

УПРАВЛЕНИЕ СИСТЕМОЙ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ

3.1

Общие положения

Бюджетное финансирование образования в общем виде можно назвать ресурсным обеспечением процесса функционирования и развития системы образования со стороны государства (учредителя). Ресурсное обеспечение, как было показано выше, определяется пределами обязательств, принятых на себя государством в сфере образования: объемом бюджетного финансирования в процентах к ВВП или расходной части бюджета; установленными законодательством размерами оплаты труда работников; размерами стипендий учащимся, социальных пособий и т.п. Общая характеристика обязательств государства сводится к двум основным положениям.

1. Принятые обязательства охватывают не все направления ресурсного обеспечения образования, касаются удовлетворения не всех потребностей системы образования, а только некоторого набора потребностей.

2. Даже принятые обязательства далеко не в полной мере обеспечиваются ресурсами государства — бюджетным финансированием.

В этих условиях либо сама система образования (некоторая ее обособленная часть), либо внешняя по отношению к образованию система должны определять приоритетность и степень выполнения обязательств государства. Эта функция возложена на управление образованием и реализуется в значительной степени в соответствии со сложившейся практикой финансирования образования, осуществляемой органами управления образованием.

В соответствии с Законом Российской Федерации “Об образовании” (статья 8) система образования представляет собой совокупность взаимодействующих:

- преемственных образовательных программ и государственных образовательных стандартов различного уровня и направленности;
- сети реализующих их образовательных учреждений независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов;
- органов управления образованием и подведомственных им учреждений и организаций.

Согласно “классическим” определениям управление представляет собой обособленную организационную деятельность, необходимую для того, чтобы управляемый объект в своей деятельности достиг тех целей, которые перед ним поставлены¹. Управление возникает там, где существует несколько элементов (людей, организаций), связанных общей деятельностью, и имеется некая общая цель такой деятельности. Управляемым объектом является система образования, и управлять, следовательно, нужно как системой в целом, так и указанными выше ее составными частями.

Управление образованием, таким образом, представляет собой деятельность, направленную на достижение поставленных целей с точки зрения:

- содержания и формы преемственных образовательных программ и государственных образовательных стандартов различного уровня и направленности;
- параметров сети реализующих их образовательных учреждений независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов;
- функционирования органов управления образованием и подведомственных им учреждений и организаций.

Всякое управление должно решать следующие задачи.

1. Оценка состояния — определение места объекта управления относительно стоящих перед ним целей.

¹ См. например: Финансово-кредитный словарь. М.: Финансы и статистика, 1988. Т. 3. С. 266; Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. М.: Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации: Дело, 1997. С. 38—39 и др.

2. Планирование — определение путей (направлений) перемещения объекта управления в новое состояние, адекватное (более приближенное) к стоящим перед ним целям.

3. Организация — создание необходимых условий, структур, коллективов, ресурсов и т.п. для выполнения запланированных мероприятий.

4. Мотивация — создание побудительных мотивов для людей, выполняющих запланированные мероприятия.

5. Контроль результатов — проверка результатов выполненных работ с точки зрения достижения поставленных целей.

Управление как вид деятельности носит выраженный *целевой* характер и для своего осуществления нуждается в наличии сформулированной цели.

Конституция Российской Федерации целей перед системой образования прямо не ставит, определяя граничные условия доступности и бесплатности образования для граждан России (статья 43). Можно предположить, что основной целью системы образования является приведение ее в такое состояние, при котором качественное образование доступно всем, кто желает его получить, и сохранение этого состояния в меняющихся условиях, в том числе экономических. Достижение этой цели осуществляется посредством придания элементам системы образования таких свойств, сочетание которых поднимет на новый (необходимый) уровень систему в целом.

Принятые в последние годы документы, направленные на развитие и модернизацию системы образования, в качестве обязательного раздела содержат формулировки целей и задач, стоящих перед системой образования.

Федеральная программа развития образования¹ как главную цель определяет “развитие системы образования в интересах формирования гармонично развитой, социально активной, творческой личности и в качестве одного из факторов экономического и социального прогресса общества на основе провозглашенного Российской Федерацией приоритета образования”. При реализации Программы перед органами власти, обществом, системой образования ставится двенадцать целей более частного

¹ См.: Федеральный закон Российской Федерации от 10 апреля 2000 г. № 51-ФЗ “Об утверждении Федеральной программы развития образования”.

характера, сформулированных в терминах процессов, а не конечных результатов. Их общая направленность соответствует, разумеется, главной цели, но не позволяет, на наш взгляд, оценить степень ее достижения, а также степень достижения частных целей.

