МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

«Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления»

(направленность (профиль))

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему «Организационно-правовая система управления образованием»

Студент

И.В. Первов

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

А.А. Иванов

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

руководитель

Руководитель программы д.ю.н., проф., Д.А. Липинский

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ Г.

Допустить к защите

Заведующий кафедрой к.ю.н., доцент, Н.В. Олиндер

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ Г.

Тольятти 2019

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА I АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ В РОССИИ.....	9
1.1 Понятие и сущность государственного управления образованием ..	9
1.2. Система управления образованием в России.....	18
1.3. Структура органов управления образованием.....	29
1.4. Проблемы функционирования системы управления образованием в России и организационно правовые аспекты их решения.....	39
ГЛАВА II. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЪЕКТОВ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ (ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ).....	53
2.1. Общая характеристика административно-правового статуса образовательных учреждений.....	53
2.2. Классификация и специфические особенности административно-правового статуса отдельных видов образовательных учреждений	66
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	84
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	86

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования. С каждым годом в специальной литературе все больше возрастает внимание к проблеме реализации и содержания прав человека, в частности его праву на образование, всемирно признанному основополагающим в группе социально-экономических прав личности.

Всесторонние изменения, происходящие в современном мире, высокий темп научно-технического прогресса, кардинальные изменения образа жизни, новые открытия и изобретения, расширение информационных каналов говорят о важности получения человеком новых знаний особенно четко. Право на образование позволяет человеку занять достойную роль в современном социуме, является необходимым для обеспечения многих других прав, таких, например, как право на труд или занятие предпринимательской деятельностью.

В условиях рынка и капиталистической экономики управление образовательным процессом в разы усложняется, возрастает роль гражданского общества и самоуправления образовательных учреждений в регулировании процесса управления образованием. Но, как и прежде, от эффективности работы органов управления образованием зависит работоспособность всех элементов образовательной системы.

На сегодняшний день существующий в Российской Федерации механизм управления системой образования в значительной степени несовершенен, он перестал отвечать действующим общемировым стандартам в этой сфере.

Проблема правовой регламентации образовательного процесса в настоящее время в специальной литературе также разработана довольно слабо, а соответствие системы управления образовательными учреждениями рыночной экономике далеко от совершенства. Существующая система образовательного законодательства лишена необходимой гибкости, так необходимой ей сейчас, в условиях глубокой перестройки основ экономической и социальной жизни. Кроме того, иной раз, отсутствие подобной гибкости

сдерживает положительную динамику в образовательной системе современной России.

Действующие нормативно-правовые акты не дают ответы на многие вопросы, возникающие в данной сфере, не позволяют планировать ее улучшение и совершенствованием, управлять в позитивном ключе складывающимися тенденциями (такими, например, как финансирование за счет личных и общественных фондов, изменения в сфере государственного контроль, дополнение его общественным контролем и т. п.).

В части решения этих проблем крайне важно разработать и определить современные механизмы правовой регламентации образовательного процесса на федеральном и муниципальном уровне, продолжать углублять и развивать систему образования, повышать его качество и эффективность деятельности органов, контролирующих и регулирующих осуществление образовательного процесса.

Изменениям, в первую очередь, должен быть подвергнут ряд управленческих вопросов. Необходима модернизация также в сфере финансирования.

В настоящее время Россия пытается воспользоваться зарубежным, прежде всего, западным опытом управления системой образования. В связи с этим необходимо осуществить глубокое исследование имеющегося зарубежного опыта, так или иначе связанного с рынком образовательных услуг. Необходимо сравнивать текущую практику государственного руководства сферой образования, состояние денежного инвестирования в образовательные учреждения, правовую базу аппарата управления в этой области и правового статуса учащихся в образовательных заведениях в России и зарубежом с формированием соответствующих выводов и рекомендаций. Считаем, что подобный всесторонний анализ позволит избежать негативных явлений в развитии отечественной образовательной системы.

Все перечисленное выше повлияло на выбор темы магистерской диссертации, в рамках диссертационного исследования необходимо найти

логическое направление и пределы организационного и нормативного регулирования в области образования.

Научная разработанность проблемы. Анализ существующих научных работ, в которых делается попытка сформировать юридико-организационные инструменты превращающие систему образования в четкий отлаженный механизм развития личности, отметим недостаточное изучение этой проблемы. Существующие исследования в основном анализируют советский этап жизни общества и не касаются произошедших за последние годы политических, экономических и социологических изменений.

Более современные научные труды (конца XX - начала XXI века) часто анализируют только одну из многих проблем этой сложной и многогранной системы, к числу которых может относиться, например, управление высшим образованием, общим образованием, правовое положение вузов, отдельные направления развития образовательного законодательства. Необходимо продолжать исследования в указанном направлении, поскольку не может возникнуть сомнений относительно необходимости появления фундаментальной теоретической основы для правового урегулирования образовательной системы в нашем государстве.

Объект данного исследования – это общественные отношения, возникающие в процессе управления системой образования в Российской Федерации.

Предмет исследования – система органов управления образованием в России, проблемы административно-правового регулирования организации и деятельности образовательных учреждений.

Цель работы – рассмотрение теоретических и практических проблем управления системой образования и разработка органичной модели регулирования образованием, как системой, соответствующей современным критериям в этой области.

Достижение поставленной цели вызывает необходимость решения нижеследующих задач:

- 1) Проанализировать суть и структурную модель регулирования сферы образования в нашем государстве;
- 2) Изучить путь модернизации государственного аппарата в сфере управления образовательными учреждениями;
- 3) Исследовать организационно-правовые формы образовательных учреждений и направления;
- 4) Анализ существующих и существовавших ранее юридических норм с точки зрения выстраивания механизма управления системой образования, прежде всего на основе содержания Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании), формирование рекомендаций по совершенствованию системы управления образованием в этой сфере.

Методология исследования. Диссертационное исследование проводилось на основе системы общенаучных и частнонаучных методов. В основу методологии принят системный подход, ориентированный на комплексное рассмотрение государственной политики в сфере управления образованием: теоретико-методическое обоснование, статистические методы обработки данных, сравнительный анализ результатов.

Основанием для теоретических выводов являются конституционные, административные и законы других отраслей права, подзаконные нормативно-правовые акты, ряд исследований российских и зарубежных специалистов.

В диссертационном исследовании рассматриваются работы таких ученых, как: Ашенова Т.М., Каштанова Е.А., Мышенко С.А., Мещеров Р.Ш., Петросян Т.Э., Тяпкина И.В., Зайцева Л.А., Фан Ч.К. и другие.

Ряд проблем правовой защиты в механизме системы образования нашей страны были выделены при анализе исследований таких ученых, как: Борисенко Л.В., Вольянская С. Е., Гам В.И., Зенкова М.А. , Коваленко И. В., Кураков А.Л., Новиков А.М., Новиков Д.А., Ячник Е.А. и других.

Полученные данные помогли создать основу для совершенствования управленческой модели управления образованием в настоящее время.

Работа предлагает комплекс подкрепленных теоретической и практической базой выводов и рекомендаций, которые актуализируют затронутую проблему в постановке от дельных теоретических и практических проблем, самостоятельностью их решения. Квалификационная работа содержит совокупность обоснованных рекомендаций, а также ответы на вопросы некоторых вышеозначенных задач.

Некоторые из данных вопросов ранее не рассматривались в научных исследованиях, другие были рассмотрены глубже и шире, обрели иную трактовку в части изменений, произошедших в современном обществе.

Проведенное исследование позволило сформировать выводы и положения, выносимые на защиту:

1. В настоящее время уменьшается роль государства в управлении образованием, растет роль частной инициативы в этой сфере. Это обуславливает уменьшение возможностей государства по контролю за образовательной сферой.

2. Государственный контроль в сфере образования направлен на достижение цели по обеспечению права на образование граждан Российской Федерации.

3. Реформирование в сфере управления образованием требуют комплексного реструктурирования управленческой среды, из чего вытекает необходимость проведения следующих мер:

а) обеспечение органов управления штатным составом для улучшения качества их работы;

б) их правовая защищенность;

в) необходимо повсеместное внедрение программ, повышающих качество их деятельности;

4. Основным условием классифицирования объектов учреждений образования в России стало определение цели их деятельности. Они разделяются на несколько типов:

- организации, непосредственно участвующие в образовательном процессе: детские сады, школы, университеты и прочие;
- организации, частично занятые образовательной деятельностью: кружки и т. п.;
- предприятия, обеспечивающие течение образовательного процесса: производители различного школьного оборудования и канцтоваров, спортплощадки, музейные комплексы;
- объекты, ответственные за оказание медицинских услуг: медпункты, профилактории и т.д.;
- учреждения, которые занимаются подготовкой педагогических работников;
- организации, созданные для проведения научно-исследовательских работ в сфере образования;
- органы, предоставляющие информацию образовательным учреждениям: узкоспециализированные редакции печатной продукции.

5. Необходимо постоянное обновление видов и планов управления образовательной деятельностью.

6. Обоснование факторов несовершенства законов, особенно Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ. В работе изложены поправки к законодательству, которые, как мы считаем, помогут улучшить положение дел в данной сфере.

Содержащиеся в магистерской диссертации выводы расширят представление о сущности системы управления системой образования Российской Федерации, а также о роли правовой защищенности различных элементов образовательного механизма и их юридическом статусе.

Структура квалификационной работы определяется ее целями и задачами. Выпускная работа включает введение, две главы, заключение и список использованных источников.

ГЛАВА I АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ В РОССИИ

1.1 Понятие и сущность государственного управления образованием

Современные исследователи выделяют несколько видов систем управления: механическую, биологическую, социальную¹.

В механических процесс управления происходит с помощью машин и технологий. В биологических же напротив – изучается процесс, происходящий у живых организмов.

Самой сложной системой управления считается социальная, так как в ней нужно контролировать общности людей. С точки зрения структуры - это постоянно изменяющаяся и развивающаяся иерархия, делящаяся на подсистемы, которая в свою очередь разветвляется на более мелкие объекты, но в то же время является частью единой структуры.

В России система управления образованием (далее по тексту УО) является одной из сфер государственного аппарата, созданной для управления образовательными учреждениями (далее по тексту ОУ). Она имеет четкую структуру, определенный набор задач, связи с другими объектами управления, а также постоянно подвергается модернизации. Ее можно охарактеризовать как связь подсистем разного уровня, которые, являясь одним целым, имеют различное воздействие. Систему управления можно охарактеризовать таким образом:

- все ее элементы представляют собой единый комплекс;
- является подсистемой, связанной с управлением народным хозяйством, что подразумевает получение информации о необходимых на данных этапах специалистах и прочих образовательных услугах;

¹ Борисенко Л.В., Метод административно-правового регулирования в сфере государственного управления системой образования // Пробелы в российском законодательстве. 2013. №2.

- система обособлена по отношению к окружающей среде, но в то же время является ее частью, и поэтому эти взаимодействующие объекты меняются под влиянием друг друга;

- обладает внутренними связями между подсистемами и внешними, относящимся к окружающей среде; имеет определенную иерархию, в которой каждый такой объект в какой-то мере обособлен, и отличается своими обязательствами и правами;

- имеет ряд постоянных свойств;

- меняется и развивается в соответствии с временем.

Управление обладает собственными целями, субъектами, объектами и связью между ними. Кроме этого, в нем есть ряд принципов, методов, функций, процессов, технологий, данных и структур.

Указанная система, как и другие подобные, обладает двумя связанными элементами: управляющим (субъектом) и управляемым (объектом). Субъекты – это ряд государственных и муниципальных органов, управляющих системой образовательных учреждений и ее отдельными элементами, а также руководство образовательных учреждений. Объекты представлены образовательными учреждениями различных видов и отраслевой принадлежности, юридическими лицами, находящимися в государственной, муниципальной и частной собственности, оказывающими образовательные услуги.

Отрасль управления образованием в нашем государстве, как и вся социальная и культурологическая деятельность, имеет определенную цель. Формирование этой цели - основа всей работы системы, реализуемая с определения масштабов задачи и заканчивая сверкой итогов.

Сложной проблемой видится разделение этих целей в самом механизме системы. теоретически такой подход можно охарактеризовать, как некое «дерево целей».

Направленное к конкретным целям управление называется целевым. Такой способ все чаще применяется в современном мире².

К сожалению, сложность самого механизма подразумевает не одну, а множество целей, взаимно дополняющих друг друга и имеющих разное направление. Иной раз, они противоречивы и могут иной раз взаимоисключать друг друга. Чтобы исключить подобную вероятность, необходимо четко сформулировать их все.

Основную цель можно разделить на так называемые подцели.

В ходе изучения «норм права в этом вопросе, уставов, положений, утвержденных общественными организациями³ и специальной литературы, возможно выделить наиболее важные подцели и провести их классификацию, разделив на:

- 1) педагогические;
- 2) познавательные;
- 3) трудовые;
- 4) нравственные;
- 5) эстетические;
- 6) патриотические;
- 7) развлекательные.

