
СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

ОСОБЕННОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ДОШКОЛЬНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ НА ПРИМЕРЕ Г. ОДИНЦОВО

У.В. Унусян

Российский университет дружбы народов
Кафедра государственного и муниципального управления
ул. Миклухо-Маклая, 10–2, Москва, Россия, 117198

В данной статье автором рассматриваются особенности получения дошкольного образования, а также проблемы преодоления возникающих трудностей в обозначенной сфере. Значительное внимание уделяется процессу взаимодействия органов местного самоуправления и дошкольных образовательных учреждений. Выявлены задачи органов местного самоуправления Одинцовского муниципального района в области осуществления взаимодействия с дошкольными образовательными учреждениями. Описан комплекс мер по модернизации дошкольного образования в городском поселении Одинцово.

Ключевые слова: дошкольное образование, задачи органов местного самоуправления, проблемы обучения детей, модернизация дошкольного образования.

Ключевой фактор конкурентоспособности инновационной экономики – безусловно, человеческий капитал, под которым принято понимать определенную совокупность знаний, умений, навыков, используемых для удовлетворения многообразных потребностей человека и общества в целом. И, как представляется, наиболее существенный вклад в данный капитал вносит образование. Однако судя по потенциалу, который имеется сейчас у российской системы образования, ее функции (воспитание; социализация; подготовка квалифицированных специалистов; приобщение к современным технологиям и другим продуктам культуры) не могут быть реализованы в полной

мере. Так, существующая в настоящее время российская система дошкольного образования переживает довольно сложный период, претерпевая непрерывные изменения: в 2010 г. было введено в практику работы дошкольных образовательных учреждений Федеральных государственных требований [3], 1 сентября 2013 г. вступил в силу новый Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» [5], а 1 января 2014 г. – Федеральный государственный образовательный стандарт дошкольного образования [2].

К слову сказать, что вплоть до 2010 г. традиционная дошкольная педагогическая практика была основана на работах Н.М. Аксаринной, М.Д. Ковригиной, К.Л. Печора и других авторов середины минувшего столетия. Теперь эта практика трансформируется, и, кроме позитивных изменений, эти трансформации несут в себе и определенные риски. Такие факторы, как неполная законодательная база, переход в автономный режим дошкольных учреждений и связанная с этим острая нехватка финансовых средств, дестабилизируют работу специалистов в сфере дошкольного образования и порождают нестабильность всей системы в целом.

В связи с обозначенными проблемами в настоящее время предпринимаются следующие попытки для их решения:

- разработка локальных актов, которые сопровождают федеральные нормативные документы (в качестве примера можно привести комментарии к соответствующему ФГОС);

- осуществление в регионах России просветительской работы в отношении приоритетных вопросов педагогической деятельности и ее организации (проведение многочисленных семинаров, курсов повышения квалификации и пр.);

- создание рабочих (проблемных, творческих) групп по различным направлениям решения существующих педагогических задач (например, предметно ориентированных, межпредметно ориентированных и комплексно ориентированных творческих групп, рабочей группы, разрабатывающей концепцию современного учебно-методического комплекса по истории России, и т.п.).

Сегодня несомненно важным является то, что в соответствии с положениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятого в 2003 г. [6] (далее – закон № 131-ФЗ), в отличие от предшествующего ему Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г., муниципальные образования больше не представляют собой объекты административного деления – их только создают на определенной территории, не обязательно привязанной к административному делению. К тому же, согласно ст. 34 закона № 131-ФЗ, в структуре органов местного самоуправления имеется две части: обязательная (представительный орган муниципального образования, исполнительно-распорядительный орган (местная администрация) и глава муниципального образования) и необязательная. В необязательную часть могут входить контроль-

ный орган и другие органы местного самоуправления, которые предусмотрены уставом и имеют собственные полномочия по решению определенных вопросов местного значения (к ним относят муниципальную избирательную комиссию, руководство милиции общественной безопасности и пр.).

Если говорить конкретнее, то в Москве, в силу закона № 131-ФЗ, фактически закреплена двойственность муниципального и территориального деления (муниципальные образования и районы) и разграничены полномочия органов местного самоуправления – и таким образом получилось, что на одной и той же территории одновременно действуют как муниципальная власть, так и государственная исполнительная (Совет депутатов и муниципалитет – и управа района).

Так, структура и полномочия органов муниципального образования «Одинцовский муниципальный район Московской области» регламентированы уставом данного муниципального образования, который утвержден решением Совета депутатов Одинцовского района МО от 24.06.2005 № 1/47 [4].

