

**А.А. Кирилловых**

*(Вятская государственная сельскохозяйственная академия)*

## **СИСТЕМА ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ (АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СТРУКТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ)**

Образование является сегодня неотъемлемым элементом социальной жизни, звеном в «цепи» достижений общественных благ. Реализация политики в образовательной сфере выступает в качестве приоритетного направления государственно-общественного строительства. Значительная часть преобразований связана в первую очередь, с совершенствованием высшего профессионального образования. При этом особая роль отводится развитию высшего профессионального образования в управленческом аспекте, что требует определенной правовой «надстройки» существующих общественных отношений в этой сфере. В образовательном законодательстве установлены не только принципы управления высшим профессиональным образованием, но и представлена его система, которая получает нормативное закрепление на институциональном уровне.

Система – определенный порядок в расположении и связи действий, форма организации чего-нибудь, нечто целое, представляющее собой единство закономерно расположенных и находящихся во взаимодействии частей [1, с. 719].

В ст. 8 Закона «Об образовании» понятие системы образования раскрывается через взаимодействие ее основных элементов. Элемент – это составная часть чего-нибудь, компонент [1, с. 910]. К элементам (компонентам) системы образования отнесены:

- образовательные программы и государственные образовательные стандарты различного уровня и направленности;
- сеть реализующих их образовательных учреждений независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов;
- органы управления образованием и подведомственных им учреждений и организаций.

В свою очередь, высшее и послевузовское образование – составная и в то же время организационно обособленная часть системы образования в

ее широком и развернутом понимании и плане. Высшее и послевузовское профессиональное образование – наиболее высокая форма и ступень системы государственного образования в целом [2, с. 497].

Структура системы высшего и послевузовского профессионального образования представляет собой совокупность:

- государственных образовательных стандартов высшего и послевузовского профессионального образования и образовательных программ высшего и послевузовского профессионального образования;

- имеющих лицензии высших учебных заведений и образовательных учреждений соответствующего дополнительного профессионального образования независимо от их организационно-правовых форм;

- научных, проектных, производственных, клинических, медико-профилактических, фармакологических, культурно-просветительских предприятий, учреждений и организаций, ведущих научные исследования и обеспечивающих функционирование и развитие высшего и послевузовского профессионального образования;

- органов управления высшим и послевузовским профессиональным образованием, а также подведомственных им предприятий, учреждений и организаций;

- общественных и государственно-общественных объединений (творческих союзов, профессиональных ассоциаций, обществ, научных и межотраслевых советов и иных объединений) [2, с. 500–501].

Вместе с тем, на наш взгляд, недостатком понятия «системы» образования, как в целом, так и высшего, является исключение человеческого фактора как основополагающего элемента в цепи отношений по получению человеком образования соответствующего уровня. Как считает Т. Филлиповская, «образование как социальный институт можно рассматривать как способ организации функционирования социальных систем, как индикатор соотносительности и регулируемости деятельности тех, кто строит институциональное взаимодействие, со способом его строительства». При этом «высшее образование как социокультурная система имеет межуровневую и многоплановую организацию» [3, с. 100–101]. Соответственно, функционирование и развитие высшего профессионального образования осуществляются также в определенной иерархической системной связи составляющих его элементов.

Осуществление управленческого и регулирующего воздействия на деятельность высших учебных заведений невозможно без единого определения образовательных учреждений и их органов управления на соответ-

твующем уровне. В настоящее время в системе образования в качестве подсистемы выделены органы управления образованием и подведомственные им учреждения и организации. Такое нормативное определение функциональной «настройки» образовательной системы в общем виде не позволяет выступать в качестве управляемого объекта учреждений, не подведомственных органам управления образованием.

Между тем негосударственный сектор в высшем образовании представляет одно из звеньев в системе высших учебных заведений. Как считает И.М. Машаров, в отношении правового регулирования статуса высшей школы и ее деятельности «...регулирование должно идти через основные законопроекты, а не через выделение системы негосударственного образования в отдельное законодательство: образовательные учреждения должны находиться в едином образовательном и правовом пространстве, вне зависимости от организационно-правовой формы деятельности» [4, с. 27].