Так же проведем классификацию значимости подцелей на:

- 1) стратегические;
- 2) тактические;
- 3) оперативные».⁴

Для достижения этих целей следует поставить перед механизмом управления системой образования такие вопросы:

- 1) обеспечить общедоступное, а также, гарантированно бесплатное образование;

² Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 N 273-ФЗ

³ Типовое положение о Совете ректоров, утвержденное постановлением Госкомвуза России и Российского союза ректоров от 13 июля 1993 года No 1921

⁴ Борисенко Л.В., Метод административно-правового регулирования в сфере государственного управления системой образования // Пробелы в российском законодательстве. 2013. №2.

2) создание экономической базы для исполнения федеральных образовательных программ и соответствующей Федеральному закону от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

3) содействие развитию разнообразных учебных учреждений, в том числе при помощи их целевого финансирования;

4) введение федеральных государственных образовательных стандартов;

5) обеспечение единого образовательного, культурного и информационного пространства;

6) повышение самостоятельности объектов образовательной системы в сфере выбора программ саморазвития.

Всего этого можно достигнуть после создания структурирования плана мероприятий, который затронет все части действующего на данный момент образовательного механизма.

Исходя из указанного выше, плановость в применении этих мероприятий также повысит эффективность работы системы в общем и частных ее элементов.

Планирование — это определение направления, темпов и скорости развития тех или иных процессов, обусловленных рамками общих значений и принципов. Во время реализации такого плана и создаются нормы для усовершенствования механизма образования. Особое значение для указанной сферы имеет план по кадрам. Оно здесь приобретает как бы «квадратическое» значение: сам механизм образования имеет главную цель - подготовку кадров для социальной части, и в то же время испытывает потребность в заполнении необходимым штатным контингентом.

На практике при разработке плана решают следующие проблемы:

1) определение потребностей и интересов в развитии образования, планируемого периода и создание на его базе целей;

2) разработку образовательной системы, как содействия;

3) план так же определяет количество необходимых трудовых ресурсов;

4) устанавливает сроки исполнения тех или иных задач⁵.

Эффективность этого метода тесно связывают с дальнейшим углублением его методологии, усовершенствованием информационных и правовых баз, ростом научного обоснования.

Очерчивая круг необходимой целевой направленности и для придания процессу регулирования необходимой гибкости, считаем нужным обязательное обеспечение непрерывного и актуального потока информации между объектами системы.

Данный информационный обмен необходим не только в самой системе образования, но и при организации ее взаимодействия с другими элементами культурной и социальной жизни общества.

Правовая база такого воздействия должна включать в себя всю полноту передаваемой объектами информации, ее особенности и нюансы, отличающие тот или иной ее поток информации от других, а также определение границы возможностей и необходимости в передаче тех или иных сведений. При получении необходимой информации определенным субъектом, происходит ее реализация подконтрольными ему объектами в рамках соответствующей компетенции.⁶

Необходимо отметить, что в современном обществе вышеуказанные объекты управления должны проявлять высокий уровень активности, в противном случае о системе планирования не может быть и речи, ибо своей инертностью части механизма будут стопорить его работу. Активная роль образовательных учреждений призвана возвращать аналогичный по объему и содержанию поток информации, поддерживая постоянную связь с вышеструктурными субъектами. Все вышестоящие звенья аппарата регулирования образования (руководящий состав) должны получать свежую актуальную информацию, отражающую окружающую действительность, что

⁵ Зенкова М.А. Административно-правовое регулирование деятельности системы образования в Российской Федерации // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2016. №3 (36).

⁶ Драчук М. А. Управление, правовое воздействие и механизм правового регулирования: соотношение понятий // Вестник ОмГУ. 2014. №1 (71)

позволяло бы вносить необходимые изменения в уже существующую систему, не вредя ее отдельным элементам.

Такое всестороннее регулирование механизма образования должно иметь необходимую правовую базу, также обратим внимание на властность и жесткость управления.

Власть воздействует через подчинение общей воли ОУ. Такие действия заметны в проведении государственных распоряжений.

К другим особенностям системы управления (далее по тексту СУ) можно отнести наличие большого объема распорядительных возможностей и у органов управления общественными образовательным объединениями. В п. 8 ст. 12 Закона «Об образовании в Российской Федерации»⁷ говорится, что «образовательные учреждения вправе образовывать объединения (ассоциации и союзы), в том числе с участием учреждений, предприятий и общественных организаций (объединений). Эти объединения необходимы в целях развития и совершенствования образования и действуют в соответствии со своими уставами. Порядок регистрации и деятельности указанных образовательных объединений регулируется законом». Органы управления общественных объединений выполняют также следующие функции: оформление на работу, увольнение сотрудников; осуществление финансового контроля и др.

Обладая подобными полномочиями, органы управления образовательной системой выступают в роли органов исполнительной власти, в связи с тем, что их эффективности зависит от связи исполнения законов и применения власти. Эти два вида деятельности являются основой для аппарата управления образованием.

Но в процессе своей деятельности образовательным учреждениям приходится выступать в качестве субъектов имущественных отношений, регулируемых гражданским правом. Такие отношения могут возникнуть во время заключения гражданско-правовых договоров: таких как договоры об

⁷ Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации" от 29.12.2012 N 273-ФЗ

аренде учебных помещений, о закупке учебного оборудования, учебных принадлежностей, и т.п.

Также образовательные учреждения в указанной сфере вступают и в правовые отношения, урегулированные нормами смежных отраслей законодательства: конституционные, финансовые, трудовые и т. д.

При определении характера управления необходимо выяснить, на что распространяется данная деятельность.⁸

Чтобы корректно работать в системе управления образованием и образовательными учреждениями необходимо учесть необходимость их координации, урегулирования и контроля.

Координация помогает эффективно использовать наличные ресурсы, что имеет преимущества перед попыткой самостоятельно организовать разрозненным элементам. Начало модернизации трудовой и материальной основы образовательных учреждений, а также формирование больших структур ведет к увеличению значимости координации, возникает необходимость оптимизировать большое количество отдельных элементов, которые входят в состав системы управления. Но следует понимать, что координация представляет собой не только право системы управления образованием, но и ее обязанность.

Развитие координации состоит в том, что необходимо учесть и согласовать мнения всех участников управленческих отношений.⁹

Ф. Энгельс пишет «где нет общности интересов, там не может быть единства целей, не говоря уже о единстве действий».¹⁰

Координацию можно подразделить на внутреннюю и внешнюю. Первый аспект выражается в едином руководящем центре Министерства просвещения Российской Федерации и его внутренней организации. Внутренняя

⁸ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2 изд. Т. 23. - С. 342

⁹ Гелла А. А. Единая система исполнительной власти в Российской Федерации: пути оптимизации // Бизнес в законе. 2008. №2

¹⁰ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2 изд. Т. 23. - С. 14

координация поддерживает взаимосвязь всех объектов иерархии подсистем, слаженную работу каждого участника внутри СУ.

Второй аспект управления не требует вмешательства в оперативную деятельность министерств и ведомств.

Координацию в данной системе осуществляют Президент и Правительство Российской Федерации. Они определяют главное направление разработки и проведения стратегии политики государства в области образования, ее законодательного укрепления и другого организационного и правового содержания.

В ведении Правительства Российской Федерации находится лицензирование учебных учреждений и их деятельности на территории нашего государства, аттестация и аккредитация, разработка способов и планов проведения аккредитации, перечня основных госстандартов, а также ряд иных функций и полномочий, следующих из положений Конституции Российской Федерации, федеральных законов и соглашений иных руководящих органов Российской Федерации. Подобную координацию в механизме образования осуществляют также органы исполнительной власти в субъектах Российской Федерации.

Регулировка же проявляется тогда, когда нарушаются соединительные информационные потоки между частями этого крупного и сложного механизма. Регулирование зависит от специализации рассматриваемого объекта. Можно подразделить регулирование на несколько форм:

- правовую,
- материальную,
- моральную.

Регулирование - это действенные способы и методы управления процессами, происходящими внутри и снаружи механизма образования.¹¹ Сюда так же можно отнести установление общих требований к процессам, структуре

¹¹ Борисенко Л.В., Метод административно-правового регулирования в сфере государственного управления системой образования // Пробелы в российском законодательстве. 2013. №2

и виду данной сферы (лицензирование и прочее). преследуя цель правового регулирования деятельности образовательных учреждений и причастных к ним объектов. Регулирование, как инструмент, призвано добиться безопасности, равенства всех участников системы образования, прав и свобод граждан страны.

За годы, прошедшие с момента принятия ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» в России произошли серьезные изменения. Как уже было сказано выше, они коснулись и механизма образовательной системы во всей его полноте: сократились объекты госуправления и усилились тенденции госрегулирования. Значение же регулировки за прошедшие годы заметно возросло как в теории¹², так и на практике, что отмечалось в поправках к существующему законодательству.

В качестве неотъемлемой части управления образовательным механизмом можно рассматривать контроль. Объекты контроля регулярно отчитываются о своей работе ОУ, который занимается обработкой этих данных, на основе которых субъекты качественно и количественно контролируют работу объектов с последующим устранением недостатков.

Управление выполняется органами власти лишь в пределах их полномочий и предоставленной им компетенции.

Систему образования можно охарактеризовать как связь горизонтальных и вертикальных отношений. Самое широкое распространение получили отношения вертикальные, реализуемые через подчинение административной и дисциплинарной власти подконтрольных ей субъектов управления. В наши дни в образовательной среде появляются новые формы – так называемые горизонтальные. Они основываются на равноправии участников отношений. Здесь можно рассуждать о перераспределении полномочий между субъектами

¹² Зайцева Л.А., Административно-правовое регулирование высшего профессионального образования в Российской Федерации, диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.14/Зайцева Л.А.; [место защиты: Москва, 2008, стр.236]

(исполнительные органы) и управляемыми объектами (ОУ), а также о заключении административных договоров.¹³

В отдельных работах, которые затрагивают суть управления образованием в Российской Федерации, уделяют внимание деполитизации образовательной работы¹⁴, научному характеру управления.¹⁵

В изучении комплекса вопросов об управлении механизмом образования нами использовался системный подход к решению задачи руководства данной сферой.

Подводя итог вышеприведенному анализу административного аппарата и методов управления образовательной средой, его характерных черт и особенностей для России и ее субъектов, можно дать следующее определение.

Процесс управления системой образования может быть охарактеризован как целенаправленная, планомерная и постоянная работа государственных, муниципальных и общественных структур, которая фиксируется в исполнительно-распорядительных по своей форме и организующих по содержанию действиях на объекты управления (учреждения образования) и должна способствовать удовлетворению потребности граждан в получении качественного образования, соответствующего их потребностям.

1.2. Система управления образованием в России

Во всем огромном многообразии существующих в мире систем управления системой образования можно выделить две основные системы - централизованную и децентрализованную.

Централизованная система предполагает разработку общих образовательных стандартов, призванных сохранить и упрочнить культурную общность жителей государства. Но в то же время она может способствовать

¹³ Тучков Н.Ф. Административно-правовое регулирование общего образования России. - М., 2001. - С. 171-172

¹⁴ Башарина А. В. Генезис проблемы социального управления высшим профессиональным образованием в Российской Федерации // Известия Самарского научного центра РАН. 2010. №3-1

¹⁵ Гончарова Л.И. Формирование рынка образовательных услуг: Дис.... канд. юрид. наук. - Саратов, 1997

торможению прогресса, окостенению работы штата, пренебрегает существующей на практике региональной спецификой.¹⁶

Децентрализованная система расширяет горизонты для развития административной инициативы, учитывает имеющиеся региональные особенности.

На сегодняшний день был замечен активный рост взаимозаимствования различных элементов системами друг у друга. В государствах, ранее использующих крайне децентрализованную систему, повышается влияние властей и наоборот – повышается степень децентрализации в государствах, традиционно в этой сфере имеющих большую централизацию.¹⁷

В процессе управления образованием в нашей стране принимает участие большое количество органов государственной власти, органы местного самоуправления и ряд общественных объединений.

Управленческая система делится на государственные, муниципальные органы и отдельные общественные объединения.

Госуправление (исполнительная власть) – это подсистема государственной власти, её ответвление в структуре власти, которая представляет собой единую целую организационно-правовую часть государственной организации сообщества и ведения его дел. Имеет определенное структурное построение, которое складывается из уровней (строений по иерархии), звеньев (одноуровневых образований однородных органов), видов и форм исполнительных органов власти.¹⁸

Компетенцию государственных органов управления образованием регулирует ст. 37 Закона об образовании. В нее входит:

1) процедура разработки и реализации целевой федеральной программы;

¹⁶ Гам В.И., Управление многообразием в сфере образования // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. 2006. №14

¹⁷ Коваленко И. В. Педагогический мониторинг как средство управления качеством образования // Известия ТулГУ. Гуманитарные науки. 2012. №1-2

¹⁸ Петросян Т.Э., Конституционное право на образование в России и зарубежных государствах: сравнительно-правовое исследование: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Петросян Т.Э.; [Место защиты: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации"].- Москва, 2014.- 229 с.

