



УДК 338:61 (076.5)

© М. С. Сюнова, 2013

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ДОШКОЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА ХАБАРОВСКА)

Сюнова М. С. – канд. экон. наук, доцент кафедры «Экономическая теория и национальная экономика», тел.: 8-909-841-15-94, e-mail: marysia-s@yandex.ru (ТОГУ)

В статье рассмотрены основные проблемы развития муниципальной системы дошкольного образования. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления проведена методом ранжирования показателей, отражающих уровень доступности и качества образовательных услуг. Определена общая результативность деятельности местных органов власти в данной сфере.

The paper studies the main development problems of municipal system of pre-school education. The assessment of activity efficiency of local self-government bodies is carried out based on the method of ranging of indicators reflecting level of availability and quality of educational services. The general performance of local authorities in this sphere is determined.

Ключевые слова: проблемы дошкольного образования, показатели системы дошкольного образования, эффективность деятельности органов местного самоуправления.

В современных условиях дошкольное образование имеет большое значение в обучении и развитии ребенка, в его воспитании и становлении как личности. Особый интерес российской общественности к вопросам дошкольного обучения вызван снижением его доступности. В России основные полномочия по организации предоставления образовательных услуг возложены на органы местного самоуправления, оценка деятельности которых позволит определить уровень созданных условий для реализации конституционных прав граждан России на получение качественного дошкольного образования на территории муниципального образования.

В последнее время в городском округе городе Хабаровск наблюдаются высокие темпы рождаемости населения. Начиная с 2003 года, численность жителей города в возрасте от 1 до 6 лет выросла почти на 25 %. В связи с ростом потребностей в образовательных услугах, решение вопросов обеспечения доступности и качества дошкольного образования стало приоритетным направ-

лением деятельности органов местного самоуправления.

Современная система дошкольного образования города включает в себя 83 муниципальных дошкольных образовательных учреждения, 16 ведомственных дошкольных образовательных учреждений и 4 детских сада негосударственной формы собственности. В рамках муниципальной системы дошкольного образования функционируют учреждения общеразвивающего, комбинированного и компенсирующего вида, центры развития ребенка, детские сады, реализующие различные образовательные программы. В городе развиваются вариативные формы предшкольной подготовки. Это группы кратковременного пребывания детей на базе общеобразовательных учреждений и учреждений дополнительного образования, консультативные пункты для родителей с привлечением квалифицированных специалистов.

За счет деятельности муниципальных органов власти, сеть учреждений дошкольного образования постоянно расширяется. Только за 2006-2010 гг. в городе было открыто 17 муниципальных дошкольных учреждений, которые обеспечили прирост мест в детских садах города более чем на 2500.

Несмотря на это, в системе дошкольного образования города существует ряд проблем.

Основной проблемой развития современной системы дошкольного образования города Хабаровска стало снижение доступности образовательных услуг. Как видно из табл. 1 охват услугами дошкольного образования в городе сокращается.

Таблица 1

Основные показатели состояния системы дошкольного образования г. Хабаровска за 2006-2010 гг.

Наименование показателя	2006	2007	2008	2009	2010
Число дошкольных образовательных учреждений, ед., в том числе	88,0	93,0	94,0	99,0	103,0
муниципальные	66,0	71,0	73,0	79,0	83,0
ведомственные	17,0	17,0	17,0	16,0	16,0
негосударственные	5,0	5,0	4,0	4,0	4,0
Количество мест в ДОУ, тыс. ед.	15,0	15,4	16,3	16,9	17,6
Численность детей в ДОУ, тыс. чел.	20,0	20,3	21,0	21,4	22,3
Охват детей дошкольными образовательными учреждениями, %	66,9	64,0	62,7	60,7	59,9
Обеспеченность детей местами в дошкольных учреждениях (на 1000 детей приходится мест)	500,5	485,8	486,6	478,8	473,1
Обеспеченность местами детей, находящихся в дошкольных учреждениях (на 100 мест приходится детей)	133,6	131,8	128,8	126,7	126,6



Низкая обеспеченность детей местами в дошкольных учреждениях города приводит к тому, что в большинстве случаев детские сады посещают дети, родители которых относятся к льготным категориям граждан (работники отдельных отраслей бюджетной сферы или дети из неполных семей). Для большей части населения города вопрос, связанный с получением места для ребенка в детский сад, остается не решаемым. В связи с этим в настоящее время в городе активно развивается целый ряд институтов (надомные группы, мини-сады, няни и т.п.), оказывающих нелегитимные образовательные услуги. Их деятельность не регулируется и не контролируется органами местного самоуправления, поэтому вопрос о качестве предоставляемого ими дошкольного обучения просто не ставится. Именно это и создает позднее проблему неравных стартовых возможностей при поступлении детей в школу.