Администрация городского поселения Одинцово – это орган местного самоуправления, высшим должностным лицом которого является глава городского поселения Одинцово. В структуру администрации Одинцово входят различные комитеты и отделы. Администрация включает себя:

- комитет по управлению муниципальным имуществом и землепользованию,
- отдел архитектуры и строительства,
- отдел социальной поддержки населения,
- отдел по благоустройству и озеленению территории,
- отдел транспорта, связи и дорожного хозяйства,
- отдел по развитию малого и среднего предпринимательства, торговли, сферы услуг и защиты прав потребителей,
- отдел по делам молодежи, культуре и спорту,
- а также различные муниципальные унитарные предприятия.

Все эти подразделения администрации в Одинцово выполняют конкретные задачи по обеспечению достойной жизни горожан. В Одинцово администрация курирует также муниципальные дома культуры. Главой городского поселения Одинцово является его мэр.

В структуру городского поселения Одинцово входит также Совет депутатов, который является представительным органом власти, в задачи которого входит разработка и принятие важных для города решений и постановлений, таких, как формирование и принятие бюджета города, работа в округах и т.д.

Итак, представителями местных органов власти являются городская администрация, мэр города, Управление образования Администрации Одинцовского муниципального района. Органы власти избираются населением.

Традиционно требования к органам местного самоуправления предъявляются в отношении социальной сферы. Однако образование относится к ве-

дению местной администрации только в части дополнительного образования, но в этой сфере многие учреждения – частные, и муниципальным органам, соответственно, они не подчиняются. Что касается учреждений дошкольного образования, то на органы местного самоуправления возложено только их материальное обеспечение, а сам образовательный процесс регламентируется и контролируется государством. В компетенции местного самоуправления остаются лишь отчасти сфера культуры, молодежная и семейная политика, физическая культура и спорт, туризм.

Таким образом, в социальной сфере возможности органов местного самоуправления очень ограничены.

Отметим, что еще закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», уже утративший силу, частично отразил некоторые методические аспекты прогнозирования социально-экономического развития. Отдельные положения в сфере территориального зонирования регламентирует также глава 3 ГрК РФ [1].

Согласно закону № 131-ФЗ вопросы планирования и развития территорий прямо относятся к полномочиям городского округа, а в сферу компетенций органов местного самоуправления включены утверждение и реализация планов и программ комплексного социально-экономического развития территориальных образований, а также организация статистического анализа и учета показателей, которыми характеризуется динамика социальной и экономической сфер.

К слову, деятельность органов местного управления существует в определенной среде, имеющей свои особенности. К их числу можно отнести:

- 1) внутреннюю государственную политику, требующую ускорять развитие и принятие решений;
- 2) постоянные изменения и реформирование;
- 3) необходимость усиливать контакты с бизнесом и населением;
- 4) необходимость строгой нормативной регламентации административной деятельности и многих сфер жизни.

Перечислим традиционные (и иногда весьма действенные) методы решения этих вопросов:

- 1) повышать квалификацию кадров посредством семинаров и дополнительного образования;
- 2) омолаживать кадровый состав;
- 3) расширять штаты (из-за чего неизбежно происходит вертикальный или горизонтальный рост структур и их усложнение, уменьшается степень управляемости, растут затраты на содержание, а в итоге замедляется время принятия решений и снижается их качество);
- 4) издавать внутренние и публичные регламенты оказания муниципальных услуг (благодаря этому деятельность упорядочивается, но в то же время уменьшается количество возможных вариантов решений – типизировать все

практически невозможно, а в работе местной администрации очень часто встречаются нетиповые вопросы);

5) расширять присутствие органов местного самоуправления в Интернете (сегодня каждая администрация имеет свой сайт, а часто и блог, – это действенные способы контакта с населением);

6) увеличивать количество дистанционных сервисов (пока что в органах местного самоуправления не слишком широко распространена электронная запись на прием, внедренная во многих федеральных структурах, а помимо того электронные письма все равно должны рассматривать ответственные люди, и на это уходит время);

7) широко использовать электронные справочные системы (они удобны благодаря своей универсальности, но не всегда вовремя обновляются и не обязательно включают все необходимые нормативные акты, а к тому же не в полной мере адаптированы для практического использования на конкретной территории);

8) внедрять дистанционный информационный обмен с помощью электронных сервисов (в основном это просто заменяет бумажную переписку на переписку электронную, а фактический доступ к чужим ресурсам отсутствует, не говоря уже об их ограниченном количестве).

С помощью указанных методов можно существенно механизировать взаимодействие дошкольных образовательных учреждений с органами местной власти, но автоматизировать его в нужной мере нельзя. С нашей точки зрения, для следующего уровня развития действительно эффективными станут другие меры. Необходимо:

1) провести исследования в сфере организации местной власти, ориентированные на конкретные практические вопросы;

2) развивать и внедрять комплексные, адаптированные к местным нуждам системы поддержки принятия решений, основанные на справочных системах и анализе существующей практики;

3) создавать новые информационные ресурсы и открывать органам местной власти удаленный доступ к уже существующим электронным базам данных, заменять переписку роботизацией отправления и получения запросов.