Тем не менее с учетом задач, решаемых в рамках Программы, поставленные цели определяют вектор развития системы образования, главными направлениями которого могут считаться доступность образования, его качество и эффективность использования системой образования выделяемых ей ресурсов.

Следует отметить, что Программа рассчитана на период 2000—2005 гг., поэтому необходимо в 2002—2003 гг. начинать подготовительные работы по разработке аналогичной программы на последующий период.

В проекте концепции реформирования образования¹ перед системой образования были поставлены следующие задачи:

- обновить содержание и повысить качество образования;
- улучшить социальное положение и оплату труда педагогического персонала и руководителей учебных заведений;
- провести структурную перестройку образования, пересмотреть и упорядочить сеть образовательных учреждений, направления подготовки специалистов, обеспечив их соответствие спросу на рынке труда;
- обеспечить стабилизацию и укрепление финансового положения системы образования, перейти к новым экономическим отношениям в этой сфере, в полной мере использовать возможности рыночных механизмов;
- улучшить управление системой образования на всех уровнях. Завершить переход от распределительного и директивного к регулирующему руководству этой системой, обеспечивающему развитие образования на базе инновационных процессов.

Это во многом перекликается с направлениями модернизации высшего и среднего специального образования, намеченными в 1987 г.², положениями законодательства, а также связы-

¹ Реформа образования в Российской Федерации: концепция и основные задачи очередного этапа. Проект / Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации. М., 1997 (сентябрь).

² Основные направления перестройки высшего и среднего специального образования в стране. М.: Высшая школа, 1987.

вается с обострившейся к этому времени финансовой ситуацией в системе образования ввиду недостаточного бюджетного финансирования. Следует отметить, что к концу 1996 г. практически до нуля сократилось финансирование расходов системы образования, не связанных с социально значимыми выплатами (зароботная плата, стипендии), в 1998 г. были сразу на 26,6% секвестрированы расходы федерального бюджета. Разумеется, в этой ситуации надо было искать какие-то варианты решений. Были предложены меры:

а) по экономии бюджетных средств (известное постановление Правительства Российской Федерации от 17 июня 1998 г. № 600 “Об утверждении Программы экономии государственных расходов”);

б) по рационализации экономических (в первую очередь финансовых) отношений в системе образования с целью привлечения дополнительных средств.

Реализация всех этих мер возлагалась в первую очередь на органы управления образованием. Соответственно были определены основные направления развития самой системы управления с целью обеспечения динамичного развития и высокого качества образования, его многообразия и ориентации на удовлетворение запросов личности, общества и государства. Иными словами, нужно было создать систему государственно-общественного управления, гарантирующую эффективное функционирование системы образования, ее движение “в нужном направлении”, а точнее сказать — сохранение образовательного потенциала в условиях резкого ограничения ресурсного потенциала.

Были поставлены следующие задачи в области управления сферой образования:

обеспечить развитие общественной составляющей системы управления;

упорядочить разделение и наладить координацию функций, полномочий и ответственности между различными уровнями управления образованием;

преодолеть ведомственность в управлении системой образования, в том числе за счет использования практики многоучредительства учебных заведений;

создать полноценное информационно-статистическое обеспечение органов управления и учреждений образования.

Основные направления реформирования системы управления образованием предлагали:

дальнейшее расширение автономии учреждений образования с одновременным повышением их ответственности за конечные результаты деятельности;

уточнение компетенции, полномочий и ответственности органов управления образованием всех уровней и обеспечение их эффективного взаимодействия;

переход от распределительного и директивного к регулирующему управлению системой образования;

развитие общественно-государственных форм управления образованием.

Во многом аналогичный подход к решению проблем управления образованием на современном этапе предложен Государственным советом Российской Федерации: “Меры государственной поддержки образования должны сочетаться с усилением роли государства в обеспечении соответствия образовательной деятельности запросам личности и общества. Органы государственной власти и управления призваны совместно с общественностью добиваться высокого, современного качества работы образовательных учреждений и организаций независимо от формы собственности, систематически анализировать перспективные потребности рынков труда и проводить рейтингование учебных заведений, широко распространять информацию об этом”¹.

