

ОСОБЕННОСТИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ В РОССИИ

Научная статья

Пустовалова Т.А.^{1,*}

¹ ORCID : 0000-0002-5195-3384;

¹ Липецкий государственный педагогический университет имени П.П. Семенова-Тян-Шанского, Липецк, Российская Федерация

* Корреспондирующий автор (putalex[at]mail.ru)

Аннотация

В статье рассматривается система образования как объект управления через призму административно-правового управления. Целью статьи является исследование трехуровневой системы управления образованием, с определением функций каждого звена системы. С помощью метода системного подхода, управление образованием рассматривается как единая система, состоящая из взаимосвязанных элементов. При изучении вопроса системы российского образования были использованы нормативные правовые акты Российской Федерации, а также эмпирические данные различных исследователей в исследуемой сфере. В результате проведенного исследования были выявлены проблемные аспекты в существующей системе образования. Так, на сегодняшний день реальное управление российским образованием осуществляется на федеральном уровне, а региональные и муниципальные органы власти наделены лишь некоторыми ограниченными функциями. Кроме того, сложность представляет то, что на уровне законодательства четко не урегулирован вопрос взаимодействия между различными элементами системы образования.

Ключевые слова: образование, управление, система, органы управления.

SPECIFICS OF THE EDUCATION MANAGEMENT SYSTEM IN RUSSIA

Research article

Pustovalova T.A.^{1,*}

¹ ORCID : 0000-0002-5195-3384;

¹ Lipetsk State Pedagogical University named after P.P. Semenov-Tyan-Shansky, Lipetsk, Russian Federation

* Corresponding author (putalex[at]mail.ru)

Abstract

The article examines the education system as an object of management through the prism of administrative and legal governance. The aim of the article is to study the three-level system of education management, with the definition of the functions of each link of the system. Using the method of system approach, education management is regarded as a single system consisting of interrelated elements. When studying the issue of the Russian education system, the normative legal acts of the Russian Federation, as well as empirical data of various researchers in the studied area were used. As a result of the research, problematic aspects in the existing education system were highlighted. Thus, today the real management of Russian education is carried out at the federal level, and regional and municipal authorities are endowed with only some limited functions. In addition, the complexity is represented by the fact that the issue of interaction between different elements of the education system is not clearly regulated at the legislative level.

Keywords: education, management, system, governance bodies.

Введение

Система образования в России – достаточно сложный социально-экономический комплекс, которым предопределяется будущее образовательной системы страны. От того, как осуществляется управление системой образования зависит качество и эффективность образовательной системы [11, С. 98]. Цели современной системы образования – это повышение качества образования, отвечающего требованиям современного развития экономики и потребностям общества; развитие инновационной образовательной среды; а также повышение доступности образования. Таким образом, качество и доступность образования сегодня – это основные направления системы образования.

Современная молодежь нуждается в эффективной системе образования, которая динамично развивается, идет в ногу с мировыми тенденциями [10, С. 64]. Поэтому государство нацелено на обеспечение системы качества образования, при этом необходимо сохранить фундаментальность образовательной системы для чего установлены и регламентированы единые требования на уровне федерального законодательства [8, С. 154].

В России на протяжении нескольких десятилетий осуществляется реформа системы образования, задачей которой является создание устойчивой, качественно, эффективной и надежной системы управления образованием. Поэтому изучение вопросов особенностей системы управления образованием является актуальным, важным и значимым для современной России, и представляет интерес для многих исследователей.

Методы исследования: анализ нормативно-правовых актов и источников литературы, синтез, обобщение, индукция, дедукция, историко-правовой, метод изучения результатов деятельности, метод системного подхода.

Основные результаты

Система образования в России представлена огромным комплексом элементов, которые независимы друг от друга, однако все имеют вышестоящие контролирующие органы. Можно выделить основные составляющие: образовательные учреждения (дошкольные, школьные, профессиональные, вузовские и послевузовские);

образовательные стандарты и программы; контролирующие органы власти, осуществляющие управление в сфере образования Российской Федерации; иные субъекты [15, С. 45].