Анализ показателей состояния системы дошкольного образования показал, что дошкольные учреждения Хабаровска остаются переполненными. Очевидно, что переполненность детских садов является попыткой местных органов власти решить проблему дефицита мест в дошкольных учреждениях. В условиях соблюдения пропорции «1 ребенок на 1 место» численность детей, состоящих в очереди на получение места в дошкольных учреждениях, в несколько раз превышала бы официальные показатели.

Другой серьезной проблемой остается вопрос кадрового обеспечения дошкольных учреждений. Согласно данным органов местного самоуправления потребность в работниках дошкольного образования ежегодно составляет порядка 100 человек (рис. 1). Однако, в действительности потребность в кадрах значительно выше.

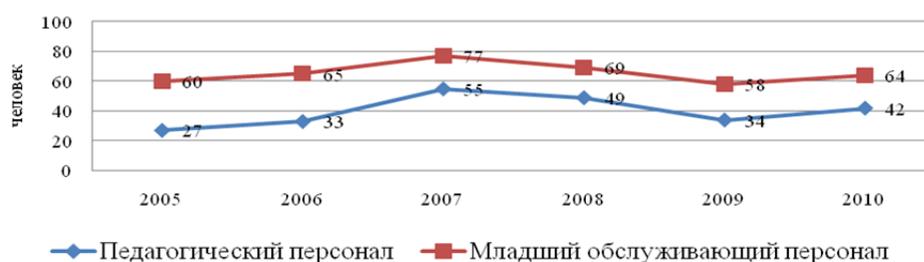


Рис. 1. Потребность в педагогическом и младшем обслуживающем персонале дошкольных образовательных учреждений г. Хабаровска в 2005-2010 гг.

Частично кадровую проблему в детских садах органы власти города решают за счет родителей детей, посещающих данное учреждение. Их численность составляет 22 % всех работников системы дошкольного образования.



Но данная категория граждан, не имеет специального образования, и потому большинство из них не может занимать должности педагогического персонала. Существенную часть имеющейся потребности в педагогическом персонале дошкольных учреждений «закрывают» специалисты пенсионного возраста, доля которых в общей численности педагогов 33 %. Многие из них работают более чем на одну ставку.

Нельзя однозначно оценить и состояние материально-технической базы дошкольных учреждений. С одной стороны, все детские сады города имеют лицензию, наличие которой предполагает соответствие условий организации образовательного процесса нормативным требованиям. Остается высоким и коэффициент посещаемости детей в детских садах ($K=0,63$). Это свидетельствует о хороших условиях содержания детей. В рамках реализации программ по развитию материально-технической базы учреждений образования [4] для ряда дошкольных учреждений приобретаются новое технологическое оборудование, мягкий инвентарь, мебель, персональные компьютеры для обучения детей дошкольного возраста. С другой стороны, в большинстве учреждений остается неудовлетворительным качество спортивных площадок на территории ДООУ и игрового оборудования на прогулочных участках. Нуждается в пополнении оборудование медицинских и физиотерапевтических кабинетов детских садов.

Сложившая ситуация в системе дошкольного образования города Хабаровска показывает, что проводимая муниципальная политика не позволяет жителям города получить необходимый объем качественных образовательных услуг¹. Для оценки эффективности деятельности администрации города в сфере дошкольного обучения была использована система показателей [3], которая включает:

- долю детей в возрасте от 3 до 7 лет, получающих дошкольные образовательные услуги (K1),
- долю детей в возрасте 1-6 лет, состоящих на учете для определения в ДООУ (K2),
- долю педагогического персонала с высшим образованием в общей численности педагогических работников МДООУ (K3),
- отношение среднемесячной заработной платы работников ДООУ к уровню зарплаты работников средних и крупных предприятий муниципального образования (K4),
- долю расходов бюджета на дошкольное образование в общей сумме расходов (K5),
- расходы бюджета в расчете на 1 воспитанника (K6),

¹ В 2010 г. удовлетворенность населения качеством дошкольного образования Хабаровска составляла только 49 %[2]



- коэффициент посещаемости (K7),
- долю расходов на увеличение стоимости основных средств в общем объеме расходов бюджета муниципального образования (K8).

Оценка проводилась с использованием метода ранжирования на основе «суммы мест». Согласно данному методу, наивысший рейтинг получает муниципальное образование, набравшее минимальную сумму мест. Для проведения рейтинговой оценки были использованы фактические значения показателей муниципальных образований Хабаровского края за 2010 г [1]. Результаты исследования представлены в табл. 2.