Второй важной характеристикой управления является то, что это *обособленный* вид деятельности. Применительно к системе образования это означает, что для ее управления создаются специальные организации (структура управления) со своей системой взаимоотношений, кругом решаемых задач и выполняемых работ (функции управления), включая ряд функций, связанных с бюджетным финансированием. Система образования, следовательно, объединяет в себе не только собственно образование, но и органы управления и организации, необходимые для функционирования образовательных учреждений и осуще-

¹ Образовательная политика России на современном этапе. Доклад рабочей группы президиума Государственного совета Российской Федерации по вопросам реформы образования 29 августа 2001 г. // Модернизация российского образования: документы и материалы / Редактор-составитель Э.Д. Днепров. М.: ГУ ВШЭ, 2002. С. 31.

ствления образовательного процесса. Органы управления, таким образом, должны осуществлять свою управленческую деятельность, находясь внутри управляемого объекта и будучи одновременно составной частью этого объекта. В известном смысле можно, видимо, говорить о самоуправлении системы образования.

Таким образом, анализ и оценка эффективности бюджетного финансирования образования должны учитывать систему управления (самоуправления) образованием.

3.2

Объект управления

Основной характеристикой системы образования, как следует из определения (статья 8 Закона Российской Федерации “Об образовании”), является то, что она состоит из организаций совершенно определенной организационно-правовой формы — образовательных учреждений. Отличительные признаки образовательных учреждений сформулированы в законодательстве. Для целей рассмотрения системы управления важно, что это единая и пока в основном единственная форма организации, которая осуществляет образовательный процесс. Совокупность расположенных на территории Российской Федерации образовательных учреждений принято называть сетью.

Образовательные учреждения в зависимости от формы собственности делятся на государственные и негосударственные. В последней группе выделяются муниципальные образовательные учреждения и образовательные учреждения, созданные юридическими (кроме органов государственного управления) и физическими лицами. Муниципальные образовательные учреждения обычно (хотя и не совсем строго) относят к государственным образовательным учреждениям. При анализе бюджетного финансирования с таким объединением можно согласиться, так как оно базируется на единстве консолидированного бюджета Российской Федерации, объединяющего как государственные, так и муниципальные бюджеты.

Государственный и муниципальный сектор образования в Российской Федерации количественно характеризуется показателями, приведенными в табл. 1.1.

Распределение образовательных учреждений по уровням управления сложилось исторически.

- Дошкольные образовательные учреждения и общеобразовательные школы в подавляющем большинстве находятся в ведении муниципальных образований и финансируются из соответствующих муниципальных бюджетов.

- Образовательные учреждения начального профессионального образования находятся в ведении, в основном, двух министерств и ряда субъектов Российской Федерации.

- Образовательные учреждения среднего и высшего профессионального образования находятся в основном в ведении федеральных органов власти; создание сети этих учреждений являлось составной частью экономической политики государства при формировании отраслей промышленности, сельского хозяйства, решении задач всеобщей грамотности, медицинского обеспечения и т.д.

Большинство государственных образовательных учреждений начального профессионального образования находятся в ведении Минобразования России и Минюста России. Более 1200 учреждений данного уровня образования находятся в ведении субъектов Российской Федерации и финансируются из их бюджетов (табл. 3.1).

Таблица 3.1. Распределение учреждений начального профессионального образования по министерствам (ведомствам) и субъектам Российской Федерации

Министерство (ведомство), субъект федерации	Количество учреждений	Контингент учащихся, человек
Всего по территории России	3893	1687744
В том числе		
Минобразование России	2251	1033341
Минюст России	357	65067
Субъекты Российской Федерации	1285	589336
Из них		
Вологодская область	53	19753
Санкт-Петербург	96	57242
Новгородская область	24	9136
Москва	156	73439

Окончание табл. 3.1

Министерство (ведомство), субъект федерации	Количество учреждений	Контингент учащихся, человек
Московская область	118	49787
Нижегородская область	79	35156
Волгоградская область	70	24945
Самарская область	50	36810
Ульяновская область	41	15477
Республика Татарстан	110	44938
Ставропольский край	48	30211
Свердловская область	140	62142
Челябинская область	113	53497
Кемеровская область	88	39451
Томская область*	38	15709
Ямало-Ненецкий автономный округ	8	3431
Ханты-Мансийский автономный округ	22	10819
Республика Саха — Якутия	31	7393

* Не включены 3 училища, оставшиеся в федеральном ведении.

Источник: статистические данные формы № 1 (профтех)-сводная (годовая) за 2000 г.

Государственные образовательные учреждения среднего профессионального образования находятся в ведении федеральных министерств и ведомств Российской Федерации, а также субъектов Российской Федерации (табл. 3.2).

Таблица 3.2. Распределение средних специальных учебных заведений на начало учебного года по министерствам (ведомствам) в 2000 г.