В соответствии с Конституцией РФ образование находится в совместном ведении федеральной власти и власти в субъектах Российской Федерации [1]. В связи с этим Основной закон государства подчеркивает, что главные формы развития российского образования устанавливает федеральная власть, координируя свои действия с регионами.

Правовое регулирование системой образования обеспечено Гражданским кодексом РФ [2], ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее ФЗ-273) [5], Федеральным законом «О некоммерческих организациях» [4] и другими правовыми актами Российской Федерации. В них отражены основные положения, регулирующие деятельность образовательных учреждений в России.

Изучая российскую систему управления образованием, на основе анализа ФЗ-273 ст. 6-9, в которых указаны полномочия органов государственной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровне [5], можно заметить, что система органов управления образованием никак не выделена. Однако, исходя из смысла вышеприведенных статей можно заметить, что административно-правовая система управления образованием является трехуровневой и включает: федеральные, региональные и местные органы исполнительной власти в сфере образования, где федеральные органы проводят единую государственную политику в сфере образования и являются вышестоящими по отношению к регионам и муниципалитетам.

Анализируя ФЗ-273 ст. 89 заметим, что четкого разграничения функций органов управления в законе не прописано, не перечислены конкретные названия федеральных органов, но указаны их функции. Однако в подзаконных актах [6], [7] проявляется некоторая конкретика, и можно усмотреть, что названы федеральные органы власти в сфере образования – это Министерство науки и высшего образования, Министерство просвещения и Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки.

Кроме того, ФЗ-273 п. 4 ст. 89 дает такую трактовку «...и другие федеральные органы исполнительной власти, имеющие в своем ведении образовательные организации» [5], при этом в статье не дается перечень этих органов с указанием их функций и полномочий.

Следующее несоответствие при сопоставлении полномочий управляющих субъектов с содержанием управления образованием можно увидеть в ФЗ-273 подп. 2 п. 2 ст. 89. Данная норма указывает, что «стратегическое планирование развития системы образования» является функцией управления образованием в соответствии с законом [5]. При этом в статье не приводится в качестве полномочий какого уровня должна осуществляться данная функция, что является явным пробелом в данной норме права.

Следовательно, комментируя данный подпункт статьи, можно заключить, что функция планирования выносится за пределы регулирования ФЗ-273. Фактически стратегические решения (например, о реализации национальных проектов, их целях и индикаторах) принимаются не органами управления системой образования, а федеральными органами власти – Правительством или Президентом РФ.

На региональном уровне институциональными составляющими системы образования являются органы исполнительной власти субъектов РФ. Названия территориальных подразделений могут быть различными и принимаются на усмотрение региональных властей, например, Управление образования и науки Липецкой области, Департамент образования, науки и молодежной политики Воронежской области, Комитет образования Волгоградской области и другие.

Законодательство наделило региональные органы власти в сфере образования правом принятия нормативно-правовых норм на региональном уровне, при соблюдении федерального законодательства РФ. Однако необходимо отметить, что на практике большинство субъектов, принимая региональный закон, практически копируют его без изменений с модельного закона субъекта Российской Федерации «Об образовании в субъекте Российской Федерации», разработанного Минобрнауки РФ, в результате, фактически оказывается, что в законе отсутствует региональная специфика. Казалось бы, региональная власть должна быть заинтересована в улучшении положения регионального образования, но, к сожалению, основная задача региональных законодателей – соответствовать вышестоящему приказу из-за боязни противоречить высшей власти.

В последнее десятилетие в системе образования произошло существенное перераспределение полномочий между федеральными органами власти и региональными. Так, по утверждению А.Н. Майорова: «...из двадцати семи региональных полномочий, которые были ФЗ-273, неизменными остались только восемь» [9, С. 107]. И, это действительно так. У региональных властей забрали полномочия: по разработке и реализации международных программ развития образования; формированию фондов развития образования; организации издания учебной литературы и другие. Исходя из последних реформаторских действий, можно заметить, что такая инициатива распределения полномочий исходит всегда от федеральных органов управления образованием.