На наш взгляд, следует закрепить единые подходы в установлении объектов системы образования и в качестве составляющего элемента в ст. 8 Закона «Об образовании» определить «как совокупность органов управления образованием и образовательных учреждений и организаций». В результате будет закреплена связь образовательных учреждений и органов управления как элементов системы и обеспечено системообразующее влияние на образовательный процесс, в том числе его основных субъектов – высших учебных заведений и обучающихся. На основе предложенных изменений редакция ст. 8 Закона может выглядеть следующим образом:

«Система образования в Российской Федерации 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 образовательных учреждений независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов».

Поэтому в контексте формирования единой системы управления и закрепления полномочий соответствующих органов необходимо нормативно обеспечить субъектно-объектные связи высших учебных заведений.

Естественно, что общественные отношения, участниками которых являются элементы одной государственной системы, не могут не преследовать единую цель – осуществление государственной (публичной) деятельности в интересах общества и государства. Поскольку такая деятельность,

имеющая публичный интерес, согласована и направлена на достижение конечного результата, то субъекты, ее осуществляющие, действуют согласно заданным установкам и в соответствии с полномочиями, предоставленными законом. Именно полномочия властных структур в отношении предмета своей деятельности определяют объем и характер государственных функций, составляющих, в свою очередь, понятие компетенции. При этом компетенция в понятийном плане представляет собой сочетание предметов ведения и полномочий этих органов.

Компетенция федеральных и региональных органов управления системы образования закреплена в ст. 28 Федерального закона «Об образовании». На конституционном и законодательном уровне установлено распределение полномочий между органами различного уровня, которое обеспечивает необходимый баланс управленческого воздействия. Четкое применение компетенции субъектами управления способствует правильной реализации правовых принципов и норм.

Необходимость единообразного применения соответствующих положений Конституции РФ, в том числе и законодательных актов субъектов РФ, подтверждается, в частности, существующей судебной практикой. Как следует из Определения Верховного суда от 3 декабря 2002 г. № 93-ГО2-23, конституционное разграничение предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации предусматривает, что к совместному их ведению отнесены общие вопросы образования, вместе с тем исключительной компетенцией Российской Федерации является регулирование и защита прав гражданина и вопросы социальных гарантий.

Согласно ч. 2 ст. 77 Конституции РФ в пределах ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов все органы исполнительной власти (федеральные и субъектов) «образуют единую систему органов исполнительной власти». По указанным предметам ведения эти органы находятся в иерархическом соотношении, образуя исполнительную вертикаль [5, с. 233].

Отдельные элементы системы образования составляют суть управляемые ею объекты, обладающие рядом принципиальных функций в своей сфере. Функционирование системы образования, в том числе и высшего, в данном случае определяется управленческим компонентом в развитии конкретных элементов. В связи с чем справедливо мнение С.А. Беякова и В.Ж. Куклина о том, что «система управления образованием должна учитывать отмеченные особенности управляемых объектов, но и одновременно

формировать управляющее воздействие в соответствии с предполагаемым «будущим», т.е. на основе некоторой модели развития» [6, с. 33].

Развитие системы высшего образования приобретает функциональную необходимость и предполагает свою реализацию через наличие управленческих механизмов.

Управление – это осознанное, систематическое, специально организованное воздействие на общество (группу людей) по упорядочению и совершенствованию его социально-деятельной структуры в процессе выработки и достижения цели [7, с. 169]. В широком смысле управление – деятельность органов власти. Между тем органы власти – это органы государства, наделенные определенной компетенцией по реализации стоящих перед ними государственных задач в установленной сфере, что определяется понятием государственного управления. Государственное управление – это исполнительно-распорядительная, административная деятельность государства, его органов, должностных лиц [5, с. 206].

В свою очередь, «управление народным образованием – составная часть системы государственного управления, тесно связанная с другими сферами управления» [8, с. 27]. Что во многом определяет особенности указанной отрасли в части институционально-функциональной основы деятельности государственного механизма. Управление образованием представляет собой деятельность органов власти и негосударственных организаций, направленную на повышение эффективности образования; процессы, регулирующие достижение целей образовательной политики, включающей анализ и оценку сложившейся образовательной практики, постановку задач управления, планирование деятельности по реализации задач, организацию согласованной деятельности субъектов и контроль [9, с. 154].