4) разрабатывать алгоритмы принятия местных решений по типовым вопросам.

Так, в настоящее время к приоритетным задачам органов местного самоуправления Одинцовского муниципального района относятся развитие системы образования и поддержка социально ориентированных предпринимателей, функционирование социальной среды, создание условий обеспечения дошкольников услугами в сферах воспитания, образования, а также в отношении ухода и присмотра.

Муниципальная политика относительно модернизации системы дошкольного образования предполагает создание в данных образовательных учреждениях условий, соответствующих требованиям федеральных государствен-

ных образовательных стандартов образования, обеспечивающих безопасность образовательной среды и возможность использования современных образовательных технологий. Обеспечение детей общедоступным дошкольным образованием предполагается за счет строительства зданий учреждений дошкольного образования, реконструкции и модернизации объектов дошкольных образовательных учреждений в Одинцовском муниципальном районе.

В Одинцовском районе также возникает ряд проблем, связанных с пребыванием на территории значительного числа трудовых мигрантов, количество которых за последние годы значительно возросло: доля детей трудовых мигрантов составляет 6,4% от общего числа обучающихся в муниципальных образовательных учреждениях (в Московской области – до 15%). Проблема обучения детей трудовых мигрантов состоит в том, что уровень их владения русским языком различен, и он, как правило, гораздо ниже, чем у русскоговорящих сверстников. Укрепление позиций русского языка, преподаваемого на культуросообразной (то есть основанной на учете условий, в которых находится человек) основе, призвано способствовать культурной и языковой адаптации мигрантов, установлению более тесных контактов со сверстниками на основе общепринятых норм поведения в обществе.

Однако реализация указанных мер даже без учета увеличения рождаемости, ввода новых жилых объектов и связанных с этим миграционных процессов позволит добиться частичного результата.

В этих условиях необходимо пересмотреть стратегию развития системы дошкольного образования Одинцовского муниципального района, проанализировать лучшие российские практики в области увеличения мест в дошкольных образовательных организациях и привлечь к решению поставленных задач более широкое экспертное сообщество. Особое внимание целесообразно обратить на опыт Свердловской области, Пермского края, Красноярского края и Белгородской области.

Поддержка негосударственного сектора системы дошкольного образования должна превратиться в одно из важнейших направлений соответствующей муниципальной политики. Проблемы, возникающие при открытии частной дошкольной образовательной организации с функциями присмотра и ухода, серьезно снижают потенциал его участия в достижении необходимого муниципального образованию результата. К таким проблемам можно отнести:

- высокую стоимость аренды или купли недвижимости, в которой будет размещаться организация;
- сложность порядка лицензирования образовательной деятельности;
- недоступность заемных средств, отсутствие у кредитных организаций специализированных программ поддержки социальных предпринимателей;
- острый дефицит на местном рынке труда высококвалифицированных дошкольных воспитателей и педагогов и т.д.

Стоит отметить, что в последнее десятилетие спросом на услуги дошкольных организаций определилось развитие в дошкольном образовании следующих форм частного капитала.

1. Семейный детский сад. Место расположения такой организации – квартира с обустроенными зонами для игр и занятий (в том числе физкультурой) и спальней. Организаторами семейного детского сада являются, как правило, социально активные родители.

2. Загородный детский сад. Такая организация располагается обычно в бывшем жилом или гостиничном малоэтажном здании и оказывает полный спектр образовательных услуг и услуг по уходу и присмотру за дошкольниками.

3. Билдинг-сад. Располагается на первом этаже многоквартирного жилого дома. Проект «Билдинг-сад», одобренный Агентством стратегических инициатив, рекомендован к применению во всех российских регионах.

4. Центр детского развития. В данной организации реализуются различные программы развития дошкольников, а также осуществляется уход и присмотр за детьми, при этом лицензирование образовательной деятельности не требуется.

Перечислим основные преимущества поддержки негосударственных форм дошкольного образования как механизма, благодаря которому снижаются очереди в детские сады.

1. Снижаются расходы местного бюджета на создание и содержание новых мест в дошкольных образовательных учреждениях.

2. Быстро растет количество дошкольников, обеспеченных образовательными (развивающими) услугами.

3. Появляется возможность регулировать качество услуг частных организаций, не обладающих лицензией на право осуществлять образовательную деятельность.

По нашему мнению, комплекс мер по модернизации дошкольного образования в городском поселении Одинцово должен включать в себя:

– обеспечение доступности качественных образовательных услуг для граждан независимо от их места жительства, состояния здоровья, социально-экономического статуса семьи;

– удовлетворение потребностей города Одинцово в педагогических кадрах высокой квалификации;

– реализацию потенциала образования в консолидации с социокультурной сферой района.