- 2) процедура разработки государственного образовательного стандарта и признание документации об образовании;
- 3) проверка соответствия образовательного учреждения, содействие аккредитации;
- 4) порядок определения аттестации педагогов учреждений образования всех типов и видов и требований к цензу образования;
- 5) процедура создания структуры образовательной системы; разработки профессии и специальности, по которым профессионально подготавливают учащихся, и профобразование;
- 6) финансирование созданных ими организаций образования;
- 7) формирование государственных фондов стабилизации и развития системы образования;
- 8) создание норматива финансирования ОУ, а также материально-технического обеспечения и снабжения образовательного процесса;
- 9) прогноз на развитие сети ОУ, разработка предложений по выделению из бюджета целевого трансферта на образование;
- 10) контроль выполнения законов в образовании, образовательном стандарте, бюджетной и финансовой дисциплине в системе образования.

Образовательные учреждения должны быть подконтрольны соответствующему органу управления образованием. В случае нарушения законов в области образования и устава образовательного учреждения, органы управления образованием могут своим предписанием остановить работу учреждения образования до принятия соответствующего судебного решения.¹⁹

Подсистему органов государственного управления образованием определяет постановление Правительства России от 09.01.1992 года № 21, в которое входит: Министерство просвещения Российской Федерации, Министерство образования и науки²⁰; Министерства образования республик;

¹⁹ Уткин Владимир Владимирович Совершенствование государственного управления в области стандартизации в условиях экономической интеграции // ЭТАП. 2015. №3

²⁰ Указ Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 г. N 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти». Российская газета (15 мая 2018)

органы государственного управления образованием в субъектах Российской Федерации; органы управления Москвы и Санкт-Петербурга.

Министерство просвещения России – это федеральный орган исполнительной власти, который проводит политику, управляет работой других органов исполнительной власти в сфере образования, молодежной политики, научной и научно-технической работы организаций среднего и высшего профессионального образования, научных и других учреждений системы образования, подготовки и аттестации сотрудников с высшей квалификацией.

Министерство просвещения России:

а) федеральный орган исполнительной власти, который вырабатывает государственную политику и занимается нормативно-правовым регулированием в установленной актами Президента и Правительства России сфере деятельности;

б) согласно Конституции, федеральных законов, актов Президента и Правительства России самостоятельно регулирует право в установленной области деятельности, исключая вопросы, правовое регулирование которых проводится исключительно федеральным законом, актами Президента и Правительства России;

в) не имеет права выполнять функции контроля и надзора, право применения, а также управления госимуществом, кроме случаев, которые установлены указом Президента России;

г) координирует и контролирует работу федеральных служб и федеральных агентств, которые находятся в его ведении;

д) координирует работу государственного внебюджетного фонда.

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки:

а) федеральный орган исполнительной власти, контролирующей и обеспечивающей надзор в установленной области, может обладать статусом коллегиального органа;

б) выпускает индивидуальные правовые акты согласно Конституции, федеральным законам, актам Президента и Правительства России,

нормативным правовым актам федерального министерства, координирующего и контролирующего работу службы;

в) не имеет права заниматься нормативно-правовым регулированием, кроме случаев, установленных указом Президента, а федеральная служба по надзору – также управлять госимуществом и оказывать платные услуги.

Федеральное агентство по образованию:

а) федеральный орган исполнительной власти, оказывающий государственные услуги, управляющий госимуществом, исключая контроль и надзор;

б) издание индивидуальных правовых актов на основании и согласно Конституции, федерального закона, актов и поручений Президента и Председателя Правительства России и федеральных министерств, которые координируют и контролируют работу федерального агентства;

в) занимается ведением реестров, регистров и кадастров;

г) не осуществляет нормативно-правовое регулирование в установленных сферах деятельности.

Федеральная служба по надзору в области образования и науки, вместе с Федеральным агентством по образованию, являются частью Министерства просвещения России.

Так же, как и в органах федерального уровня государственной подсистемы управления образованием строится подсистема управления российских субъектов. Государственный (областной) и муниципальный ОУ создают в области на основе решений, которые принимает Правительство области и администрация муниципального образования области согласно действующему законодательству.

Федерация централизованно регулирует образовательные отношения, устанавливает исходное начало правового регулирования в области образования для формирования единого правового пространства на всей территории Российской Федерации. К ее ведению относят, прежде всего, ряд основополагающих отношений в области образования, единообразную

регулировку которых следует проводить в каждом субъекте Российской Федерации. В частности, в федеральном законодательстве закреплены права, ряд социальных льгот и гарантии обучающимся и другим субъектам образовательного отношения, установлен порядок формирования, реорганизации и ликвидации ОУ и разработан ряд типовых положений, лицензирование, аттестация и аккредитация ОУ, установлены федеральные компоненты государственного образовательного стандарта и эквивалентность документации об образовании на территории России.²¹

Проведение анализа законов субъектов Российской Федерации (закон об образовании Саратовской области от 31 мая 2017 г. N 40-ЗСО, закон об образовании в Ульяновской области от 29.11.2018 N 132-ЗО, закон об образовании в Самарской области от 27.12.2018 N 133-ГД, закон об образовании в Рязанской области 16.11.2018 N 79-ОЗ) об образовании демонстрирует, что

1. Их разрабатывали на общих принципах федеральных законодательных актов;

2. В них учтены национальные, географические и другие региональные особенности;

3. Проявляя инициативу, регионы добавили довольно много положений в пределах своей компетенции.

Принятые законодательные акты содержат, например, такие положения:

1) воспроизводящую норму и другие федеральные нормативные акты;

2) детализирующие и конкретизирующие нормы;

3) первичную норму по вопросам, которые относятся к субъектам Российской Федерации.

Как указывает Л.А. Зайцева, «в данный период времени значительная часть субъектов Российской Федерации активно реализовала свои права на регулирование отношений в образовании. Закон об образовании принят в Башкортостане, Бурятии, Кабардино-Балкарии, Карелии, Коми, Алтайском и

²¹ Юсупов В. А. Административное право и методы его познания // Социально-политические науки. 2012. №3

Красноярском крае, Архангельской, Владимирской, Московской области и т.д. В это же время принимают ряд законов по отдельным вопросам образования (социальная поддержка молодежи, социальные гарантии педагогов и пр.)».²²

На основании ч. 3 ст. 3 Закона об образовании, субъекты Российской Федерации, согласно их статусу и компетенции могут принимать в сфере образования законы и другие нормативные акты, которые не противоречат федеральному закону в сфере образования. При этом особо подчеркнем, что законы и другие нормативные акты субъектов Российской Федерации не должны содержать ограничений прав физических и юридических лиц по сравнению с законами России.

При возникновении противоречий между федеральным законом и законом, другим нормативно-правовым актом субъектов Российской Федерации, действует федеральный закон. Для более четких разграничений компетенции в сфере образования между Российской Федерацией и ее субъектами считаем необходимым ст.ст. 28 и 29 Закона об образовании дополнить ст. 29 о совместной компетенции Федерации и ее субъектов. То есть следует привести законы в соответствие с Конституцией. Кроме этого, в новой статье необходимо указать процедуру совместного решения вопросов.

Особую роль во отношениях Российской Федерации и регионов играют договоренности о передаче полномочий в образовательной области. Их анализ ведет к следующему:

- в договорах существуют решения образовательных вопросов;
- договора предусматривают имущественные права заведений профобразования в форме и объемах, которые нужны для их работы, льготы по налогам, материально-снабженческую базу, количество абитуриентов, общие назначения и освобождения от должности руководства, соцподдержка педагогов;

²² Зайцева Л.А., Административно-правовое регулирование высшего профессионального образования в Российской Федерации, диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.14/Зайцева Л.А.; [место защиты: Москва, 2008, стр.236]

- договора, обычно, не касаются проблематики работы общего образования.

Однако стоит добавить в текст договора некоторые дополнительные вопросы:

а) обустройство трудовых отношений, установка нормативов труда и его оплаты в заведениях образования. Согласно ч. 13 ст. 28 Закона об образовании трудовые отношения считаются компетенцией Федерации. Однако это противоречит ст. 72 Конституции РФ, согласно которой трудовые законодательные акты – это общая компетенция Российской Федерации и ее субъектов. Установка уменьшенной нормы труда для педагогов (их основное требование) при сохранении оплаты снизит социальную напряженность в коллективе при одновременном активном развитии рыночных образовательных услуг;

б) льготы по налогообложению для предприятий, которые помогают развивать образования. Это поможет привлечь инвестора в образовательные процессы, дополнительно профинансировать через попечительский совет, фонд и программу развития образования;

в) возможность упрощенно получать лицензию, аттестацию и аккредитацию, что значительно увеличит образовательные заведения.

Чтобы разграничить компетенции между субъектами Федерации и центром в сфере образования нужно принять законы об общем образовании, законы по другим областям образования, а также региональные программы развития образования. Нужен общий закон об образовании (или кодекс) во всех субъектах нашей страны.

Вызывает интерес социологический опрос, проведенный группой юристов для исследования проблем работы и развития закона об образовании. Так, многие опрошенные отмечают, что нужно перераспределение компетенций Федерации и субъектов Федерации в области образования. В частности, предлагают передавать от Федерации ее субъектам такие права:

– урегулирование трудовых отношений;

- утверждение типового положения об образовательной организации;
- переподготовка сотрудников;
- присвоение почетного звания;
- определение порядка аттестации сотрудников.²³

Важно выявить ту грань, за которой свобода нормотворчества субъектов Российской Федерации фактически превратит федерацию в конфедерацию. В связи с этим следует контролировать соответствие Конституции РФ законов, которые издаются в субъектах России. Иначе станет невозможно создание единой системы законов Российской Федерации и ее субъектов, что представляет собой необходимое условие сосуществования общего правового пространства.²⁴

Субъекты Федерации, как хорошо известно, довольно разные по экономике, географии и населению, укладу жизни и национальным особенностям. Так же различается и образование в них. Поэтому, согласно особенностям всех субъектов, необходимо разбираться и с ежедневными проблемами сферы образования, которая является важнейшей для создания и воспитания будущих поколений. Это станет значительным шагом для развития федерализма и построения гражданского общества и правового государства.²⁵

При оценке уровня регулирования организации и работы подсистемы муниципального органа управления образованием отметим следующее.

Муниципализация – это не изоляция от государственной власти. Любая муниципализация должна оставаться единым правовым и образовательным пространством. В пределах этого пространства появляется необходимость создать муниципальные программы развития образования. Эта программа не может быть замкнута, она происходит из программ развития образования соответствующих субъектов России. Так как муниципальная система

²³ Фадеева Н. А. Совершенствования системы государственного управления // Мониторинг правоприменения. 2012. №2

²⁴ Симонова А.А., Менеджмент качества управленческой деятельности руководителя образовательного учреждения // Вестник ВУиТ. 2011. №7

²⁵ Башарина А. В. Генезис проблемы социального управления высшим профессиональным образованием в Российской Федерации // Известия Самарского научного центра РАН. 2010. №3-1.

образования состоит в основном из общеобразовательных учреждений, эта программа, в первую очередь, должна представлять собой программу развития общего образования.

Муниципальные программы развития общего образования, вместе с аналогичной программой федерального уровня и уровня субъекта России, относят к программно-целевому средству административно-правового урегулирования. Они призваны указать на главный местный приоритет образования, структуру местных органов УО, местный норматив финансирования общеобразовательного учреждения, их оптимизацию. Принятие и реализация муниципальной программы развития образования способствует утверждению местного самоуправления в качестве полноправных субъектов образовательной политики.

Отметим положительное значение Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако нельзя не увидеть в нем недостатки и противоречия Конституции РФ, Закону об образовании, иным законам. Закон о местном самоуправлении, в нарушение Конституции РФ, относит вопрос образования к вопросу местного значения без передачи местным органам власти нужных материалов и финансов. Он не гарантирует общедоступное и бесплатное среднее (полное) общее образование. Это ведет к резкому ухудшению обеспечения финансами муниципального образовательного учреждения, к уменьшению конституционной гарантии на образование. Поэтому возникает острая необходимость принять закон «Об обеспечении государственных гарантий на получение гражданами общего образования», который должен установить ответственность госорганов за право гражданина на образование.

«Одновременно с органами госвласти создают органы образовательных учреждений (вузов), в которых представлены студенты, педагоги, родители и общественность, именно в этом и состоит общественный характер системы управления образованием. Их присутствие в управлении создает ряд предпосылок для создания соответствующей атмосферы и положительного

психологического климата среди педагогов и учащихся образовательных учреждений.

Согласно ст. 7 ФЗ от 19.05. 1995 г «Об общественных объединениях» в системе управления образованием есть такие формы общественных объединений:

- 1) организация;
- 2) движение;
- 3) фонд;
- 4) учреждение;
- 5) органы самодеятельности».²⁶

Ряд общих принципов взаимоотношений общественных объединений системы управления образованием с государством отражен в ст. 17 указанного закона - «Государство и общественные объединения». Государством обеспечивается соблюдение прав и законных интересов общественного объединения, поддержка и гарантия свободы работы.