При этом, на наш взгляд, система высшего профессионального образования должна иметь необходимые правовые инструменты и организационную структуру. Только в этом случае управленческий процесс будет целенаправленно отвечать своему назначению как способу обеспечения государственной политики в сфере образования.

В теории государственного управления понятие структуры означает совокупность устойчивых связей в системе управления, обеспечивающих ее целостность и тождественность самой себе [10, с. 101].

Структура управления образованием (отраслевая вертикаль) представляет четыре уровня управления:

– федеральный;

- региональный;
- муниципальный (с учетом городов, имеющих районное деление);
- образовательного учреждения.

В ст. 37 Закона «Об образовании» указано, что в Российской Федерации могут создаваться и действовать государственные и муниципальные органы управления образованием:

- федеральные (центральные) государственные органы управления образованием;
- федеральные ведомственные органы управления образованием;
- государственные органы управления образованием субъектов Российской Федерации;
- муниципальные органы управления образованием.

Организационно-управленческая подсистема управления образованием законодательно не устанавливается как «строгая» структура. Закон об образовании содержит уровни системы в вертикально-функциональном разрезе. В сфере высшего образования действует трехзвенная система управления, которая включает в себя федеральный, региональный и локальный уровни. Федеральный уровень представлен федеральными органами государственной власти межотраслевой компетенции, уровень субъекта определяется органами управления образования региона, локальный уровень управления реализуется непосредственно образовательными учреждениями.

Как указывалось ранее в литературе, «народное образование – это производственная в своей основе отрасль. Содержание его – не производство материальных благ, а осуществление функций, связанных с формированием личности...» [8, с. 10]. Такой специфический, общественно-значимый характер образования во многом определяет особенности управления в этой сфере.

Изначально система государственного управления образованием была определена постановлением Правительства Российской Федерации от 9 января 1992 г. № 21. Указанная система предусматривала двухуровневый способ организации управления образованием и включала федеральное Министерство образования и органы управления субъектов (соответствующие министерства в республиках, управления или главные управления, комитеты, департаменты в краях, областях, автономных образованиях и городах Москве и Санкт-Петербурге). Однако данный нормативный документ в настоящее время не отвечает требованиям структуры исполнительных органов власти в сфере управления образованием.

В соответствии с проводимой административной реформой значительно изменилась «модель» формирования центральных органов управления. В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [11] в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Федеральный компонент управления образованием в Российской Федерации представлен *Министерством образования и науки (Минобрнауки), Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор), Федеральным агентством по образованию (Рособразование)* – органами, имеющими вертикальное построение и функциональную нагрузку по распределению полномочий в соответствующей сфере. В общем виде данная структура определяет отраслевой функциональный уровень управления образованием. Однако особенности построения системы органов управления образованием представляют собой распределение управляющего воздействия между иными отраслевыми субъектами в рамках формирования организационно подчиненных объектов управления.

При этом разделение высшего образования на различные органы управления было обусловлено исторически и объективной необходимостью обеспечения достойного уровня развития отраслей народного хозяйства. «С 40-х годов начали формироваться органы, которые специально занимались руководством профессионально-техническим образованием; этот вид образования как самостоятельное звено системы народного образования в учебно-методическом плане возглавлялся Государственным комитетом профессионально-технического образования Совета Министров СССР. Определенные министерства и ведомства имели в своем ведении учебные заведения этого профиля» [8, с. 31].

Высшая школа СССР и РСФСР в конце 80-х – начале 90-х гг. имела четко выраженную специфику своей отраслевой и территориальной структуры. Она, как ни в какой другой стране, характеризовалась высокой долей специализированных (отраслевых) вузов и значительной концентрацией высших учебных заведений в столице и крупнейших городах [12, с. 138].

В настоящее время данная структура управления, за некоторыми изъятиями, практически сохранена и продолжает функционировать.

Некоторые образовательные учреждения высшего профессионального образования находятся в ведении федеральных органов исполнительной власти (Министерства здравоохранения, Министерства сельского хозяйс-

тва, Министерства внутренних дел и др.), которые осуществляют необходимые управленческие функции в отношении данных учреждений.

