемлема;

В) оплата незначительна, низка;

Г) не задумывался (не задумывалась) / не знаю.

4. Имеет ли Ваша семья финансовые возможности платить за те образовательные услуги, в которых Ваш ребенок дополнительно нуждается?

А) да;

Б) нет;

В) не задумывался (не задумывалась) / не знаю.

5. Готовы ли Вы платить за те образовательные услуги, в которых Ваш ребенок дополнительно нуждается?

А) да;

Б) нет;

В) не задумывался (не задумывалась) / не знаю.

6. Определите среднюю приемлемую для Вас стоимость часа работы специалиста с ребенком при индивидуальной и при групповой работе:

<b>Специалист</b>	<b>Час работы с ребенком при ИНДИВИДУАЛЬНОЙ работе</b>	<b>Час работы с ребенком при ГРУППОВОЙ работе</b>
Логопед		
Психолог		
...		

7. Удовлетворило ли бы Вас, если бы дополнительные образовательные услуги, требующие оплаты, предоставляли имеющиеся в ДОУ специалисты:

А) да;

Б) нет,

В) не задумывался (не задумывалась) / не знаю.

\*\*\*

*Спасибо за честные ответы!*