При детальном анализе замечаем, что изымаются те полномочия у региональных властей, которые имеют реальное отношение к управлению образованием. При этом остаются такие полномочия, которые ограничивают региональные органы власти в таком важном направлении, как развитие образования. Кроме того, на регионы в последнее время возложили дополнительные обязательства по финансированию образования, что наложило определенную сверхнагрузку. По мнению А.Б. Панченко, «такая позиция федеральных властей ограничивает региональные власти в принятии самостоятельных решений» [12, С. 89].

В результате на сегодняшний день мы сталкиваемся с такой системой образования, при которой «даже рекомендательные документы, выпускаемые федеральными органами управления образования в регионах, воспринимаются как обязательные для исполнения» [16, С. 114]. Данный факт еще раз указывает на полное подчинение региональной власти вышестоящей федеральной.

На муниципальном уровне – третьем уровне управления системой образования, за муниципалитетами закреплены полномочия по обеспечению дошкольного, начального, основного общего, общего среднего и дополнительного образования, в связи с чем, они наделены правом создавать соответствующие образовательные организации. Реализация системы образования на муниципальном уровне с 2017 года направлена на то, чтобы полностью

исключить из ведома муниципалитета вопросы управления образованием. В качестве эксперимента в 20 субъектах РФ был предложен перевод образовательных учреждений с муниципального на региональный уровень еще прошлым министром образования О.Ю. Васильевой. В качестве причин она указала необходимость включения школ в систему государственного управления, а также поставила вопрос о необходимости более эффективного расходования финансовых средств.

В 2021 году федеральным законом №51-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ-273» внесены поправки о том, что контрольные цифры приема в образовательные организации в сфере искусств определяются Министерством культуры [3]. Такая ситуация, по мнению И.А. Сидоровой, влечет за собой множество рисков. К примеру, это может привести к: ослаблению взаимодействия с местной властью и населением; утрате школами социокультурной функции; нерешенности проблем с финансированием [14, С. 122]. Все эти факторы будут способствовать ухудшению ситуации внутри школьного образования, при этом проблема финансирования регионального образования не будет решена. Таким образом, происходит гиперцентрализация школьного образования, в соответствии с которой за муниципальными властями фактически остается только управление дошкольным и дополнительным образованием, за исключением школ искусств.

Однако, необходимо отметить и положительные стороны в развитии системы российского образования. В соответствии с Прогнозом долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года [13] намечена политика развития всех элементов системы образования. Данная политика должна привести исследуемую сферу к созданию более доступного образования в России и более качественного. В соответствии с данной программой предполагается повысить уровень квалификации кадров педагогических работников, за счет чего повысится и уровень знаний обучающихся. В ближайшие годы это необходимо реализовать для формирования в России новой модернизированной системы образования.

Заключение

В заключение отметим, что существующая система управления образованием подчеркивает важность каждого уровня управления образованием, придает значение их ориентации на выполнение поставленных задач, обозначает роль каждого структурного звена и института в огромной системе управления, функционируя для достижения основной цели системы образования – повышения качества, эффективности и доступности образования. Все же, исследуя данную сферу, определим некоторые проблемы в системе управления образованием. Проблемной на сегодняшний день сложилась следующая ситуация, при которой реальное управление российским образованием, осуществляется на федеральном уровне. При этом региональные и муниципальные органы власти наделены лишь «обслуживающими» функциями. Кроме того, даже федеральные органы управления образованием не имеют полномочий по реализации некоторых функций, указанных в ФЗ-273, например, функции по формированию системы органов управления образованием и осуществлению стратегического планирования по факту реализуются Президентом РФ, Правительством РФ и Федеральным Собранием РФ без учета мнения регионов, муниципалитетов. Предлагаем по данной проблеме внести изменения в законодательство, где четко обозначить какие функции должны реализовывать органы исполнительной власти каждого уровня системы образования.