Министерство (ведомство), организация	Количество учебных заведений	Контингент студентов, человек
Всего по территории России	2713	2311318
В том числе		
Минатом России	19	17265
Минздрав России	389	233972
МИД России	1	484
Минкультуры России	266	78897
Минобразование России	690	691392
Минобразование России — педагогические учебные заведения (в ведении субъектов федерации)	338	212330

Окончание табл. 3.2

Министерство (ведомство), организация	Количество учебных заведений	Контингент студентов, человек
МПТР России	7	5628
МПР России	22	15057
МПС России	67	89006
Минсвязи России	14	22708
Минсельхоз России	293	282753
Минтранс России	74	83620
Минтруд России	15	11369
Минфин России	16	25007
Минэкономразвития России	54	67230
Минэнерго России	82	101299
Госкомрыболовство России	15	17636
Госкомспорт России	36	8488
Госстандарт России	2	1390
Госкомстат России	18	18116
Госстрой России	92	154132
Росгидромет	6	3989
Роскартография	5	2730
Росрезерв	1	1273
РАГС при Президенте Российской Федерации	4	556
Правительство Российской Федерации	2	834
РАО “Газпром”	1	992
Центробанк России	13	6203
Центросоюз России	71	85889
Органы управления образованием субъектов Российской Федерации	100	71073

Источник: Анисимов П.Ф., Коломенская А.Л. Среднее профессиональное образование в Российской Федерации в 2000 году. С. 32—33.

Распределение государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования по министерствам, ведомствам, организациям и субъектам Российской Федерации приведено в табл. 3.3.

Таблица 3.3. Распределение государственных высших учебных заведений по министерствам (ведомствам)

Министерство, ведомство, организация	Количество самостоятельных учебных заведений		Численность студентов (учащихся), человек	
Всего по территории России	607	598	4270751	2441850
В том числе				
Администрация Президента Российской Федерации	2	2	7390	1597
Минатом России	4	4	7376	4035
Минздрав России	47	47	154095	138535
МИД России	1	1	3723	3333
Минкультуры России	48	48	70645	39372
Минобразование России	335	330	3138732	1803631
МПС России	11	10	110485	49188
Минсвязи России	4	4	27781	15192
Минсельхоз России	62	61	367740	221728
Минтранс России	10	10	52542	24917
Минтруд России	1	1	30047	4092
Минфин России	1	1	1291	697
Минэкономразвития России	9	9	56201	21153
Минюст России	1	1	863	386
Госкомрыболовство России	4	4	21046	12294
ГТК России	1	1	3447	2105
Госкомспорт России	12	12	31023	17916
Управление делами Президента Российской Федерации	1	1	3656	1179
РАГС при Президенте Российской Федерации	7	7	42181	10012
Система Прокуратуры Российской Федерации	2	2	1566	578
Российская академия художеств	3	3	2165	1457
Правительства (администрации, мэрии) субъектов Российской Федерации	13	12	24224	15029
Органы управления образованием субъектов Российской Федерации	7	7	8642	4763
Органы управления культурой субъектов Российской Федерации	5	5	1629	1190
Другие органы местного самоуправления районов, городов, районов в городах	3	3	588	540
Центросоюз Российской Федерации	4	4	63839	18505
МГУ имени М.В. Ломоносова	1	1	27478	23193
Государственные предприятия, учрежденные Минимуществом России	1	0	231	0
Муниципальные организации	6	6	3479	1869
Организации, учрежденные юридическими лицами или юридическими лицами и гражданами	1	1	6646	3364

Источник: данные Минобразования России на начало 2000/2001 учебного года.

3.3

Структура управления образованием

Структура управления образованием в Российской Федерации сформирована по линейно-функциональной схеме, сочетающей вертикальную организацию управления (распределение административного ведения по уровням управления) с распределением функций по уровням управления. Она характеризуется следующими положениями.

Федеральный уровень управления представлен Министерством образования Российской Федерации, которое является одновременно центральным органом управления образованием в России и органом управления подведомственных ему организаций системы образования. На этом уровне управление подведомственными учебными заведениями осуществляют также и другие министерства и ведомства Российской Федерации (см. табл. 3.1—3.3).

Часть учебных заведений федерального ведения имеет двухзвенную структуру управления, когда учебное заведение находится непосредственно в административном ведении соответствующего министерства (ведомства). Такими учебными заведениями являются главным образом, учреждения профессионального образования.

Для учреждений дошкольного образования, общеобразовательных школ, части учреждений профессионального образования характерна четырехзвенная структура управления: Министерство образования Российской Федерации → орган управления образованием субъекта Российской Федерации → орган власти муниципального образования → образовательное учреждение.