Соответственно, вполне уместно полагать, что на федеральном уровне существуют и иные федеральные органы управления образованием наряду с Министерством образования и науки РФ. Вместе с тем полномочия указанных органов распространяются лишь в отношении подведомственных им вузов. Министерство образования и науки РФ, осуществляя функции межотраслевого характера, в этой части действует как «стержневой» государственный орган. В свою очередь, органы отраслевой компетенции осуществляют управление только подведомственными учреждениями образования, в связи с чем Федеральный закон «Об образовании» называет указанные органы ведомственными государственными органами управления образованием.

Поэтому правомерно рассматривать данные органы как органы управления различных отраслей и подразделять управление в сфере высшего образования на *центральную* и *отраслевую (ведомственную)* системы.

Министерство образования и науки РФ является органом отраслевого управления в сфере образования. Вместе с тем система высшего образования, закреплённая законодательно, предусматривает наличие организационно-обособленных органов различных отраслей управления, в ведении которых находятся высшие учебные заведения.

Нахождение данных органов на одном уровне составляет предмет совместной компетенции в отношении управляемых объектов. Реализация полномочий в указанной сфере проявляется через *горизонтальные* отношения – совместное решение вопросов, координация деятельности Министерства образования и науки с другими министерствами (ведомствами), имеющими высшие учебные заведения.

В свою очередь, например, отраслевые органы управления высшими учебными заведениями принимают участие в разработке различных программ и мероприятий по развитию образования, повышения квалификации. Безусловно, что данные полномочия должны осуществляться в соответствии с установленным учебно-методическим руководством центральных органов управления.

Вместе с тем такое «двойное» подчинение отраслевых (ведомственных) вузов во многом определяет характер взаимоотношений с непосредственным учредителем (вышестоящим ведомственным государственным органом). При этом конкретное руководство «профильным» органом (в частности, Министерством образования и науки РФ) про-

является в установлении общих и специальных требований к организации образовательного процесса в широком смысле слова. В этом случае взаимодействие Министерства образования и науки РФ через проявление властных полномочий с непосредственно неподчиненными органами управления рассматривается как вид *вертикальных* административно-правовых отношений.

Поэтому центральное управление данными высшими учебными заведениями происходит лишь на уровне установления отдельных элементов системы образования (государственные образовательные стандарты, определенные нормативы) и т.п. Однако обеспечение деятельности, в том числе и финансирование деятельности вузов, непосредственно осуществляет отраслевое министерство (федеральный отраслевой орган исполнительной власти).

В этих случаях функции министерства носят надведомственный характер, но в целом не меняют структуру управления.

Основная причина отсутствия эффективного управляющего воздействия – рассредоточенность управляемых объектов по различным системам органов управления.

На наш взгляд, основным способом решения проблемы является ликвидация ведомственной разобщенности и передача в «стержневой» орган вузов отраслей управления, имеющих в своем ведении несколько учебных заведений. При этом необходимо сохранить функциональные полномочия и ведомственную компетенцию у «головных» министерств, имеющих «систему» высших учебных заведений.

Поэтому речь может идти не об усилении централизации управления вузами и не о концентрации их в ведении одного министерства, а координации деятельности с другими министерствами (ведомствами), имеющими высшие учебные заведения.

Следовательно, для решения общих задач государственной политики и управления центральными и отраслевыми министерствами необходимо совершенствовать организационно-правовые формы их взаимодействия.

До недавнего времени в структуре управления преобладал федеральный уровень. Однако перераспределение управленческих функций между различными уровнями управления привело к необходимости значительно увеличить компетенцию субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области образования. Главная задача муниципальных органов управления образованием – обеспечение прав граждан на образование.

В организационной структуре государственного управления местное самоуправление выступает в виде особой подсистемы со своими объектами управления, компетенций, процедурами и формами организации, материально-финансовым обеспечением, типологией деятельности персонала и другими элементами.

Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [13] определены формы и полномочия местного самоуправления. Полномочия органов местного самоуправления в области образования содержатся в ст. 31 Закона «Об образовании». В части осуществления функций по управлению образованием на местном уровне к вопросам местного значения отнесены организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом органы местного самоуправления несут ответственность за реализацию права граждан на получение обязательного основного общего образования.

Реализация муниципального компонента в сфере образования и науки в значительной мере определяется уровнем работы соответствующих муниципальных органов.