В результате проведенного исследования было установлено, что город Хабаровск занимает лишь 10 место, из 19 муниципальных образований Хабаровского края. Такая позиция города Хабаровска во многом обусловлена низкими значениями удельных показателей финансирования дошкольных учреждений. Несмотря на то, что ежегодно из бюджета города на дошкольное образование выделяется порядка 1 млрд. р², этих средств хватает только на покрытие расходов по оплате коммунальных услуг и труда работников детских садов. Остальные статьи расходов дошкольных учреждений в большей своей части оплачиваются за счет средств родителей.

Рассчитав общий уровень результативности, мы можем оценить эффективность деятельности органов местного самоуправления в цифровом выражении:

$$Ир = \sum_{k=1}^n (Ирчк * Упк)$$

где Ир – общий уровень результативности;

Ирч_к – частный показатель результативности деятельности, который определяется в отношении наилучшего показателя результативности деятельности из значений по всем муниципальным образованиям субъекта РФ за отчетный год;

Уп_к – удельный вес показателя результативности.

Исходя из того, что общий уровень результативности органов управления города Хабаровска, составляет всего 0,2835 (табл. 3) можно сделать вывод, что по сравнению с другими муниципальными образованиями Хабаровского края, органы местного самоуправления Хабаровска испытывают сильный недостаток финансовых ресурсов. Особенно остро эту проблему ощущают работники детских садов города, потому что уровень дифференциации их заработной платы с доходами работников средних и крупных предприятий города является самым высоким в крае.

² Из бюджета города Хабаровска на дошкольное образование было выделено в 2008г. - 973104 тыс. р., в 2009 г. – 1065309,2 тыс. р. в 2010 г. – 1107892,9 тыс. р., в 2011 г. – 1288373,3 тыс. р.[4]

Таблица 2

Рейтинговая оценка деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований Хабаровского края за 2010 г.

Наименование городского округа или муниципального района	К1	К2	К3	К4	К5	К6	К7	К8	рейтинг	Сумма	ранг
г. Хабаровск	60,30	9 3,3	4 47,2	3 34,24	19 8,99	15 7701,34	18 0,64	7 2,23	7 75	10	
г. Комсомольск-на-Амуре	83,74	2 0,0	1 60,5	1 50,21	11 16,96	1 9960,17	14 0,72	2 1,23	15 47	1	
Блинский район	53,36	13 26,1	17 42,0	5 57,09	7 13,21	7 9254,62	16 0,70	4 1,62	12 81	13	
Вяземский район	51,55	15 20,1	13 15,5	16 43,66	17 12,14	9 9044,39	17 0,70	4 2,32	6 97	18	
Комсомольский район	53,21	14 8,0	8 44,2	4 67,84	2 12,65	8 15019,93	5 0,64	7 0,56	17 65	5-6	
Район Им. Лазо	50,84	16 22,4	15 34,5	10 63,48	5 15,62	2 12200,68	7 0,71	3 13,22	1 59	3-4	
Нанайский район	76,62	3 19,0	12 35,1	9 71,84	1 15,06	4 10109,32	12 0,63	8 0,80	16 65	5-6	
Хабаровский район	57,39	11 15,2	11 34,1	11 35,27	18 11,25	11 6208,43	19 0,76	1 1,56	13 95	17	
Амурский район	53,84	12 1,8	2 58,7	2 65,45	3 15,36	3 9971,21	13 0,67	5 1,63	11 51	2	
Ванинский район	68,15	6 7,3	7 30,1	12 48,51	13 9,44	14 10308,96	11 0,70	4 2,09	8 74	9	
Верхнебуриенский район	42,44	18 21,0	14 41,4	6 45,89	15 14,55	5 14113,75	6 0,67	5 3,13	4 73	7-8	
Николаевский район	76,31	5 11,6	9 38,7	8 45,65	16 10,70	12 12198,33	8 0,63	9 0,48	18 85	16	
Советско-Гаванский район	60,71	8 13,6	10 25,9	13 59,01	6 11,55	10 10543,95	10 0,66	6 1,90	10 73	7-8	
Солнечный район	64,43	7 35,3	18 40,1	7 53,47	8 10,19	13 9301,9	15 0,66	6 2,03	9 83	15	
Аяно-Майский район	76,55	4 7,0	6 7,1	18 63,76	4 8,37	17 18945,32	3 0,64	7 0,28	19 78	12	
Охотский район	59,34	10 0,0	1 6,0	19 52,12	10 8,61	16 17716,75	4 0,71	3 1,54	14 77	11	
Район им. Полины Осипенко	89,02	1 4,6	5 17,9	15 47,74	14 14,25	6 20490,41	2 0,53	11 2,36	5 59	3-4	
Тугуро-Чумиканский район	37,68	19 2,0	3 20,0	14 49,54	12 7,02	19 29111,54	1 0,50	7,60	2 82	14	
Ульчский район	49,89	17 23,5	16 12,5	17 52,39	9 7,66	18 11018,56	9 0,61	10 3,62	3 99	19	