Уровень управления образованием субъектов Российской Федерации (региональный) представлен органами управлениями образованием субъектов Российской Федерации — министерствами, комитетами, главными управлениями и т.д. Основное их отличие от федеральных органов состоит в том, что они за некоторым исключением (см. данные о ведомственной при-

надлежности учебных заведений) не имеют в своем непосредственном ведении образовательных учреждений и осуществляют функциональное управление системой образования в пределах субъекта федерации.

Под “некоторыми исключениями” имеется в виду, что:

- в ведении 18 субъектов федерации находятся расположенные на их территории 1285 образовательных учреждений начального профессионального образования (остальные подведомственны федеральным органам);
- в ведении отдельных субъектов федерации находятся 28 высших и 100 средних специальных учебных заведений.

По отношению к этим учебным заведениям региональные органы управления образованием выступают как вышестоящие органы и учредители, осуществляя управление ими по двухзвенной схеме.

Муниципальный уровень управления образованием представлен отделами народного образования (отделами образования или другими структурными подразделениями органов власти муниципальных образований). По отношению к образовательным учреждениям, относящимся к муниципальному уровню, органы управления образованием данного уровня также выступают как вышестоящие органы и учредители, осуществляя управление ими по двухзвенной схеме.

Негосударственные образовательные учреждения стоят в структуре управления особняком, поскольку не входят в административное ведение государственных и муниципальных органов управления. По отношению к этим образовательным учреждениям государственные и (или) муниципальные органы осуществляют так называемое функциональное управление, т.е. реализуют отдельные функции управления.

Общая структура управления образованием изображена на рис. 3.1.



Рис. 3.1. Структура управления образованием

3.4

Функции управления

Исходя из определения управление — это выполнение функции по координированию работы других. В системе образования осуществляется координация деятельности:

- подведомственных образовательных учреждений;
- подведомственных организаций, не осуществляющих образовательный процесс;
- органов управления образованием.

Конкретное содержание указанных видов координации различается в зависимости от уровня управления.

В соответствии с действующим законодательством образование является сферой совместного ведения федерального и регионального уровней государственной власти и управления. Это означает, что в сфере образования компетенция этих уровней должна быть разграничена законодательно. Такое разграничение предусмотрено в главе III Закона Российской Федерации “Об образовании”. К компетенции Российской Федерации в лице ее федеральных органов государственной власти и органов управления образованием отнесены 23 функции, которые можно объединить в шесть основных групп.

1. Формирование и осуществление государственной политики в сфере образования: законотворчество, разработка экономических программ, проектов бюджетов, налоговой и таможенной политики и т.д. Основным инструментом формирования государственной политики в сфере образования является Федеральная программа развития образования. Важное значение имеют также другие государственные документы, имеющие непосредственное отношение к сфере образования: Национальная доктрина развития образования, Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу (в части образования), документы Министерства образования Российской Федерации. Функции, связанные с формированием политики, реализуются всей системой государственных органов власти и управления. Данная группа функций может быть определена как формулирование целей функционирования системы образования.

2. Определение общих условий осуществления образовательного процесса: федеральных компонентов государственных образовательных стандартов, типовых положений об образовательных учреждениях, лицензионных, аттестационных и аккредитационных требований. Данная группа функций может быть представлена, как определение специфических условий функционирования образовательных учреждений.

3. Установление льгот, экономических нормативов, норм и правил: налоговых льгот, нормативов и порядка финансирования, ставок оплаты труда, социальных льгот учащимся и работникам, строительных, эксплуатационных, медицинских и других норм, правил и т.д.

4. Осуществление функций административного ведения образовательных учреждений: создание (учреждение) учебных заведений федерального ведения и непосредственное руководство ими, прямое финансирование деятельности этих учебных заведений.

5. Контроль за исполнением законодательства Российской Федерации в области образования и федеральных компонентов государственных образовательных стандартов.

6. 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.

Эти функции федерального уровня управления (за исключением специфических) реализуются федеральными министерствами и ведомствами: Министерством образования Российской Федерации как центральным федеральным органом управления образованием и частично другими органами управления, в ведении которых находятся образовательные учреждения. Министерства или ведомства, имеющие в своем ведении образовательные учреждения, как органы отраслевого управления выполняют в первую очередь функции по обеспечению их образовательной деятельности.