На практике органы управления образованием в муниципалитетах могут быть определены как отдел (департамент) образования в структуре местной администрации, имеющей статус юридического лица. Например, в Кировской области создано Управление образования администрации города Кирова. Распоряжением Администрации г. Кирова от 2 ноября 2001 г. № 4509 утверждено Положение об Управлении образования, которым Управление определено как функциональное подразделение Администрации, проводящее на территории города Кирова государственную политику в сфере образования. На наш взгляд, следует упорядочить статус и структуру этих органов.

Исходя из того, что муниципальный уровень в системе органов управления образованием играет принципиальную роль в проведении государственной образовательной политики, которая выражается, в том числе во взаимодействии муниципальной власти и высшей школы, то с учетом необходимости управляющей функции на муниципальном уровне возможно создание муниципальных органов управления образованием.

Необходимость организационно-структурных и функциональных преобразований отмечалась в рекомендациях по оптимизации управления образованием на муниципальном уровне [14] посредством децентрализации управления образованием. Местные сообщества способны решать свои проблемы в наиболее эффективных формах, с учетом конкретных условий каждой отдельной территории. «...реальное действие местного самоуправления позволит государственной власти сконцентрироваться на решении проблем федерального и регионального уровня, способствует повышению эффективности государственного управления» [10, с. 245]. При этом стремление законодателя приблизить управление образованием на низшие звенья системы, через децентрализацию, потребовало внесения изменений не только в значительный массив нормативного материала, но и принятие стратегических нормативных решений.

Основным документом по развитию системы образования является концепция модернизации Российского образования на период до 2010 г. [15].

В соответствии с концепцией цель модернизации образования состоит в создании механизма устойчивого развития системы образования. Для достижения указанной цели будут решаться следующие приоритетные, взаимосвязанные задачи:

- обеспечение государственных гарантий доступности и равных возможностей получения полноценного образования;
- достижение нового современного качества школьного, общего и профессионального образования;
- формирование в системе образования нормативно-правовых и организационно-экономических механизмов привлечения и использования внебюджетных ресурсов;
- повышение социального статуса и профессионализма работников образования, усиление их государственной и общественной поддержки;
- развития образования как открытой государственно-общественной системы на основе распределения ответственности между субъектами образовательной политики и повышения роли всех участников образовательного процесса: обучающегося, педагога, родителя, образовательного учреждения.

Кроме того, важнейшая задача и одно из приоритетных направлений модернизации системы образования – модернизация самой модели управления этой системы. В современных условиях управление образованием – это прежде всего управление процессом его развития. Ближайшая цель –

формирование оптимальной модели управления, в которой будут четко распределены и согласованы компетенция и полномочия, функции и ответственность всех субъектов образовательной политики, прежде всего образовательных учреждений и органов местного самоуправления, региональных и федеральных управленческих структур. Должны быть обеспечены гласность и прозрачность обсуждения и принятия управленческих решений.

### Литература

1. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1999.
2. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Курс административного права Российской Федерации. В трех частях: Учебник для вузов. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2003.
3. Филлиповская Т. Высшее образование как социальный институт: заказ выживаемости // Высшее образование в России. 2005. № 11.
4. Машаров И.М. Современное состояние системы высшего образования в Российской Федерации: Учебное пособие. Киров: СПБИНВЭСЭП филиал в г. Кирове, 2001.
5. Чиркин В.Е. Публичное управление: Учебник. М.: Юристъ, 2004.
6. Беляков С.А., Куклин В.Ж. Образовательная политика и управление образованием // Университетское управление: практика и анализ. 2003. № 3 (26).
7. Социальное управление: Словарь / Под ред. В.И. Добренькова, И.М. Слепенкова. М.: Изд-во МГУ, 1994.
8. Государственное управление народным образованием в СССР. Алма-Ата: Наука, 1980.
9. Шкатулла В.И. Образовательное право: Учебник. М., 2001.
10. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: Учебник. М.: Гардарики, 2005.
11. СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.
12. Катровский А.П. Формирование и развитие территориальной структуры высшего образования России. М.: Международные отношения. 2004.
13. СЗ РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.
14. Письмо Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации от 24 июля 1997 г. № 06-51-34ин/25-02 «О муници-

пальном уровне управления образованием» // Образование в документах. 1997. № 17.

15. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2001 г. № 1756-р / СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (ч.II). Ст. 119.