Также проблемой остается неурегулированность вопроса взаимодействия между различными элементами системы образования. В связи с последними изменениями в ФЗ-273 наметилась исключительная тенденция гиперцентрализации полномочий на федеральном уровне и отсутствия четко выстроенной системы как таковой. Для устранения данной проблемы необходимо прописать взаимосвязи между элементами существующей системы образования и определить функции каждого элемента системы, с распределением полномочий управления.

Конфликт интересов

Не указан.

Рецензия

Все статьи проходят рецензирование. Но рецензент или автор статьи предпочли не публиковать рецензию к этой статье в открытом доступе. Рецензия может быть предоставлена компетентным органам по запросу.

Conflict of Interest

None declared.

Review

All articles are peer-reviewed. But the reviewer or the author of the article chose not to publish a review of this article in the public domain. The review can be provided to the competent authorities upon request.

Список литературы / References

1. Российская Федерация. Конституция. Конституция Российской Федерации : [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.]. — [с поправками от 06 октября 2022 г.] // Российская газета от 25 декабря 1993 г. — № 237.
2. Российская Федерация. Законы. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 1) : № 51-ФЗ от 30 ноября 1994 г. : [принят Гос. Думой 21 октября 1994 г.] // Собрание законодательства РФ от 5 декабря 1994 г. — № 32. — Ст. 3301.
3. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в Закон РФ «Об образовании в Российской Федерации» : федер. закон № 51-ФЗ от 24 марта 2021 г. : [принят Гос. Думой 10 марта 2021 г. : одобр. Советом Федерации 17 марта 2021 г.] // Собрание законодательства РФ. — 2021. — № 1. — Ст. 56.
4. Российская Федерация. Законы. О некоммерческих организациях : федер. закон № 7-ФЗ от 12 января 1996 г. : [принят Гос. Думой 8 декабря 1995 г.] // Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 3. — Ст. 145.
5. Российская Федерация. Законы. Об образовании в Российской Федерации : федер. закон № 273-ФЗ от 29 декабря 2012 г. : [принят Гос. Думой 21 декабря 2012 г. : одобр. Советом Федерации 26 декабря 2012 г.]. — [с изм. и доп., вступ. в силу с 28 февраля 2023 г.] // Собрание законодательства РФ. — 2012. — № 53 (Часть I). — Ст. 7598.

6. Российская Федерация. Законы. О структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 21 // Собрание законодательства РФ. — 2020. — № 4. — Ст. 436.
7. Российская Федерация. Законы. О перечнях организаций, подведомственных Министерству науки и высшего образования РФ, Министерству просвещения РФ и Рособнадзору : Распоряжение Правительства РФ от 27 июня 2018 г. № 1293-р // Собрание законодательства РФ. — 2018. — № 27. — Ст. 4137.
8. Агапов А.Б. Административная ответственность. Учебник / А.Б. Агапов. — М.: Юрайт, 2021. — 382 с.
9. Майоров А.Н. Проблемы и риски концентрации властных полномочий в системе управления образованием / А.Н. Майоров // Управление системой образования на разных уровнях: вертикаль власти, трансфер полномочий и региональное сотрудничество: коллективная монография / под ред. Яна де Грофа, С.В. Янкевича; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. — С. 107-113.
10. Николаенко И.С. Проектная деятельность студентов педагогических вузов как средство формирования их профессиональной компетенции / И.С. Николаенко // Научные достижения 2022: гуманитарные и социальные науки. Сб. мат. XI международной очно-заочной научно-практической конференции. — М., 2022. — С. 64-66.
11. Образовательное право: учебник / под ред. А.И. Рожкова. — М.: Юрайт, 2023. — 376 с.
12. Панченко А.Б. Структура системы управления образованием в России / А.Б. Панченко // Вестник СГПУ. — 2021. — № 2. — С. 89-94.
13. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года // ГАРАНТ. — 2013. — URL: <https://base.garant.ru/70309010/> (дата обращения: 17.05.23).
14. Сидорова И.А. Риски смещения полномочий в образовании с муниципального на государственный уровень / И.А. Сидорова / Управление системой образования на разных уровнях: вертикаль власти, трансфер полномочий и региональное сотрудничество: коллективная монография / под ред. Яна де Грофа, С.В. Янкевича; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2019. — С. 122-129.
15. Смирнова Т.А. Совершенствование системы государственного управления образованием / Т.А. Смирнова. — Красноярск: СФУ, 2019. — 180 с.
16. Янкевич С.В. Многоуровневое управление образованием в России: проблемы распределения полномочий / С.В. Янкевич, Н.В. Княгинина / Управление системой образования на разных уровнях: вертикаль власти, трансфер полномочий и региональное сотрудничество: коллективная монография / под ред. Яна де Грофа, С.В. Янкевича; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2019. — С. 114-121.