Проводя анализ законодательства, отметим ряд критериев, с помощью которых определяют «отношения государства и общественного объединения в образовательной сфере:

- взаимодействие;
- поддержка;
- мнение и предложения;
- официальная позиция к общественному объединению;
- оценивание социальных ролей общественного объединения;
- разработка (подготовка) решений;
- работа с органами госвласти;
- придание контрольных полномочий;
- содействие правительства и его органов работе общественного объединения;

²⁶ Сергеев В. П. Теоретические проблемы формирования социального // Вестник РМАТ. 2013. №4 (10)

- сотрудничество в разных областях;
- взаимные консультации».

Сделаем следующий вывод: с учетом важности определения компетенций органов управления образованием, отметим коррекцию Закона об образовании по следующим основаниям. В Закон необходимо добавить конкретики.

Отметим, что основной обязанностью образовательных учреждений является обеспечение прав для получения качественного образования.

В Законе об образовании закреплены положения, предусматривающие более тесные связи образовательных потребностей и личностных интересов, всех жителей муниципальной территории (ее экономические и культурно-образовательные возможности), что заставляет местные представительные и исполнительные органы власти осуществлять социально-ориентированную политику во всех областях жизни сообщества.

1.3. Структура органов управления образованием

В теории управления присутствует несколько трактовок организационной структуры. Многие признают организационную структуру как: «организационную структуру системы управления» и «организационную структуру органа».²⁷

Выше мы разобрали первый вариант – систему управления образованием в целом. Для достижения цели данного исследования необходимо провести анализ и «второго уровня системы» - внутренней структуры управления образованием.

Орган управления как структура – это внутренние подразделения и их связь. Можно сравнить с тем, что «характер организации каждого учреждения естественно и неизбежно определяет содержание работы этого заведения»²⁸. Поэтому усовершенствование организации или структуры не является

²⁷ Тяпкина И.В., Правовой механизм реализации конституционного права на образование в средних и высших профессиональных учебных заведениях в России : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Тяпкина И.В.; [Место защиты: Рос. акад. правосудия].- Москва, 2009.- 238 с.

²⁸ Ленин В.И. Поли. собр. соч. Т. 6. - С. 99

самоцелью. Цель – лучшее исполнение той или другой работы этим органом. Прав Д.Н. Бахрах, который заметил, что «функции управления, в первую очередь, детерминируют аппарат»²⁹.

Провести структурную оптимизацию образовательных учреждений нет возможности без рационального деления и комбинации функций, анализа и группировок, определения того, где ее можно лучше провести, без удаления дублирующей и внутренне противоречивой, несвязанной функции. Выполнить все эти условия можно, если:

- создать структурные звенья для этих функций,
- определить штатное расписание каждого структурного звена,
- наделить структурные звенья компетенцией.

Научные труды по теории управления достаточно много говорят о характеристиках органов управления и их функциях³⁰. Эти вопросы исследуют ученые, занимающиеся проблематикой управления образованием в нашей стране. Если не касаться отдельных точек зрения, то можно заметить, что все авторы признают общие действия и операции как функцию органов управления образованием, что необходимо для стабилизации положения системы управления образованием.

Структура организации органов управления образованием «разрабатывает и утверждает их штатное расписание, определяющее структурные подразделения, перечень должностей и их число, оклады. Зарплату госслужащим органов образования выплачивают согласно установленному в штатном расписании размеру утвержденного должностного оклада».³¹

Можно прийти к выводу, что именно «штатное расписание определяет структуру организации органа управления образованием и объемы средств,

²⁹ Чернышова С.А., Понятие структуры государственных органов управления социальным обеспечением, к.ю.н., старший преподаватель КГТУ (г. Краснодар) 2012

³⁰ Семкин А.Г., Модель системы управления АПК России на федеральном уровне, Москва, 2017.

³¹ Бокова М.Н. Управленческие отношения в механизме административно-правового регулирования // Ученые записки Тамбовского отделения РoСМУ. 2018. №10

необходимые для функционирования этого органа»³². Благодаря составлению и утверждению расписания штатов государственного управления образованием контроль осуществляется Министерством просвещения Российской Федерации и соответствующими органами управления образованием в субъектах нашей страны.³³ Перечень должностей должен быть «зарегистрирован в финансовых органах. Его можно изменять, например, при сокращении количества должностей. В положении о государственном управлении образованием применяют также «типовую структуру», «типовой штат», «норматив штатной численности» органов образовательных учреждений, которые подчиняются федеральному министерству. Типовая структура устанавливает нужные в органах образования или образовательного учреждения структурные подразделения, указывает его название (в отдельных случаях определяются функции и задачи).

Обычное расписание – это документ, который определяет общее число работников, учитывая структурные подразделения органов образовательного учреждения, количество разных групп лиц, выполняющих функции и полномочия организации образования (руководитель, должностное лицо, исполнитель), количество работников управления и действительные объемы работы органа образования или ОУ. Типовая штатная расстановка характерна большинству организаций и структурам учреждений управления образованием».³⁴

«Данные нормативы устанавливают определенное количество людей, которые выполняют функции и полномочия соответствующего органа и организации».³⁵

³² Ячник Е. А. Совершенствование системы управления взаимодействием региональных институтов государства, бизнеса и научно-образовательных структур // *Пространство экономики*. 2012. №4-3

³³ Ашенова Т.М., *Формирование системы законодательства об образовании в Советской России в 1917-1930 гг.* : диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / Ашенова Т.М.; [Место защиты: Институт государства и права РАН].- Москва, 2015.- 215 с.

³⁴ Бестаева И.М., *Теоретико-концептуальные проблемы систематизации законодательства РФ в сфере образования // Пробелы в российском законодательстве*. 2011. №4

³⁵ Бокова М.Н. *Управленческие отношения в механизме административно-правового регулирования // Ученые записки Тамбовского отделения РoCМУ*. 2018. №10

Кадровый состав органов государственного управления образованием представляет собой достаточное число должностей, позволяющих решать задачи, поставленные перед этими органами. Так, для примера, в центральном аппарате Министерство просвещения России есть министр, его замы, ряд линейных управлений и отделов, вспомогательные и функциональные службы.

Уставные задачи и выполняемый объем работы ведут к созданию республиканской, областной (краевой), муниципальной структуры управления образованием, руководящей структуры общественного объединения, а также управляющего органа в системе министерств, комитетов и ведомств.

Проанализировав построение государственных и общественных органов, приходим к выводу, что они зависят от правильной работы управляемых структур. Кроме этого, наблюдается зависимость, связанная с национальными традициями и региональными условиями, существует привязка к другим госорганам и общественным организациям. В аппарате управления одноуровневого звена могут находиться абсолютно разные структурные подразделения. Управленческое образовательное подразделение может сосуществовать с организацией, которая не имеет штатного расписания. Например, это относится к общественным объединениям – наблюдательному совету, попечительскому совету, совету директоров учреждений среднего профобразования и пр.)

Орган для решения сложных комплексных образовательных проблем, создают с учетом возможного привлечения к работе большого количества педагогов.

Строение органов управления образованием, должностное расписание помогает наладить связь и контролировать решения, определяет роли исполнителей и руководства. Для сбора и обработки сведений в образовательном учреждении создают специальные структуры (например, архив или отдел компьютерного обеспечения) или добавляют вспомогательных сотрудников (например, секретарь или делопроизводитель).

Аппарат учреждения образования строят, учитывая принимаемые решения на коллегиальной основе. Для этого в Министерство просвещения России, в органах государственного управления, которые созданы в субъектах России, создают коллегию, в органах управления общественным образовательным объединением избирают президиум.

Анализируя специальную литературу, материалы периодики, изучая практику работы органов управления образованием, выделим ряд задач, которые следует решить при структурном преобразовании:

- обосновать формируемую структуру организации;
- создать нестандартную структуру;
- формирование органов усовершенствования.³⁶

Каждая научно обоснованная структура организации должна обладать полным правовым обоснованием. Нельзя поддерживать рациональное обустройство органа в течение длительного периода времени без соответствующей юридической фиксации элементов структуры. Необходимо тщательно и четко регламентировать структурную связь и порядок распределения внутренних задач, ответственности и полномочий.

«Нормативные акты, которые определяют структуру и штатное расписание органа управления образованием:

- устав;
- положение об управлении;
- перечень должностных инструкций;
- должностное положение.

Для создания рациональной структуры организации в аппарате управления образованием, отметим некоторые недостатки»:³⁷

³⁶ Болотникова Ю. Н. Российское образовательное Право: источники и особенности // Проблемы в российском законодательстве. 2008. №1.

³⁷ Новиков А.М., Новиков Д.А. Структура управленческой деятельности в системе образования // Образование и наука. 2010. №8

«а) часто создают какие-либо подразделения без проведения предварительного изучения положений и должностных инструкций, что ведет к нестабильности структуры, неоправданным перестановкам сотрудников и пр.

б) не эффективная практическая работа органов, когда на одном участке управления соответствующее положение есть, на другом нет.

Чтобы усовершенствовать структуру организации аппарата УО необходимо более широко внедрять в него целевые и программные структуры»³⁸.

В нашем государстве специфика управления образованием определяет, что предполагается шире и систематически внедрять программно-целевое руководство образовательными учреждениями

Необходимо формировать временные структуры управления, которые создают, регулируют и координируют каждое горизонтальное действие, что связано с реализацией программы. Например, оргкомитет, совет, штаб мероприятия. Дальнейшее развитие этой структуры приведет к устранению недостатков, к которым относятся:

- ведомственная разобщенность;
- неоправданно раздутый приоритет местных интересов;
- нерациональное пользование людскими и производственно-техническими ресурсами.

Кроме этого, программно-целевая структура в системе управления образованием ведет к децентрализации принятия решений, более быстрому управлению.³⁹

³⁸ Мышенко С.А., Право на высшее образование в России и Германии (сравнительно-правовое исследование): диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Мышенко С.А.;[Место защиты: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Тюменский государственный университет"].- Тюмень, 2015.- 180 с

³⁹ Фан Чунг Киен. Сравнительный анализ систем среднего профессионального образования России и Вьетнама: диссертация ... кандидата педагогических наук: 13.00.01 / Фан Чунг Киен;[Место защиты: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Нижегородский государственный архитектурно-строительный университет"].- Нижний, 2014.- 187 с.;

Каждая программно-целевая структура, входящая в аппарат управления образованием, в зависимости от ответственности и полномочий руководства, считается:

- а) линейной, когда руководство органа отвечает за качество и сроки выполнения программы, обладает распорядительным правом;
- б) функциональной, когда руководство программно-целевой структуры функционально управляет (не обладая распорядительными правами); все его действия императивные и проводятся через линейное руководство.

Основная задача, решаемая наукой и практикой УО, это процедура создания стабильности организации, которая будет способна использовать все управленческие функции. Являясь самой устойчивой частью системы, структура сопротивляется постоянному движению компонентов, придерживает эту динамику в определенных границах. Этот социальный процесс ведет к противоречиям между стабильными формами и мобильным общественным отношением, в связи с чем следует структурно преобразовывать образовательный процесс. Это делается в два этапа. Сначала преодолевают противоречия между содержанием и формой благодаря структурным резервам и гибкости, дополнением ее неформальными компаниями. Но указанные противоречия продолжают увеличиваться и в конце концов уже не могут быть разрешены в старых пределах. Это ведет к следующему этапу – коренным структурным изменениям.

В ходе развития рыночных отношений, увеличения интенсивности соцпроцессов, дифференциации управления, затруднений в общественных отношениях, а из-за этого роста объемов и сложности государственной работы, вопросы усовершенствования структуры управленческого аппарата принято считать постоянными.

Проведение анализа научных трудов по административному праву и управлению только подтверждает эти тезисы. Отметим, еще в 80-е годы прошлого века в ряде научных исследований уже говорили, что

структурное усовершенствование управленческого аппарата и его работа превратились в особую функцию⁴⁰, обращали внимание на создание спецорганов по реализации этой функции, например, образование отдельной службы по усовершенствованию управления⁴¹, создание особых подразделений по улучшению управления, «формирование организационного механизма, подготавливающего и реализующего систему мер по усовершенствованию госуправления»⁴².

В качестве обоснования создания службы по усовершенствованию управления, И.Л. Бачило пишет в главном в работе - «постоянном изучении состояния системы» и подчеркивает, что необходимость такой службы чувствуется все острее.⁴³

Решение этого вопроса актуально и для системы органов управления образованием. В частности, С.Н. Братановский, указывает на необходимость создавать подобные органы, говорит «... что существенное число постановлений по развитию образования (16.2 %) направлено на усовершенствование аппарата управления образованием»⁴⁴. Это говорит о том, что усовершенствование работы аппарата УО необходимо выделить в относительно самостоятельную функцию рассматриваемого органа управления.

Сложившаяся практика управления образовательными учреждениями говорит о том, что за все время реформ функции организационного усовершенствования структуры и управления сохраняются и количественно имеют некоторую тенденцию к росту.

Учитывая сказанное выше, считаем необходимым создание в управленческом аппарате спецслужбы – управления, которое в качестве

⁴⁰ Вольянская С. Е. Мониторинг внедрения образовательных инноваций в учебно-воспитательный процесс общеобразовательной школы // ППМБПФВС. 2008. №8..