В свете выявленных проблем ключевым направлением дальнейшего развития взаимодействия местной власти и образовательных учреждений представляется именно информатизация и автоматизация работы. У сотрудников муниципального образования появится дополнительный временный ресурс

для того, чтобы решать действительно сложные вопросы, осуществлять качественное планирование собственной педагогической деятельности.

В соответствии с результатами анализа социального и экономического эффектов и организационно-правовых механизмов компенсации за счет местного бюджета родителям, чьи дети не обеспечены услугами муниципальных дошкольных образовательных учреждений, мы также предлагаем следующие меры:

- разработку порядка реализации федерального проекта «Билдинг-сад»;
- проведение аудита нежилых помещений, находящихся в муниципальной собственности, подготовку предложений по передаче в аренду части таких помещений с целью размещения в них частных организаций для детей дошкольного возраста;

- разработку предложений по созданию ассоциации негосударственных образовательных организаций Одинцовского муниципального района, которая будет представлять собой местную саморегулирующуюся организацию.

Представляется целесообразным, что в рассматриваемой сфере необходимо осуществление следующих мероприятий:

- 1) создать рабочую группу по поддержке негосударственных форм дошкольного образования при комиссии по образованию, здравоохранению и социальной поддержке населения;

- 2) включить в план работы на 2015 г. мероприятия, направленные на обмен опытом и взаимодействие органов местного самоуправления и негосударственных дошкольных организаций Одинцовского муниципального района.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 29.06.2015). URL: <http://base.garant.ru>.
- [2] Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 17.10.2013 № 1155 «Об утверждении Федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc.
- [3] Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 23 ноября 2009 г. № 655 «Об утверждении и введении в действие федеральных государственных требований к структуре основной общеобразовательной программы дошкольного образования». URL: <http://base.garant.ru>.
- [4] Устав Одинцовского муниципального района Московской области (утв. решением Совета депутатов Одинцовского района МО от 24.06.2005 № 1/47) (ред. от 18.12.2014) (Зарегистрировано в ГУ Минюста России по Центральному федеральному округу 28.06.2005 № 353-ГР). URL: <http://base.garant.ru>.
- [5] Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». URL: <http://минобрнауки.рф/документы>.
- [6] Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.07.2015). URL: <http://base.garant.ru>.

REFERENCES

- [1] Gradostroitel'nyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 29.12.2004 № 190-FZ (red. ot 29.06.2015). URL: <http://base.garant.ru>.
- [2] Prikaz Ministerstva obrazovanija i nauki Rossijskoj Federacii ot 17.10.2013 № 1155 «Ob utverzhdenii Federal'nogo gosudarstvennogo obrazovatel'nogo standarta doshkol'nogo obrazovanija». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc.
- [3] Prikaz Ministerstva obrazovanija i nauki Rossijskoj Federacii ot 23 nojabrja 2009 g. № 655 «Ob utverzhdenii i vvedenii v dejstvie federal'nyh gosudarstvennyh trebovanij k strukture osnovnoj obshheobrazovatel'noj programmy doshkol'nogo obrazovanija». URL: <http://base.garant.ru>.
- [4] Ustav Odincovskogo municipal'nogo rajona Moskovskoj oblasti (utv. resheniem Soveta deputatov Odincovskogo rajona MO ot 24.06.2005 № 1/47) (red. ot 18.12.2014) (Zaregistrirvano v GU Minjusta Rossii po Central'nomu federal'nomu okrugu 28.06.2005 № 353-GR). URL: <http://base.garant.ru>.
- [5] Federal'nyj zakon ot 29 dekabrja 2012 g. № 273-FZ «Ob obrazovanii v Rossijskoj Federacii». URL: <http://minobrnauki.rf/dokumenty>.
- [6] Federal'nyj zakon ot 06.10.2003 № 131-FZ (red. ot 29.06.2015) «Ob obshhix principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii» (s izm. i dop., vstup. v silu s 11.07.2015). URL: <http://base.garant.ru>.

FEATURES OF INTERACTION BETWEEN LOCAL AUTHORITIES AND PRE-SCHOOL EDUCATIONAL INSTITUTIONS IN MODERN RUSSIA (BY THE EXAMPLE OF ODINTSOVO DISTRICT)

Uliana V. Unusyan

Department of Public Administration
Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya st., 10–2, Moscow, Russia, 117198

In this article the author discusses the features of pre-school education and the problem of overcoming the arising difficulties. Considerable attention is paid to measures of the operation process of interaction between local authorities and pre-school institutions. The author touches the tasks of local governments of Odintsovo municipal district. The author describes the complex of measures on modernization of pre-school education in Odintsovo district.

Key words: pre-school education, tasks of local governments, the problems of teaching children, modernization of pre-school education.