Список литературы на английском языке / References in English

1. Rossijskaja Federacija. Konstitucija. Konstitucija Rossijskoj Federacii [Russian Federation. Constitution. Constitution of the Russian Federation] : [adopted by popular vote on December 12, 1993]. — [as amended on October 6, 2022] // Rossijskaja gazeta ot 25 dekabrja 1993 g. [Russian Newspaper of December 25, 1993] — № 237. [in Russian]
2. Rossijskaja Federacija. Zakony. Grazhdanskij kodeks Rossijskoj Federacii (chast' 1) [Russian Federation. Laws. Civil Code of the Russian Federation (Part 1)] : No. 51-FZ of November 30, 1994 : [accepted by State Duma on October 21, 1994] // Collection of Legislation of the Russian Federation of December 5, 1994. — № 32. — Art. 3301. [in Russian]
3. Rossijskaja Federacija. Zakony. O vnesenii izmenenij v Zakon RF «Ob obrazovanii v Rossijskoj Federacii» [Russian Federation. Laws. On Amendments to the Law of the Russian Federation "On Education in the Russian Federation"] : federal law No. 51-FZ of March 24, 2021 : [accepted by State Duma on March 10, 2021 : approved by the Federation Council on March 17, 2021] // Collection of Legislation of the Russian Federation. — 2021. — № 1. — Art. 56. [in Russian]
4. Rossijskaja Federacija. Zakony. O nekommercheskih organizacijah [Russian Federation. Laws. On Non-Profit Organizations] : federal law No. 7-FZ of January 12, 1996 : [accepted by State Duma on December 8, 1995] // Collection of Legislation of the Russian Federation. — 1996. — № 3. — Art. 145. [in Russian]
5. Rossijskaja Federacija. Zakony. Ob obrazovanii v Rossijskoj Federacii [Russian Federation. Laws. On Education in the Russian Federation] : federal law No. 273-FZ of December 29, 2012 : [accepted by State Duma on December 21, 2012 : approved by the Federation Council on December 26, 2012]. — [with amendments and additions, in force as of February 28, 2023] // Collection of Legislation of the Russian Federation. — 2012. — № 53 (Part I). — Art. 7598. [in Russian]
6. Rossijskaja Federacija. Zakony. O strukture federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti [Russian Federation. Laws. On the Structure of Federal Executive Bodies] : Presidential Decree No. 21 of January 21, 2020 // Collection of Legislation of the Russian Federation. — 2020. — № 4. — Art. 436. [in Russian]
7. Rossijskaja Federacija. Zakony. O perechnjah organizacij, podvedomstvennyh Ministerstvu nauki i vysshego obrazovanija RF, Ministerstvu prosveshhenija RF i Rosobrnadzoru [Russian Federation. Laws. On the Lists of Organizations Subordinate to the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation, the Ministry of Education of the Russian Federation, Rosobrnadzor] : Government Order No. 1293-r of June 27, 2018 // Collection of Legislation of the Russian Federation. — 2018. — № 27. — Art. 4137. [in Russian]
8. Agapov A. B. Administrativnaja otvetstvennost'. Uchebnik [Administrative Responsibility. Textbook] / A.B. Agapov. — М.: Jurajt, 2021. — 382 p. [in Russian]
9. Majorov A.N. Problemy i riski koncentracii vlastnyh polnomochij v sisteme upravlenija obrazovaniem [Problems and Risks of Concentration of Power in the Education Management System] / A.N. Majorov // Upravlenie sistemoj obrazovanija na raznyh urovnjah: vertikal' vlasti, transfer polnomochij i regional'noe sotrudnichestvo: kollektivnaja monografija [Management of the education system at different levels: vertical of power, transfer of powers and regional cooperation: collective monograph] / ed. by Yan de Grof, S.V. Jankevich; NRU Higher School of Economics. — М.: Publishing House of Higher School of Economics, 2019. — P. 107-113. [in Russian]
10. Nikolaenko I.S. Proektnaja dejatel'nost' studentov pedagogicheskikh vuzov kak sredstvo formirovanija ih professional'noj kompetencii [Project Activity of Students of Pedagogical Universities as a Means of Formation of Their Professional Competence] / I.S. Nikolaenko // Nauchnye dostizhenija 2022: gumanitarnye i social'nye nauki. Sб. mat. XI mezhdunarodnoj ochno-zaочноj nauchno-prakticheskoj konferencii [Scientific Achievements 2022: Humanities and Social