Таблица 3

Общий уровень результативности органов местного самоуправления
г. Хабаровска в дошкольном образовании

	K1	K2	K3	K4	K5	K6	K7	K8
Ирч _к	0,44	0,9	0,76	0	0,19	0,06	0,54	0,16
Уп _к	0,125	0,125	0,125	0,125	0,125	0,125	0,125	0,125
Ирчк-Упк	0,055	0,11	0,095	0	0,024	0,0075	0,067	0,02
	0,2835							

Таким образом, современная система дошкольного образования города Хабаровска характеризуется низким уровнем доступности, недостаточно хорошим состоянием материально-технической базы и старением кадрового состава работников детских садов.

Для решения существующих проблем власти города проводят активную политику. С целью создания условий для удовлетворения потребности образовательных учреждений в квалифицированных педагогических кадрах осуществляется целевая подготовка педагогов в университетах Хабаровского края. Здесь же организованы курсы профессиональной переподготовки педагогов-психологов и учителей-дефектологов. Кроме того, нормативно-правовыми актами городских органов власти установлены льготы по оплате за содержание ребенка в детском саду для детей младшего обслуживающего персонала, производится выплата единовременных пособий молодым специалистам при поступлении на работу в год окончания учебного заведения. Ежегодно администрацией города выделяются комнаты в муниципальных общежитиях для работников детских садов. Управление образования постоянно ищет пути повышения статуса дошкольного педагогического работника. Этому способствуют профессиональные конкурсы, проводимые в городе, такие как «Учитель года», в котором последние годы активно участвуют педагогические работники детских садов. По результатам конкурса победителям конкурса повышают квалификационную категорию без прохождения аттестации.

Администрацией города утверждена программа «Развитие системы дошкольного образования в городе Хабаровске на 2011-2013 годы», которая предусматривает увеличение охвата дошкольным образованием, за счет возврата зданий бывших дошкольными учреждениями и используемых не по назначению. Однако решить проблему доступности дошкольного образования полностью вряд ли получится. В городе активно строятся новые жилые микрорайоны. При этом в обязанности застройщика строительство социальной инфраструктуры, в том числе и детских садов, не входит. Единственным инвестором строительства дошкольных образовательных учреждений в городе остаются органы местного самоуправления, финансовые возможности которых не позволяют им обеспечить строительство необходимого количества детских садов.



В силу того, что бюджет города уже не в состоянии постоянно расширять сеть дошкольных учреждений и покрывать увеличивающиеся расходы муниципальной системы дошкольного образования, администрацией города Хабаровска проводится политика оптимизации расходов на дошкольное образование. Основная часть детских садов города Хабаровска в 2011 году переведена в статус автономных учреждений. Переход на подушевое финансирование будет стимулировать руководителей детских садов искать пути привлечения дополнительных внебюджетных средств. Прежде всего, это будет осуществляться за счет роста размера добровольных родительских взносов. В условиях жесткого дефицита мест в дошкольных учреждениях города, родители будут вынуждены осуществлять необходимые платежи, чтобы отправить детей в детский сад. Но, если доля родительских расходов на содержание ребенка в детском саду будет выше установленных 20 %, то в городе, наряду с существующими проблемами, актуальным станет вопрос об уровне бесплатности дошкольного образования. По нашему мнению, улучшить показатели дошкольного образования и повысить эффективность деятельности местных органов власти города Хабаровска позволит легализация частного предпринимательства в предоставлении образовательных услуг.

Библиографические ссылки

1. Гришина Е. Е. Кузнецова П. О. Анализ современных моделей повышения доступности услуг дошкольного образования и содержания детей / Гришина Е.Е. Кузнецова П.О. – НП Дальневосточные правовые ресурсы. – 2008. – 12с.
2. *Официальный сайт* Правительства Хабаровского края. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.gov.khabkrai.ru. – Дата обращения: 10.02.2013.
3. *Официальный сайт* Росстата. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.habstat.gks.ru. – Дата обращения: 10.02.2013.
4. *Распоряжение* Правительства РФ от 11.09.2008 № 1313-р «О реализации Указа президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://правительство.рф>. – Дата обращения: 10.02.2013.
5. *Официальный сайт* администрации города Хабаровска. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.kabarovskadm.ru. – Дата обращения: 10.02.2013.
6. Симоненко Н. Н. Управление образовательными услугами с применением инновационных методов обучения / Н.Н. Симоненко // Вестник Тихоокеанского государственного университета. – 2012. - №2(25). – С. 207.