⁴¹ Веденеев Ю.А. Развитие форм совершенствования государственного управления // Сов. государство и право. - 1982. - №4. - С. 47.

⁴² Эффективность и качество управленческой деятельности. — Киев, 1980. - С. 170.

⁴³ Бачило И.Л. О концепции совершенствования системы государственного управления // Сов. государство и право. - 1987. - № 6. - С. 47

⁴⁴ Каштанова Е.А., Конституционное право граждан на профессиональное образование и особенности его реализации в системе МВД России : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Каштанова Е.А.; [Место защиты: Тюмен. гос. ун-т].- Тюмень, 2012.- 223 с.

главной цели своей работы имела бы усовершенствование управленческого образовательного процесса.

Как считает Л.И. Валитова, «эффективности в ходе усовершенствования образовательного управления можно достичь, если:

- 1) будет точное и полное познание и формулировка нужных образовательных функций;
- 2) реальное общение управления и образовательных заведений не будет сильно отличаться от нормативного определения этого общения»⁴⁵.

Поэтому считаем, что усовершенствование следует проводить функционально и структурно по следующим направлениям: научно-теоретическом и практически-прикладном.

Практически-прикладное:

- а) руководство ОУ получает своевременную и достаточную информацию о подведомственном подразделении, что дает возможность заведению отвечать на запросы требования подчиненного подразделения;
- б) формируется эффективная связь управления;
- в) идут структурные изменения образовательных заведений согласно изменениям управленческих функций.

Эти задачи выполняются органами функционально-структурного усовершенствования управления при постоянном контроле над структурой и штатным обеспечением, своевременной реакции руководства образовательного заведения об упразднении или преобразовании структурного подразделения в связи с изменениями управленческих функций, координации усилий всех службы, подбору, расстановке, обучению и стимулированию сотрудников управления, разработке рациональной управленческой формы, методов и стиля.

«Научно-теоретическое направление в функционировании органов функционально-структурного усовершенствования заметно:

- а) в основных направлениях улучшений;

⁴⁵ Валитова Л. И. Конституционные гарантии права на доступ к информации // Вестник Башкирск. ун-та. 2012. №4

б) координации научных работ, которые проходят в ВУЗах и НИИ по управленческим вопросам;

в) для исследования преобразований.

Органы функционально-структурного улучшения управления должны превратиться в «передаточное звено» между научно-теоретической работой и использованием ее итогов в образовательной системе.

Появление подобных органов в системе УО послужит более тесному сближению научных и практических исследований. Службу по улучшению организации и работы органов УО формируют как в федеральном органе УО, так и в органах управления образованием субъектов Российской Федерации. Отметим целесообразность образования таких служб и в крупных образовательных заведениях (университет, академия и пр.)».

«Главными условиями формирования предлагаемого управленческого органа (штатной должности) являются:

- его полная независимость от остальных функциональных и линейных подразделений;

- представление всех нужных сведений по функционированию органов УО для того, чтобы организационные проблемы получали комплексное решение, с учетом влияния каждого фактора экономического и социально-политического характера;

- объединение внутри службы всех функций для ведения научно-исследовательских работ;

- разработка и принятие типового положения о службе функционально-структурного улучшения управления»⁴⁶.

Получается, что постановка вопросов об экономической целесообразности создания подразделения функционально-структурного улучшения управления закономерна. Считаем, что их можно формировать без существенных потерь финансового и кадрового характера. Ведь вопросами

⁴⁶ Кузнецов И. А. Некоторые вопросы развития совместных предприятий в России // ТДР. 2011. №12

улучшения организации и работы органов УО обычно занимаются службы экономики, планирования, зарплаты, кадров, научной организации управленческого труда, но так как выполнение этих задач не является для них основным, то и вопросы улучшения управления не получают качественного и быстрого решения.

Поэтому определенная перегруппировка сотрудников в аппарате УО позволила бы создать отдел функционально-структурного усовершенствования без увеличения общего числа сотрудников.

1.4. Проблемы функционирования системы управления образованием в России и организационно правовые аспекты их решения

В настоящее время в системе органов управления образованием происходят серьезные изменения, которые отчасти вызваны переходом экономики к новым рыночным реалиям. Как представляется, еще имеются резервы для совершенствования системы российского образования.

Но в системе образования также присутствуют такие проблемы:

- а) наличие в обществе социально-экономической нестабильности, дефицита финансовых ресурсов;
- б) в сфере образования отмечается неполнота в нормативно-правовой базе;
- в) имеется систематическое неисполнение правовых норм и законов.

Одной из ключевых причин наличие в системе управления образованием кризисных ситуаций -это плохое финансирование. Потребность в финансовых средствах образовательной сферы обеспечивается менее чем на 1\4, несмотря на то, что в целом финансирование осуществляется из бюджетов всех уровней. И сегодня еще сохраняется тенденция к сокращению объема финансирования нужд образования. Во многих субъектах Российской Федерации закрыты счета аппарата управлений образованием, как и образовательных учреждений. Образовательные учреждения, как управляемые объекты системы - это государственные и муниципальные образовательные учреждения из-за

отсутствия бюджетных средств на оплату коммунальных услуг, что нарушает нормальное функционирование учреждений образования.

В подзаконных нормативно-правовых актах органов исполнительной власти отражаются далеко не все положения законодательства из сферы образования, чем о создаются сложности в реализации основных функций образовательных учреждений. Особной проблемой в настоящее время, на наш взгляд, является отсутствие действенных механизмов контроля:

- за исполнением норм законодательства,
- по защите прав субъектов образовательного процесса,
- по соблюдению гарантий государства в сфере образования.

Одна из проблем также, это концентрация на федеральном уровне координации деятельности отраслевых систем высшего и среднего профессионального образования, как всей страны, так и субъектов России. Но практикой реализации вертикальных связей между субъектами в области образования доказывается необходимость совершенствования всей системы взаимодействия государственных и муниципальных органов в управлении образованием.

Имеющаяся практика переноса части финансирования образовательных учреждений на внебюджетные средства, (то есть на личные средства обучающихся), при происходящим расслоении по уровню доходов общества является угрозой превращения демократической системы образования нашей страны в элитарно-сословную. Но одновременно в образовательных учреждениях в недостаточной степени осуществляется режим экономии и мобилизации внутренних резервов, а также нет максимального использования потенциала всей системы образования.

Для системы управления образования характерно уменьшение управляемых объектов – за счет вывода из данной системы государственных, муниципальных и частных предприятий, выпускающих различные товары для учреждений образования. Объемы выпуска различной продукции для

образовательных учреждений часто падают, в связи с чем образовательные учреждения сталкиваются с отсутствием специализированной мебели, как и классно-лабораторных изделий, наглядных пособий, или технических и информационных средств обучения.

Также есть вопросы наполнения педагогами и квалифицированными руководителями, как структурных объектов, так и образовательных учреждений или управленческого аппарата. «Утечка мозгов» превратилась в большую проблему, из-за невозможности удержать действительно эффективных педагогов в системе управления образованием.

Также изменилась в худшую сторону подготовка сотрудников для образовательных учреждений, которые находятся в сельской местности, на Крайнем Севере, Дальнем Востоке или севере Сибири.

Рост негосударственных образовательных учреждений ведет к проблемам управленческой системы по усилению контролирующих функций государства или общественности, а также возникают вопросы по качеству образования. Кроме этого, сильно озабочивает существование негосударственных ВУЗов, а также их филиалов, не обладающих соответствующей учебной базой и педагогами с необходимой квалификацией. В субъектах Российской Федерации структуры управления образованием из-за ряда причин довольно слабо влияют на такую ситуацию. Для педагогов образовательных учреждений прохождение аттестации раз в пять лет не является полной гарантией для поддержания высокого профессионального уровня.

Научная деятельность, ведущаяся в образовательном учреждении имеет значимость для государства, т.к. без участия субъектов образовательного процесса в научно-исследовательской работе не может вестись качественная подготовка специалистов или научно-педагогических работников, как и их повышение квалификации. За последние годы доля ежегодных бюджетных ассигнований, которые выделяются на финансирование научной деятельности вузов, уменьшилась в разы, она в 30 раз меньше, чем в 1990 году. Принцип многоуровневого финансирования системы государственно-муниципального

управления образованием (единый заказ - наряд - программы гранты), в период значительного уменьшении бюджетных ассигнований, отрицательно сказывается на социальном статусе научных работников, а также это не соответствует потребностям практики.

В образовательной сфере научные работники фактически превратились в членов временных творческих коллективов, которые финансируют без учета имеющихся творческо-научных направлений или школ.

Для процесса подготовки кадров высшей квалификации (кандидаты и доктора наук) становится все более характерным замкнутый характер, который из-за отсутствия средств ограничивается рамками региональных научных школ. А они не по всем направлениям, а не всегда могут обеспечивать нужный уровень научной подготовки кадров такого уровня.

Поэтому для ликвидации либо снижения влияния дестабилизирующих факторов, органы государственного управления разработали систему мероприятий, нашедшей отражение в Федеральной программе развития образования, принятой Постановлением Правительства РФ от 26.12.2017 N 1642 (ред. от 22.01.2019) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования».

При анализе содержания главными организационно-правовыми аспектами совершенствования системы управления образованием являются:

«1. Обеспечение системы образования кадрами.

Ожидаемые результаты реализации Программы:

- обеспечение педагогическими кадрами образовательных учреждений; квалифицированными служащими -органов управления;
- обеспечение занятости научно-педагогического, педагогического и иного рода персонала ОУ и системы управления образованием;
- создание для работы с кадрами научно-методической и нормативно - правовой базы;
- проведение мониторинга в постоянном режиме по обеспечению специалистами системы управления образованием;

- обновление форм и методов аттестации педагогического персонала и предотвращение оттока педагогических, научно-педагогических и других специалистов из образовательных учреждений;

- повышение квалификации педагогов, через систему послевузовского образования;

- реализация в России международных договоров о сотрудничестве в сфере обмена научно-педагогическими и педагогическими кадрами;

- расширение участия образовательных учреждений и иных организаций в международных программах академической мобильности.

2. Материально-техническое обеспечение системы образования.

- развитие в ОУ современной материально-технической базы;

- создание безопасных и здоровых условий для учебы и труда;

- увеличение количества зданий и сооружений в сфере образования, отвечающих требованиям задач, реализуемых ими;

- повышение уровня обеспеченности научными, учебно-лабораторными площадями, вычислительной и информационной техникой ОУ и их научных организаций;

- укрепление и развитие материально-технической базы ОУ, в том числе интернатов для детей сирот;

- расширения возможностей финансирования ОУ за счет средств, привлеченных из внебюджетных источников, не запрещаемых законом.

3. Меры социальной поддержки работников системы управления образованием с ожидаемыми результатами:

- повышение общественного престижа и востребованности труда педагогических и других работников организаций системы;

- повышение государственного и социального статуса работников сферы просвещения;

- реализация целевой социальной поддержки работников просвещения;

- развитие системы стимулов в системе образования.

4. Финансовое обеспечение программы.

Сегодня признана необходимость осуществления финансового обеспечения сферы образования по 2-м главным направлениям:

- 1) рост бюджетного финансирования;
- 2) создание условий для привлечения дополнительных внебюджетных источников.

В соответствии с созданными региональными программами развития образования субъекты федерации, а также органы местного самоуправления в пределах их компетенции должны осуществлять финансирование мероприятий и проектов, установленных Программой из средств местных и региональных бюджетов. На осуществление Программы объем инвестиций, как и иных расходов, будет ежегодно уточняться»⁴⁷.

Одной из главных проблем государственного управления образованием в странах, имеющих рыночную экономику – это решение задачи по рациональному соотношению централизации и децентрализации в управлении образованием.

Принято считать, что характер управления образованием в той или иной стране непосредственно связан с типом и спецификой государственного устройства, а также то, что в унитарных государствах управление образованием централизовано, и априори децентрализовано в государствах, имеющих федеральное устройство. Но исследование 1993 года, которое проведено Советом Европы, доказало, что не всегда имеется линейная зависимость образования от государственного устройства. Так, образование Швейцарии децентрализованное, что может быть обусловлено тем, что у страны федеративная структура. То же самое в Германии. Однако при рассмотрении этих двух стран не с позиций федерального правительства, а позиций немецких земель как субъектов федерации, либо швейцарских кантонов, то можно говорить о том, что здесь управление образованием по многим аспектам жестко централизовано. Так в «Швейцарии у школ отсутствует серьезная автономия. А

⁴⁷ Литовченко О.В., Познавательные умения учащихся: проблемы формирования в современной школе // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. 2012. №153-1

во Франции система образования централизована только касаясь учебного плана, содержания образования и документов об образовании, педагогического персонала, однако она децентрализована в отношении ряда аспектов управления, например, материально-финансового»⁴⁸.