Управление образованием на федеральном уровне осуществляется также функциональными министерствами и ведомствами Российской Федерации — Минфином России, Мин-

трудом России, Минэкономразвития России, Мингосимуществом России, которые реализуют функции управления образованием, как правило, опосредованно через Минобрнауку России.

Например, Минфин России включен в процесс финансирования образования. Его роль в этом процессе определяется основными его функциями как центрального федерального органа управления финансами в стране. Это также позволяет говорить о функциональном управлении образованием со стороны этого министерства.

По отношению к негосударственным учебным заведениям федеральные государственные органы управления образованием выполняют отдельные “разрешительно-согласовательные” функции, связанные с лицензированием и оценкой их деятельности (специфическая функция лицензирования программ высшего и послевузовского профессионального образования), определением общих условий осуществления образовательной и финансово-хозяйственной деятельности и требований к содержанию образования, т.е. осуществляют функциональное управление.

На уровне субъектов Российской Федерации законодательно установлены 18 функций управления. Они во многом повторяют функции федерального уровня, но сфера их реализации ограничена определенной территорией субъекта федерации. Эти функции также можно объединить в аналогичные группы.

1. Формирование и осуществление государственной (региональной) политики в сфере образования, не противоречащей политике Российской Федерации в области образования. Главным инструментом ее формирования являются региональные программы развития образования. Они разрабатываются в соответствии с Федеральной программой развития образования, но имеют выраженную региональную направленность, объединяя региональный образовательный потенциал на решение в первую очередь региональных задач и проблем.

2. Определение специфических условий функционирования системы образования и образовательных учреждений в регионе, включая правовое регулирование в пределах своей компетенции. В первую очередь — это установление региональных компонентов государственных образовательных стандартов.

3. 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, правил и т.д.

4. Создание учебных заведений регионального ведения и непосредственное руководство ими: осуществление функций высшего органа, учредителя, прямое финансирование образовательной деятельности.

5. Обеспечение соблюдения законодательства Российской Федерации в области образования, контроль исполнения государственных образовательных стандартов.

6. Реализация специфических функций — лицензирование образовательных учреждений (за исключением лицензирования по программам высшего и послевузовского профессионального образования), организация подготовки и переподготовки педагогических работников.

На муниципальном уровне органы местного самоуправления ответственны за реализацию права граждан на получение установленного законом обязательного основного общего образования; ежегодную публикацию среднестатистических показателей о соответствии федеральным и местным требованиям условий осуществления образовательного процесса в образовательных учреждениях, расположенных на подведомственных им территориях. Таково требование Закона Российской Федерации “Об образовании”, и можно еще раз убедиться в том, что государство уже на уровне распределения управленческих полномочий переложило ответственность за реализацию важнейшей конституционной гарантии на формально негосударственные органы власти и управления, т.е. практически перевело осуществление государственной гарантии почти на уровень общественного самоуправления.

К исключительной компетенции муниципальных органов власти относятся следующие функции.

1. Планирование, организация, регулирование и контроль деятельности местных (муниципальных) органов управления образованием, образовательных учреждений с целью осуществления государственной политики в области образования.

2. Формирование местных бюджетов в части расходов на образование и соответствующих фондов развития образования, разработка и принятие местных нормативов финансирования системы образования.

3. Предоставление гражданам, проживающим на соответствующих территориях, возможности выбора общеобразовательного учреждения.

4. Регулирование в пределах своей компетенции отношений собственности в системе образования.

5. Создание, реорганизация и ликвидация муниципальных образовательных учреждений.

6. Создание и ликвидация местных (муниципальных) органов управления образованием и (или) самоуправляемых школьных округов, определение их структуры и полномочий, назначение и увольнение по согласованию с государственными органами управления образованием руководителей местных органов управления образованием.

7. Назначение руководителей муниципальных образовательных учреждений, если иное не предусмотрено типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов или решением органа местного самоуправления;

8. Строительство зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий.

9. Контроль условий аренды зданий, помещений и иных объектов собственности образовательными учреждениями.

10. Использование государственных и муниципальных образовательных учреждений, объектов культуры и спорта в интересах образования.

11. Установление дополнительных налогов и льгот, стимулирующих развитие образования.

Следует учесть, что:

большая часть учебных заведений находятся в ведении муниципального уровня управления;

муниципальные учебные заведения (в подавляющем большинстве) относятся к тому уровню образования, который должен быть и общедоступным, и бесплатным для всех детей;

муниципальные органы власти осуществляют свою деятельность в условиях весьма ограниченных ресурсов.