Sciences. Collection of materials of the XI International Full-Time Scientific and Practical Conference]. — M., 2022. — P. 64-66. [in Russian]

11. *Obrazovatel'noe pravo: uchebnik* [Educational Law: textbook] / ed. by A.I. Rozhkov. — M.: Jurajt, 2023. — 376 p. [in Russian]

12. Panchenko A.B. *Struktura sistemy upravlenija obrazovaniem v Rossii* [Structure of the Education Management System in Russia] / A.B. Panchenko // *Vestnik SGPU* [Bulletin of the SSPU]. — 2021. — № 2. — P. 89-94. [in Russian]

13. *Prognoz dolgosrochnogo social'no-jekonomicheskogo razvitija Rossijskoj Federacii na period do 2030 goda* [Forecast of Long-term Socio-Economic Development of the Russian Federation until 2030] // GARANT. — 2013. — URL: <https://base.garant.ru/70309010/> (accessed: 17.05.23). [in Russian]

14. Sidorova I.A. *Riski smeshhenija polnomochij v obrazovanii s municipal'nogo na gosudarstvennyj uroven'* [Risks of Shifting Powers in Education from the Municipal to the State Level] / I.A. Sidorova / *Upravlenie sistemoy obrazovanija na raznyh urovnjah: vertikal' vlasti, transfer polnomochij i regional'noe sotrudnichestvo: kollektivnaja monografija* [Management of the education system at different levels: vertical of power, transfer of powers and regional cooperation: collective monograph] / ed. by Yan de Grof, S.V. Jankevich; NRU Higher School of Economics. — M.: Publishing House of Higher School of Economics, 2019. — P. 122-129. [in Russian]

15. Smirnova T.A. *Sovershenstvovanie sistemy gosudarstvennogo upravlenija obrazovaniem* [Improvement of the System of State Management of Education] / T.A. Smirnova. — Krasnoyarsk: SFU, 2019. — 180 p. [in Russian]

16. Jankevich S.V. *Mnogourovnevoe upravlenie obrazovaniem v Rossii: problemy raspredelenija polnomochij* [Multilevel Education Management in Russia: Problems of Power Distribution] / S.V. Jankevich / *Upravlenie sistemoy obrazovanija na raznyh urovnjah: vertikal' vlasti, transfer polnomochij i regional'noe sotrudnichestvo: kollektivnaja monografija* [Management of the education system at different levels: vertical of power, transfer of powers and regional cooperation: collective monograph] / ed. by Yan de Grof, S.V. Jankevich; NRU Higher School of Economics. — M.: Publishing House of Higher School of Economics, 2019. — P. 114-121. [in Russian]