Проблема централизации и децентрализации образования является ключевой для управления системой образования во многих западных странах, к той или иной разновидности можно отнести систему управления образованием во всех государствах западного мира: «На Западе при всем разнообразии национальных моделей организации образования в сфере управления они сводятся, в конечном счете, только к 2-м исторически сложившимся системам, как централизованная и децентрализованная».⁴⁹

«Такие страны, как Франция, Италия, Испания, Нидерланды и ряд других европейских стран, а также Япония имеют централизованную систему образования. Франция на протяжении 2-х веков является классическим образцом страны, имеющей строго централизованную и административно единообразную систему образования, в которой все детально регламентируют законы, правительственные декреты, циркуляры центрального ведомства просвещения и контролируют многочисленные чиновники, осуществляющие надзор и за частными учебными заведениями».

Эта «система, которая сложилась в XIX веке, была оправданной, пока количество средних учебных заведений было небольшим. Но при их резком росте, руководство из одного центра ими в масштабе страны стало не эффективным, т.к. увеличение количества объектов управления не может быть беспредельным. И централизованное управление, которое являлось в свое время преимуществом французской системы просвещения, становится в какой-то степени помехой».⁵⁰

⁴⁸ A. Van Haeght. Sharing of Responsibilities and Powers Between Local, Regional and National Authorities in the Field of Education. CONF I Czec (94) 6. -Strasbourg. 1994. - P. 3

⁴⁹ Busch C., De Maret P., Flynn T., Kellum R., Le S., Meyers B., Saunders M., White R. Conceptual analysis. Colorado State University Writing Guide. 2008

⁵⁰ Busch C., De Maret P., Flynn T., Kellum R., Le S., Meyers B., Saunders M., White R. Conceptual analysis. Colorado State University Writing Guide. 2008

На это в середине XX века обратили внимание видные деятели образования. Показательны слова Ж. Мино, директора Национального института школьной администрации «Современная администрация народного образования, чрезмерно централизована. Центральные службы управления имеют хорошо отрегулированные инстанции, обеспечивающие единообразное выполнение тех решений, которые приняты в Париже. Этой сетью так сжимается система образования, она может быть парализована. Поэтому невозможно осуществлять эффективное руководство из Парижа полумиллионной армией преподавателей и иных должностных лиц, которые трудятся в ведомстве образования. Поэтому провинциальные управления нужно перепрофилировать от передаточных инстанций: они должны быть центрами, в которых принимают самостоятельные решения, а также они должны осуществлять реальное руководство».

В последней трети XX в. критиковать гипертрофированную централизацию французской системы просвещения начали сами министры образования этого государства. Так, министр О. Гишар говорил, что «наша система образования напоминает непропорционального сложенного огромного динозавра. Она во всем мире самая тяжеловесная и централизованная».⁵¹

В связи с указанной критикой, во Франции в 80-ые годы XX столетия начался процесс административной децентрализации системы образования. «Официально провозглашается задача по ограничению функций центральных властей и определению общих целей образования, а также основных направлений его развития и т.д. Сферы управления четко разделяется: ректором и его аппаратом контролируется деятельность средних учебных заведений, а инспекторы академии отвечают за неполные средние школы, при этом начальные школы и дошкольные учреждения переходят в ведение коммуны,

⁵¹ Puriu R. Organization et gestation de l'Education nationale. - P. 1984. - P. 491.

т.е. низовой территориально-административной единицы страны. Расширяются права и учебных заведений».⁵²

Но власти Французской республики утверждают, что стремление к децентрализации не противоречит тому, что за образование несет ответственность государство, которое представляют центральные органы, и ему принадлежит главная роль в развитии образования.

Ж. Лезурн в своей работе «Образование и общество» указывает на ряд вопросов, которым необходимо быстрое решение по усовершенствованию образовательной системы:

- определить конечную цель образования,
- демократизировать его,
- обеспечить социальную эффективность и пр.

Ж. Лезурн, делает вывод, что администрация является препятствием для эффективности системы.⁵³ Он предлагает децентрализовать управление образовательной системы. Образовательные учреждения должны стать автономными. Руководство учебных заведений должно обладать доступом к кредитным средствам, т.к. без них нет инициативы и нововведений, а также сотрудничать с другими учреждениями образования.

Автономия предполагает периодическое объективное оценивание итогов работы. Для этого должен быть общий уровень государственных и частных учреждений образования.

Также для централизованной системы во Франции существует критика недостатков. Так, М. Крозье в размышлениях о перспективных путях развития французской системы образования, говорит о «нечеткой, слишком робком и авантюрном характере решений высшей администрации, как и рутинного бюрократического стиля работы на местах». Также нет полноценных взаимообогащающих связей между двумя существующими уровнями, как

⁵² Busch C., De Maret P., Flynn T., Kellum R., Le S., Meyers B., Saunders M., White R. Conceptual analysis. Colorado State University Writing Guide. 2008

⁵³ Лезурн Ж. Образование и общество: вызов 2000 года // Современный мир и борьба идей. Вып. 3. - М, 1991. - С. 175-200

учебные заведения и центральной администрацией, разговаривающих на разных языках.⁵⁴

В ряде западных стран в противовес централизованным системам образования имеются устойчивые традиции к децентрализации. Земли в ФРГ, либо штаты в США, кантоны в Швейцарии, графства в Англии в наши дни имеют значительную автономию в сфере образования, вплоть до существования особого законодательства. Данным порядком в значительной степени отражается специфика государственного устройства этих стран.

В США нашла яркое проявление децентрализованная система образования, как и такая организация управления. В принятой в XVIII в. американской конституции, не содержится статей, которые касаются образования. Данную сферу по традиции относят к компетенции местных и региональных властей.

Во всех пятидесяти американских штатах действуют в сфере образования собственные законодательные акты. На уровне штатов устанавливают сроки обязательного обучения, требования к квалификации педагогов, как и условия приема в любые учебные заведения, минимальные размеры зарплаты учителей и т.д.

Соединенные Штаты Америки является страной с децентрализованным государственным управлением: «страной с развитой системой децентрализованного управления».⁵⁵ В отношении образования система образования и ее финансирование, как и управление, являются полностью децентрализованными.

В США, во-первых, нет единой национальной системы образования. В государстве во всех штатах функционируют системы образования, которые имеют многие общие черты, но у них нередко имеются существенные различия.

⁵⁴ Лезурн Ж. Образование и общество: вызов 2000 года // Современный мир и борьба идей. Вып. 3. - М, 1991. - С. 175-200

⁵⁵ Местные органы власти в США: организация управления и экономической деятельности. - М, 1996. - С. 6

Во-вторых, федеральные органы народного образования, как и федеральное правительство играют существенную роль (которая со временем только возрастает) в управлении образованием. Однако главные управленческие функции осуществляют не федеральные органы образования, а органы образования штатов, либо местные органы образования, в том числе и в вопросах содержания образования.

Данное распределение полномочий в образовании между властями штатов и федеральными властями, а также местными органами имеет исторические традиции, связанные с особенностями формирования законодательства в США в сфере образования.

Итак, как и во многих странах, в США управление образованием в основном осуществляется на 3-х уровнях: федеральном, на уровнях штата и местном.

Из-за того, что в Соединенных Штатах Америки законодательно и исторически образование было как прерогатива правительства штата и местных властей, то вмешательство в сферу образования федерального правительства долгое время было весьма ограниченным и эпизодическим. И лишь в последние годы XX в. федеральным правительством стало оказываться заметная поддержка развитию образования, а также оно начало участвовать в управлении образованием через финансовую поддержку в штатах образовательных программ или финансированием новых программ, которые создавались федеральным правительством.

Опытом разных стран доказано, что централизация не обязательно будет авторитаризмом, а децентрализация не всегда ведет к демократии. По мнению французского исследователя С. Лурье «Судя по всему, не всегда представляется возможным корреляция между высокой степенью децентрализации и демократизацией общества.... Частным сектором под прикрытием

децентрализации захватывается управление системой образования без предоставления минимальных гарантий социальной справедливости».⁵⁶

При исследовании аспекта участия общественных объединений в управлении образованием, нужно подчеркнуть, что не имеется четкой корреляции между степенью, децентрализации управления образованием и участием общественности в управлении. Хотя в децентрализованных системах роль местных сообществ. намного выше. Но у централизованных систем имеется значительно больше опыт по привлечению научного сообщества.

Зарубежные страны обладают богатым опытом эффективного участия разных слоев населения в управлении образованием, в разных государствах есть обширный список законов по этой проблеме. Западная Европа осознала и практически решила эти вопросы еще в 60-70-х гг прошлого века. На сегодня участие различных групп населения в развитии образования и управления им – это итоги многолетнего массового движения всех участников за проведение демократизации и модернизации учебного заведения, за право влиять на национальную образовательную политику и управлять учебными учреждениями. Кульминация этого движения – это массовые выступления политической молодежи, которые прошли по большинству стран Европы летом и осенью 1968 года и превратились в реальный толчок к принятию рядом государств (Бельгия - в 1970, Италия - в 1974, Франция - в 1975) первых законодательных актов, которые обеспечивают демократизацию управления образованием и гарантируют участие в нем педагогов, учеников и их родителей, равно как и представителей остальных групп общества, через создаваемую вновь управленческую так называемую партиципативную (от *participere* — участвовать) структуру.

Постепенно законодательную и нормативную документацию аналогичного характера приняли все страны, и сегодня участие общественности

⁵⁶ Swan K. Hooft, M. Kratcoski, A., Unger D. Uses and Effects of Mobile Computing Devices in K-8 Classrooms // Journal of Research on Technology Education. 2012. No. 38.1. Pp. 99–112

в управлении образованием в европейских странах обладает высоким правовым обеспечением.

Участие общественности в управлении образованием обеспечивается положением соответствующих разделов общего закона об образовании или закона, касающегося некоторых частей системы образования. Так, во Франции в «Законе о направлениях развития образования» 1989 года есть специальный раздел «Консультативные общественные органы общенационального уровня», и ряд соответствующих статей говорит о совете класса, совете делегатов учеников (ученический общешкольный совет), совете учебного заведения.

Акт (закон) о старшей средней школе (1990) в Дании в разделе «Менеджмент старших средних школ» определяет состав, полномочия и ряд основных функций совета школы, педсовета, ученического совета.⁵⁷ Подобные примеры можно приводить и по другим государствам. Но самая разработанная и детализированная документация по этим вопросам у Франции.

Таким образом, большинство развитых европейских и американских стран имеет законы и другие нормативные акты, которые позволяют в УО принимать участие всем слоям населения и регулировать это участие, что сильно облегчает работу всех структур. Даже указанные примеры позволяют увидеть, что данные структуры есть на всех уровнях УО.

Многие западные страны обеспечивают поддержку образования на национальном уровне разными советами, среди которых есть:

- высший совет по народному образованию;
- национальный консультативный совет по народному образованию;
- национальный координационный совет.

С высшим советом вместе трудится профессионально-общественный консультативный программный совет, который представляет собой функциональный орган с представителями народа, занятыми в области образования. Несмотря на их ограниченное влияние, они приносят

⁵⁷ The Danish Gymnasium I General Rutes. - Kobenhavn. 1991

существенный вклад в создание национальной образовательной политики, в усовершенствование учебных программ, в формирование более благоприятных условий получения образования для групп населения и пр.

Количественный и качественный состав такого совета может сказать о широком диапазоне их деятельности в разных государствах. Например, в США существует примерно 30 советов, в том числе:

- Национальные консультативные советы по образованию взрослых,
- Национальные консультативные советы по двуязычному образованию,
- Национальные консультативные советы по образованию для индейцев,
- Национальные консультативные советы по профессионально-техническому образованию и пр.

Испания, вместе с Государственным советом по школам, имеет:

- Советы по профобразованию,
- Советы по университетам и пр.

Финляндия:

- Советы по делам школы,
- Консультативные советы по образованию,
- Консультативные советы по планированию образования.

Подчеркнем, что именно законы и другая нормативная документация определяет состав, функции и компетенцию этих советов, что строго определяет их статус и отношение с центральным госорганом УО.

В регионах и на местном уровне население также привлекают к работе разных ОУ. Но органы и их функции существенно различаются уровнем демократизации образования, степенью централизации и практикой: кое-где это только консультативные структуры, которые не принимают решения (например, региональный образовательный совет во Франции), в других - имеют полную власть (например, в США).

ГЛАВА II. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЪЕКТОВ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ (ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ)

2.1. Общая характеристика административно-правового статуса образовательных учреждений

Актуальные вопросы усовершенствования системы УО – это создание рациональной структуры организации УО и оптимизация ее работы.

«Уделять внимания только непосредственно аппарату управления – это забвение роли управляемой структуры и организационной среды. Определить его суть и проявления, всесторонне раскрыть все условия, факторы и причины, воздействующие на его структуру и эффективность работы».⁵⁸

Множество целей системы УО ведет к значительному разнообразию объектов, которые входят в эту систему.⁵⁹ Системность при изучении этих объектов позволит классифицировать их. Для этого необходимо выделить присущие объекту цели, задачи, функции, определить роли всех объектов в системе.