Основным звеном сферы образования является образовательное учреждение. Именно оно осуществляет образовательный процесс, и для этого Законом Российской Федерации “Об образовании” ему предоставлены большие права, пределы его компетенции весьма широки. Детальное описание компетенции образовательного учреждения, данное в статье 32 Закона “Об образовании”, содержит 23 конкретных пункта. Обобщая их, можно сказать, что образовательное учреждение формально самостоятельно практически во всех сферах своей деятельности, включая управление и финансирование. Образовательное учреждение самостоятельно:

1) определяет внутреннюю структуру своей деятельности, в том числе образовательной;

2) организует, обеспечивает, осуществляет и развивает образовательный процесс и другие виды своей деятельности, включая финансово-хозяйственную;

3) формирует кадровый потенциал и контингент учащихся;

4) устанавливает условия оплаты труда и материального стимулирования;

5) осуществляет контроль за обеспечением и обеспечивает выполнение социальных нормативов и условий.

Следует уточнить, что термин “самостоятельно” может трактоваться по-разному. Для целей настоящей работы можно считать, что он обозначает возможность осуществления той или иной уставной деятельности “ни с кем не согласовывая и без разрешения какого-либо органа управления” при условии, что это не нарушает законодательных или нормативных актов, принятых соответствующими органами в пределах их компетенции.

При этом образовательное учреждение несет в установленном законодательством Российской Федерации порядке ответственность за:

невыполнение функций, отнесенных к его компетенции;

реализацию не в полном объеме образовательных программ в соответствии с учебным планом и графиком учебного процесса; качество образования своих выпускников;

жизнь и здоровье обучающихся, воспитанников и работников образовательного учреждения во время образовательного процесса;

нарушение прав и свобод обучающихся, воспитанников и работников образовательного учреждения;

иные действия, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Указанные функции с учетом пределов ответственности реализуются образовательным учреждением через формируемую им внутреннюю систему управления, которую в известном смысле также можно считать системой самоуправления.

Управление государственными и муниципальными образовательными учреждениями осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и его уставом. Оно строится на сочетании принципов единоначалия и самоуправления. В каждом учебном заведении существует два полюса управления: совет как форма самоуправления и руководитель (директор, ректор) как форма единоначалия. Это своего рода разделение на законодательную и исполнительную власть в учебном заведении. Совет принимает решения по общим, как правило, наиболее важным вопросам функционирования учебного заведения (законы в пределах компетенции совета). Руководитель принимает решения по конкретной реализации решений совета, а также по другим вопросам, которыми совет не занимается (можно провести аналогию с решениями правительства по исполнению законов).

Решения совета и руководителя являются обязательными для учебного заведения.

Формами самоуправления образовательного учреждения могут являться совет образовательного учреждения, попечительский совет, общее собрание, педагогический совет и др. Порядок выборов органов самоуправления образовательного учреждения и их компетенция определяются уставом образовательного учреждения. Важным условием развития самоуправления в сфере образования является привлечение коллектива к управлению учебным заведением с целью максимально возможного использования кадрового потенциала учебных заведений для развития учебного процесса, определения стратегических направлений развития.

Непосредственное управление государственным или муниципальным учебным заведением осуществляет прошедший соответствующую аттестацию заведующий, директор, ректор или иной руководитель (администратор). Именно на него возлагается персональная ответственность за деятельность учебного заведения.

Следует подчеркнуть, что в гражданских образовательных учреждениях высшего профессионального образования назначение ректоров (руководителей) не допускается. Следова-

но, ректор высшего учебного заведения (неважно, негосударственного или государственного) может быть только избран коллективом. Это своего рода дань исторически сложившейся автономии высших учебных заведений. В иных образовательных учреждениях этот принцип может и не быть принят (в школе, например, где директор может назначаться на должность и освободиться от должности учредителем — органом управления образованием или муниципальным органом власти).

Разграничение полномочий между советом образовательного учреждения и руководителем образовательного учреждения определяется уставом.

Руководство негосударственным образовательным учреждением осуществляет непосредственно его учредитель или по его поручению попечительский совет, формируемый учредителем. Правомочия попечительского совета и схема внутреннего управления негосударственным образовательным учреждением, а также процедура назначения или выборов руководителя указанного образовательного учреждения и правомочия данного руководителя определяются учредителем (попечительским советом) этого образовательного учреждения по согласованию с педагогическим коллективом и фиксируются в уставе негосударственного образовательного учреждения.

3.5

Проблемные области и основные направления совершенствования управления образованием

Общее состояние управления в сфере образования можно охарактеризовать как двойственное. С одной стороны, управление продолжает оставаться, главным образом, административным и использовать административно-распорядительные методы, поскольку оно сформировалось в основных чертах в условиях административно-командной системы (и сохраняет практически все эти свои черты в настоящее время). С другой стороны, управление постепенно адаптируется к новым социально-экономическим отношениям, приобретая черты рыночного регулирования (вопрос о том, какие именно черты, насколько быстро и обоснованно элементы рынка внедряются в систему образования, не рассматривается в данной работе).

Такая двойственность требует соответствующего совершенствования управления одновременно и согласованно по административному направлению (совершенствование распределения функций, прав, обязанностей) и по рыночному направлению (развитие горизонтальных связей, создание инфраструктур обеспечения коммерческой деятельности, развитие прогнозирования, консультирования и др.).

С точки зрения образовательного учреждения основными направлениями совершенствования управления могут считаться:

- развитие общественной составляющей управления в ее различных формах (попечительские советы, фонды, иные формы общественной поддержки образования);
- развитие автономии образовательного учреждения (особенно в сочетании с развитием общественной составляющей в управлении);
- укрепление связей учебного заведения с “внешним миром” (особенно для профессионального образования).

Разумеется, эти направления следует рассматривать в контексте основных (стратегических) направлений развития всей системы управления образованием. Можно предположить, что система управления образованием в среднесрочной (и в долгосрочной) перспективе будет осуществлять свою деятельность и развиваться по трем основным направлениям исходя из необходимости:

управлять образованием в том виде, как это сложилось к настоящему времени. Можно ожидать, что это направление деятельности будет постепенно трансформироваться по мере изменения системы образования и институциональных условий ее функционирования (изменение сроков обучения, развитие автономии, изменение характера взаимоотношений с государством, развитие общественных форм управления и т.д.);

управлять переходом системы образования в некоторое новое состояние, основные черты и признаки которого охарактеризованы в Федеральной программе развития образования, Национальной доктрине развития образования, Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации и иных документах, определяющих цели и задачи образования на перспективу;

управлять новой системой образования и (или) отдельными новыми составными элементами по мере их формирования.

Совершенствование системы управления образованием, следовательно, должно охватывать все три указанных направления, решая при этом различные задачи.

1. *Управление системой образования в том виде, как оно сложилось к настоящему моменту времени.*

Важными направлениями этой работы, в частности, являются:

- передача ряда функций управления общественным органам, особенно в части определения содержания образования и оценки его качества. Следует иметь в виду и необходимость общественного участия в управлении ресурсами, передаваемыми системе образования;

- более четкое определение взаимодействия между учебным заведением и вышестоящим органом управления. На сегодняшний день эти отношения определяются разными документами, включая договор между образовательным учреждением и его учредителем, но все равно остаются в значительной мере неурегулированными;

- управление ресурсами. Необходимо иметь четкое представление о том, как распределять, как перераспределять, как доводить сметы, какие критерии применять при оценке эффективности использования ресурсов и т.д.

2. *Управление процессами перехода системы образования в новое качественное состояние.*

Совершенствование управления переходом в новое состояние предусматривает:

- инициирование работ, имеющих конечные цели и решающих конкретные задачи, связанные с переходом системы образования в новое качественное состояние; оценку хода выполнения этих работ и степени достижения поставленных целей (тактическое управление, управление отдельными проектами, работами, мероприятиями в области модернизации образования); оценку влияния каждого из полученных результатов на изменение состояния системы образования;

- корректировку хода (направлений) всей работы по переходу к новому состоянию (стратегическое управление, оценка состояния всей системы образования по мере реализации мероприятий по модернизации и получения результатов);

- конкурсный отбор исполнителей работ в области развития системы образования для наиболее эффективного использования ограниченных ресурсов.

Можно отметить также необходимость подготовки исполнителей работ как путем обучения и повышения квалификации, так и путем привлечения к выполнению отдельных этапов работ.

3. Управление формирующейся новой системой образования и (или) ее отдельными элементами.

В рамках этого направления необходимо:

- готовить кадры, способные управлять внедрением инноваций (в том числе экономических и организационных);
- формировать структуры, способные оценивать эффективность внедрения инноваций и предлагать корректирующие мероприятия;
- вводить функции управления инновационными процессами на различных уровнях управления;
- создавать структуры, способные самостоятельно ставить перед собой задачи исходя из результатов становления новой системы, решать эти задачи, корректировать изменение системы.

Все эти направления должны обеспечиваться необходимыми административными, организационными, финансовыми ресурсами и, следовательно, учитываться при осуществлении процессов бюджетного финансирования системы образования.