Классификация позволяет рассматривать усовершенствование структуры организации. Определяющим критерием является цель их работы. Согласно этому представим организации как:

1. Непосредственно осуществляющие деятельность по образованию: дошкольное учреждение, школа, вуз и пр.
2. Образование является одной из их целей: спортивно-технический клуб, пионерский лагерь, клуб по интересу и пр.
3. Объект образовательной деятельности: фирма, производящая школьное оборудование, спортивное заведение, библиотека.

⁵⁸ Тихон Е. А. Полномочия президента Российской Федерации в сфере конкретизации правового статуса личности // Вестник ПАГС. 2006. №10

⁵⁹ Мещеров Р.Ш., Право на образование в дореволюционной России в конце XIX - начале XX вв. : историко-правовой аспект : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.01 / Мещеров Р.Ш.; [Место защиты: С.-Петерб. гос. инженер.-эконом. ун-т].- Санкт-Петербург, 2010.- 201 с.: ил. РГБ ОД, 61 11-12/366

4. Организация для медобслуживания обучающихся: медпункт, санаторий для детей, диспансер для подростков и пр.

5. Организация для подготовки педагогов для образовательной системы.

6. Организация, выполняющая научно-исследовательскую работу в образовательной сфере.

7. Организация, предоставляющая необходимые сведения, выполняющая разъяснительную работу.

Следует заметить, что подобное разделение объектов системы управления образованием имеет условный характер. Например, организация, занимающаяся подготовкой педагогов для образовательной системы, является учреждением образования и может входить в первую группу; в структуре организаций здравоохранения есть учреждение образования; просветительское общество не только пропагандирует педагогическое образование, но и расширяет знания о педагогике.

Рассмотренная нами классификация четко представляет место первой группы в системе управления образованием, как обладающее определенными чертами, характерными для системы в целом.

Законом регулируются отношения между этими сторонами. На образовательном учреждении любой организационно-правовой формы лежит ответственность за образовательные стандарты и программы, которыми пользуется в учебно-воспитательном процессе.

Правовой статус образовательных учреждений закреплён в Законе об образовании. Согласно этому данные учреждения определяются в качестве субъекта образовательной системы, для чего необходима:

- 1) обязательная регистрация в качестве учреждения образования;
- 2) одна или ряд образовательных программ, осуществление воспитания детей;
- 3) основная цель в уставе – образование.

Образовательное учреждение, как юридическое лицо, владеет собственностью, управляет имуществом, которым отвечает по обязательствам, обладает организационным единством, которое указано в Уставе, самостоятельно отвечает по обязательствам (ст. 48 Гражданского кодекса РФ).

Как отмечено выше, государственная регистрация – это начальный юридический акт по созданию образовательного учреждения.

Чтобы зарегистрировать образовательное учреждение учредитель подает заявление или соответствующий договор с подписями учредителей, устав ОУ, документацию по оплате регистрационной пошлины.

Уполномоченные органы в течение месяца регистрируют ОУ, о чем письменно уведомляют заявителя, финансовые органы, соответствующие государственные органы УО. После регистрации юридическое лицо получает права для проведения хозяйственной деятельности, которая предусмотрена его уставом и направлена на подготовку образовательных процессов.

«Отношения между местным самоуправлением и учредителями по регистрации ОУ описаны в пп. 1-4 ст. 13 и ст. 33 Закона об образовании, а также ст.ст. 50-54 ГК РФ. Местное самоуправление может потребовать, а учредители обязаны предъявить следующее:

- заявление;
- решение о создании или учредительный договор;
- устав;
- подтверждение оплаты регистрации.

С момента регистрации образовательное учреждение считают действующим. Сведения о регистрации заносят в единый открытый реестр. Отказать в регистрации могут при нарушении порядка образования, установленного законом, или при несоответствии учредительной документации. Отказ предоставляется письменно и должен быть мотивирован. Его можно обжаловать в суде, поэтому следует в ч. 2 ст. 33 Закона об

образовании добавить увольнение руководителя регистрирующего органа за незаконный отказ».⁶⁰

Допускается возможность образовательное учреждение определенного типа преобразовывать в другие образовательные заведения согласно решению учредителя, если это не приведет к нарушению обязательств образовательного учреждения или если эти обязательства учредитель принимает на себя.

Структурные и правовые именованя ведут к прекращению действия устава, лицензии и государственной аккредитации образовательного учреждения. «Обычно, это происходит по следующим причинам:

- присоединения,
- слияния,
- выделения,
- разделения,
- создания другой структуры или правовой формы».

Например, образовательные учреждения с государственной формой собственности может стать муниципальным.

В ходе проведения анализа ст. 34 Закона об образовании (что касается ОУ) заметим, что следует изменить ее содержание. Считаем, что из ч. 2 ст. 34 нужно удалить слово «статус». Изменение статуса ведет к прекращению действия устава, лицензии и госрегистрации. Изменение статуса – это изменение его прав, ответственности, обязанностей. Поэтому, чтобы обойти все эти проблемы, образовательному учреждению следует постоянно меняться, то есть заменять всю документацию. Это создает ряд неоправданных препятствий для образовательного учреждения.⁶¹

Ликвидацию образовательного учреждения осуществляют:

- согласно принятому решению учредителя, или органа, который обладает соответствующими полномочиями;

⁶⁰ Драчук М. А. Управление, правовое воздействие и механизм правового регулирования: соотношение понятий // Вестник ОмГУ. 2014. №1 (71)

⁶¹ Там же

- согласно решению суда, если работа проводилась без лицензии, или запрещена законом, или не соответствовала положениям устава.

Среди дополнительных оснований, влекущих лишение лицензии на право оказания образовательных услуг рассмотрим те, которые защищают учащихся:

- постоянные нарушения прав учащихся;
- несоблюдение учебного норматива;
- физическое и психическое насилие в образовательном процессе;
- плохие результаты обучения – аттестация показывает, что 40% не освоили программу.

Прекратить работу образовательного учреждения при указанных основаниях может государственный орган УО субъекта Российской Федерации.⁶²

Подать в суд требование прекратить работу образовательное учреждение может местный орган самоуправления, работник прокуратуры, общественная организация, заинтересованное физическое лицо.

Процедура прекращения работы учреждений образования описана ст.ст. 62, 63, 64 ГК РФ.

К основному порядку относят:

- лица, которые ликвидируют ОУ, должны письменно сообщить об этом регистрирующему органу;
- органы или учредитель, ликвидирующие ОУ, должны с согласия регистрационных органов определить специальную комиссию (ликвидатора) и установить срок прекращения деятельности;
- после назначения, ликвидационная комиссия занимается делами ОУ;
- комиссия размещает в печатных изданиях для публикации информации о регистрации сведения о ликвидации, порядке и сроках требований кредиторами. Указанное время не должно быть меньше двух месяцев со времени публикации;

⁶² Мельникова Татьяна Витальевна Учредительный договор как юридический факт // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. 2008. №57

- после окончания требований комиссия составляет промежуточный баланс;

- после расчетов с кредиторами составляется ликвидационный баланс.

Согласно п. 10 ст. 39 оставшиеся денежные средства и иная собственность при ликвидации направляется на развитие образования в порядке, который предусматривает устав образовательного учреждения.

Образовательное учреждение может создавать подразделение, находящееся в другом муниципальном образовании. Процедура создания следующая: утверждается устав или положение о филиале. Выбирается компетенция подразделения, которое может обладать счетами и самостоятельным балансом. Обособленное подразделение подлежит обязательной регистрации.

Реализация уставной цели заставляет образовательные учреждения «вступать в отношения с такими субъектами: воспитанники, обучающиеся, учредители, государство, органы управления образованием, другие предприятия, учреждения, организации, общественные организации, подразделения предприятий общественного питания и пр.»⁶³ Предваряющие ряд других организационно-правовых отношений, которые возникают у ОУ, это отношения ОУ с учредителями. Проведем анализ их организационно-правовой основы.

Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ указывает, что «передавать государственные образовательные учреждения, среди учредителей которых есть федеральные органы государственной власти, в ведение субъектов России можно только при соглашении федерального органа исполнительной власти с соответствующим исполнительным органом государственной власти субъекта России с учетом мнений трудового коллектива этого образовательного учреждения».

⁶³ Бестаева И.М., Теоретико-концептуальные проблемы систематизации законодательства РФ в сфере образования // Пробелы в российском законодательстве. 2011. №4

Важным источником организации и работы ОУ признан учредительный договор. Не менее важен и устав, который определяет работу образовательного учреждения. Ст. 25 Закона об образовании описывает содержание устава, который представляет собой основной локальный документ ОУ.

«Устав должен обязательно содержать:

- 1) название, место нахождения, статус ОУ;
- 2) учредителя (их список);
- 3) организационно-правовую форму ОУ;
- 4) цель образования, тип и вид предлагаемой программы образования;
- 5) ряд основных характеристик процесса образования, в т. ч.:
 - а) язык обучения и воспитания;
 - б) прием на учебу;
 - в) время прохождения каждого образовательного этапа;
 - г) условия отчисления учащихся;
 - д) систему оценивания;
 - е) режим занятий;
 - ж) наличие платных услуг и порядок их предоставления (на договорной основе);
- з) отношения ОУ и учащихся, воспитуемых и (или) их представителей;
- б) состояние финансов и хозяйственной части ОУ, в т. ч.:
 - а) пользование объектами собственности, которые закреплены за ОУ;
 - б) финансы и материально-техническое обеспечение ОУ;
 - в) происхождение и порядок образования собственности ОУ;
 - г) предпринимательство;
- 7) принципы управления ОУ, в т. ч.:
 - а) компетенцию учредителей;
 - б) положение, создание ОУ, их компетенция и организация работы;
 - в) штат сотрудников ОУ и их зарплата;
 - з) изменение в уставе;
 - г) преобразование и прекращение деятельности;

- 8) права и обязанности участников образовательного процесса;
- 9) виды локальных документов, регламентирующих работу ОУ».

Закон перечисляет обязательное содержание всех уставов образовательных учреждений. Однако образовательное учреждение может изменить устав и добавить ряд условий, которые не входят в противоречие с законом.⁶⁴

Проведение анализа существующих уставов некоторых ОУ позволяет указать на повторяющиеся недостатки:

- а) указан неточный организационно-правовой статус ОУ;
- б) не перечислены все задачи ОУ;
- в) не указаны все основания для отчисления;
- г) плохо определяется порядок управления ОУ;
- д) недостаточное перечисление локальных документов, выпускаемых ОУ;
- е) неполные права и обязанности участников образовательного процесса;
- ж) не полностью перечислены виды предпринимательства ОУ, платные услуги.

Чтобы закрыть эти вопросы в п. 1 ч. 1 ст. 13 потребовать называть ОУ простым перечислением составных частей этого названия, обязательно указывать организационно-правовой статус.

В заключение изучения основополагающих компетенционных актов организации и работы ОУ – учредительного договора и устава, необходимо уделить внимание несомненному теоретическому и практическому интересу, который представляет их сравнительный правовой анализ. Необходимость проведения анализа объясняется тем, что в специальной литературе формируется мнение о юридической однозначности этой документации. Как считает О.Е. Орлова, учредительные договора и уставы «принимают одни и те же стороны, обладают идентичной правовой природой и могут меняться в одном и том же порядке».

⁶⁴ Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. В 3ч. 4.2.

«В учредительном договоре и уставе заложен ряд существенных противоречий, которые влияют на их содержание и юридическую форму. Одно из них задает цель создания ОУ, а второе – статус. Поэтому в случае расхождения условий, которые содержатся в этой документации, предпочтение отдают уставу, который непосредственно определяет статус ОУ в его отношениях с учредителем и иными лицами. Учредительные договора ОУ, прежде всего, определяют отношения учредителей, их обязательства по его созданию, а также права будущего ОУ. Другой считают задачу устава, который должен указывать правовой статус ОУ и его внешнесистемную взаимосвязь».⁶⁵

Различны и права данных документов. Среди ученых никогда не встречал возражений договорный характер учредительного договора. Устав в юридической литературе признают особым нормативный акт, обладающим локальным характером.⁶⁶

Изучение практики заключения учредительного договора и принятия устава в образовательном учреждении, показывает, что они значительно отличаются по содержанию. В уставе, как правило, не регламентируют отношения учредителей. Это является их внутренним делом. В это же время большинство уставов достаточно точно формулируют правовой статус ОУ, прежде всего его правоспособность.

Это положение является весьма спорным и приводит ученых-юристов к неоднозначной оценке существующего положения, некоторые из которых обоснованно считают, что такие требования ведут к тому, что надо будет зарегистрировать до тридцати нормативных актов, принимаемых образовательным учреждением⁶⁷.

Задачи ОУ реализуют с помощью их функций и компетенции. Функции – это основные направления их работы. Главными задачами ОУ занимаются с помощью организации и проведения процесса образования. Это является

⁶⁵ Зенкова М.А. Административно-правовое регулирование деятельности системы образования в Российской Федерации // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2016. №3 (36)

⁶⁶ Правовое положение совместных предприятий на территории СССР. -М., 1988.-С. 60

⁶⁷ Веденеев Ю.А. Развитие форм совершенствования государственного управления // Сов. государство и право. — 1982. № 3. - С. 53

основными направлениями работы (функциями), которые присущи каждому типу ОУ, но для каждого из них они проявляют своеобразие. Процесс образования в средней школе по форме и содержанию значительно различается с учебной работой в вузе, что обусловлено особенностью правового регулирования учебного процесса в школе и высшем учебном заведении.

Чтобы всесторонне развивать способности и склонности учеников, создают учреждения с дополнительным образованием для детей (станция юных техников, натуралистов, художественная и музыкальная школа и пр.).

Содержание и предел полномочий (совокупность прав и обязанностей) образовательных учреждений обуславливают их задачи и функции. Ряд особенностей образовательных учреждений, по мнению автора, позволяет так классифицировать их полномочия:

- 1) подбор и формирование учреждений педагогами;
- 2) формирование ОУ учениками;
- 3) организация учебной работы;
- 4) материально-техническое обеспечение и оснащение процесса образования.

Выполняя анализ компетенционных полномочий ОУ необходимо обратить внимание на то, что ст. 32 Закона об образовании позволяет усомниться в действенности некоторых норм. Так, считаем целесообразно поменять п. 12 ч. 2 – ОУ не может принять устав, так как устав принимают учредители по ст. 52 ГК РФ. В таком случае за ОУ можно оставить право поменять устав с дальнейшим утверждением учредителями. Таким образом, можно снять коллизии между ГК РФ и Законом об образовании.

Так же, необходимо изменить ч. 3 ст. 32 – ответственность ОУ.

Скорее всего, следует поменять акцент в этом правиле: указать ответственность изначально за жизнь, а потом за здоровье учеников. Кроме этого, ОУ должно нести ответственность за выполнение программы обучения, за нарушение условий обучения, за нарушение прав учеников.

«Все полномочия закреплены в правовых актах, которые посвящаются некоторому типу ОУ, учитывая его особенности. Круг таких полномочий описан в обобщающем акте, который посвящен определенному типу ОУ (типовое положение)».⁶⁸ Типовые положения о соответствующих типах и видах ОУ содержат ряд правовых норм, которые определяют круг их основных полномочий. Но конкретизируют их другие многочисленные нормативные акты: например, полномочия по наполнению вузов студентами – правила приема в вуз, правила приема на подготовительное отделение и пр.; полномочия правил приема на подготовительное отделение и пр.; полномочия в сфере организации учебной работы – в учебном плане и пр.

В негосударственном образовательном учреждении типовые положения исполняют функции примерных. Это значит, что для разработки устава негосударственных ОУ можно позаимствовать правила из типовых положений. Закон об образовании дает частичные определения содержанию Типового положения: оно должно регулировать работу ОУ; в нем должны быть установлены верхние пределы загрузки педагога. ; в нем предусматривается порядок назначений руководства муниципального ОУ.

Субъекты федерации также переходят на Типовые положения. Например, Самара в 2018 г «приняла типовое положение по дошкольному образовательному учреждению, Положение об общеобразовательном учреждении. Типовое положение субъектов России не должно противоречить федеральному типовому положению об образовательном учреждении. Кроме этого, субъекты Российской Федерации часто принимают примерное, модельное положение».

Закон об образовании описывает отношения ОУ с рядом других субъектов, возникающих, изменяющихся и прекращающихся в связи с исполнением ими своих задач и осуществлением функций. Закон определяет, с одной стороны, полномочия ОУ, а с другой – полномочия (право и

⁶⁸ Борисенко Л.В., Метод административно-правового регулирования в сфере государственного управления системой образования // Пробелы в российском законодательстве. 2013. №2.

обязанность) остальных субъектов, вступающих в правовые взаимоотношения. Чтобы выявить особенности закона об образовании в этом вопросе, рассмотрим следующие проблемы:

- 1) субъекты, с которыми входит в отношения ОУ;
- 2) основные полномочия (права и обязанности) субъектов образовательных отношений.

Образовательные учреждения вступают в правовые отношения с населением. Законы устанавливают «право и обязанность родителей и лиц, которые их заменяют, воспитывать и обучать детей. Осуществляя право и выполняя обязанности, родители (или законный представитель) входят в отношения с ОУ. В эти правоотношения родители входят или в качестве конкретных субъектов, или благодаря своим общественным объединениям. В обоих случаях их права и обязанности определяют правовые нормы». В законе указано, что родители (законный представитель) несовершеннолетнего ребенка до получения последним основного общего образования имеет право выбрать форму обучения, образовательное учреждение, защищать законные интересы детей, принимать участие в управлении образовательным учреждением. На них возлагают ответственность по воспитанию ребенка, а также за получение общего образования. Эти права и обязанности родителей конкретизируются в некоторых нормативных актах. Вместе с тем учебное заведение наделяется соответствующим правом и обязанностью. Так, законы к числу основных обязанностей ОУ относят ответственность за проведение не в полных объемах образовательной программы согласно учебному плану и графику учебного процесса, качеству образования своих выпускников.

«Образовательные учреждения взаимодействуют с компаниями, учреждениями, организациями в связи с выполнением своих основных задач. Здесь появляются не только административно-правовые отношения, но и гражданско-правовые и пр.»⁶⁹ В связи с этим следует заметить, что согласно ГК

⁶⁹ Меншиков А.А. Административно-правовое регулирование образования в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2008. - С.21-23

РФ и Закону об образовании образовательные учреждения обладают право вступить и образовывать разные объединения. Переход на новые условия хозяйствования и децентрализацию приводит к координации учреждений для решения общей задачи на основании заранее согласованных, совместных действий, ресурсов, которые находятся в партнерских отношениях, формирования с этой целью общих координирующих, распорядительных органов, например, правление, генеральная дирекция и пр. Наблюдается создание общей инфраструктуры сети услуг образования. Так, в разных сферах работы, прежде всего в области хозяйственности, создании досуга и развивающей деятельности, спорта, возникает ряд новых форм межшкольного сотрудничества. Они создаются добровольно. Образовательное учреждение по отношению к ним является соучредителем.

Кроме этого, в условиях реформирования в государстве возникают разные комплексы: учебный, социально-педагогический и другие. Юридическая практика говорит о двух объединениях: с сохранением прав юридического лица и на правах структурного подразделения.

Естественно возникают вопросы: как можно реализовать положения Закона об образовании в экономических преобразованиях, что для этого нужно предпринимать в первую очередь. Для этого следует провести достаточно объемную работу, чтобы обеспечить нормативно-правовое обеспечение положений Закона в данной части, а также организационную и научно-методическую работу всем управленческими структурам, начиная с федерального уровня и заканчивая образовательным учреждением. Чтобы образовательное учреждение могло полностью переходить на рыночные условия хозяйствования, необходимо выполнить следующие условия:

- создать, утвердить, провести регистрацию его Устава;
- выполнить анализ финансовой деятельности и подготовить предложения по нормативам и другим финансовым показателям к бюджету;
- создать и утвердить положения о распределении фонда материальных поощрений;

- адаптировать к местному условию нормативно-методическую базу по проблемам финансирования и бюджета;
- создать внебюджетный источник финансирования (спонсор, платная услуга, хозяйственность);
- предоставить в органы управления заявление от совета учреждения и руководства о переводе на новые условия хозяйствования, утвердить показатели финансирования, самостоятельно открыть расчетный счет и разделить баланс.

Положение о государственном общеобразовательном учебном заведении Российской Федерации предусматривает процедуру создания разных видов учебных заведений для доступного общего среднего образования и формирования максимально благоприятных условий для развития интересов и способностей учеников.⁷⁰ Учебное заведение определяют по согласованию с местными органами госуправления, а реорганизацию учебных заведений уже считают изменениями типа учебного заведения. Закон об образовании называет следующие типы образовательных учреждений: «дошкольное, общеобразовательное, профессиональное образование, специальное (коррекционное), дополнительное образование, для детей-сирот» и детей, которые остались без родителей, а также ряд других учреждений.

2.2. Классификация и специфические особенности административно-правового статуса отдельных видов образовательных учреждений

Изучим итоги анализа специфических особенностей административно-правовой формы разного вида ОУ. Для чего разделим ОУ по следующим признакам:

- Собственность: государственная, муниципальная и негосударственная (частная, общественная и религиозная);

⁷⁰ Нагиев Ф.Т. Правовое регулирование и государственное управление образованием (сравнительный анализ в Российской Федерации и Азербайджанской республики): Дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2004. - С. 103-104

- Программа образования. Наиболее массовая часть учебных учреждений в нашей стране, которые, в основном, представляют собой муниципальную собственность.

- Наличие профобразования: с начальной, средней, высшей и послевузовской профподготовкой.

Главным критерием разделения ОУ считают образовательную программную систему и федеральный государственный стандарт.

Обязательный минимум всех основных образовательных программ, как и основных профессиональных образовательных программ, установлен государственным стандартом, а нормативный период времени на освоения основной программы образования в государственных и муниципальных заведениях определен законом и (или) типовым положением об ОУ или госстандартом.

Одновременно с программой образования в нашей страны имеются государственные стандарты образования, в которые включены федеральные, а также национальные и (или) региональные нюансы.

Федеральный орган власти в пределах своей компетенции устанавливает государственный стандарт образования, фиксирующий обязательный минимум изложения основной программы образования, максимальную учебную нагрузку на учащихся, требования к подготовке выпускников. Применение программы образования для учащихся с отклонениями в развитии позволяет использовать ряд специальных стандартов образования.

Федеральный государственный образовательный стандарт (далее – ФГОС) разрабатывает, подтверждает и вводит Правительство России, за исключением случаев, которые предусмотрены законом. ФГОС основного общего образования определяется согласно федеральному закону.

ФГОС – это показатель объективного оценивания образовательного уровня и квалификации выпускника, который не зависит от формы его получения. Его разработку проводят на конкурсном основании и на том же основании проводят уточнения. Конкурс назначает Правительство России.

Программу образования с учетом личностей осваивают в следующем виде:

- в образовательных учреждениях – очную, очно-заочную (вечернюю), заочную;

- для семейного образования, самообразования, экстерната.

В каждой форме получения образования в границах основных образовательных или профобразовательных программ действуют общие государственные стандарты образования, а профессии и специальности, получить которые при очно-заочном (вечернем), заочном образовании и экстернатом не выйдет, утверждает Правительство России.⁷¹

Проанализируем административно-правовое положение разных ОУ.

Дошкольное образовательное учреждение (далее – ДООУ)

Работу ДООУ охарактеризуем как общность задач, которые определяет Типовое положение об ДООУ для детей в дошкольном и младшем школьном возрасте:

- сохранение жизни и укрепление здоровья;
- интеллектуальное, личностное и физическое развитие;
- коррекция отклонений в развитии;
- приобщение к общечеловеческим ценностям;
- взаимодействие с семьей для полноценного развития.

Правовое положение ДООУ определяет:

а) общие задачи и цели – интеллектуальное, личностное и физическое развитие, сохранение жизни и здоровья, необходимая коррекция в развитии, приобщение к общечеловеческим ценностям и пр.;

б) общий субъект ДООУ – это дети от двух месяцев до семи лет;

в) реализацию в ДООУ дошкольной программы образования;

г) руководит совет педагогов;

⁷¹ Российское административное право (часть особенная). - Волгоград, 2008.-С. 175-177

д) детей содержат и реализуют программу образования на возмездной основе.

Данные заведения работают на основе преемственности с заведениями общего образования⁷² и компенсируют затраты на содержание учащихся, создание особых условий при оказании медпомощи, материальных условий (оборудование спального помещения, игровой комнаты, обустройство территории и пр.)⁷³.

В частности, для усовершенствования правового урегулирования структуры и работы ОУ предлагаем рассмотреть новую ст. 18 Закона, которая в ч. 5 представляет более развернутые задачи органа самоуправления по работе ДООУ.

Предлагаем указать роль дошкольного образования как основу всего образования.

Общеобразовательное учреждение (ООУ)

«Правовой статус ООУ находится в прямой зависимости с массовым числом, глобальными вопросами образования, которые решаются в организациях такого типа. Научные труды не исследуют особенности ООУ; всего лишь малая часть подобных работ исследует научно-педагогический анализ»⁷⁴.

ООУ должны:

- давать каждому гражданину России бесплатное общее образование, что гарантирует государство;
- предлагать изучать программы начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования;

⁷² Распоряжение Правительства РФ от 15 мая 2013 г. N 792-р Об утверждении государственной программы РФ "Развитие образования" на 2013-2020 гг

⁷³ Матюшева Т.М. Правовой статус гражданина Российской Федерации в сфере образования: Дис. ... канд. юрид. наук. - Ростов-на-Дону, 2009. С. 83-84

⁷⁴ Моисеев А., Поташник М. Многообразие школ: плюсы и минусы // Народное образование. - 1997. - № 4. - С. 47-52; Кириллова Н. Параллельная школа - это ... // Народное образование. - 2007. - № 7. - С. 52-55

- отвечать демократии и гуманизму, общедоступности, обеспечивать приоритет ценности человека, его жизни и здоровья, гражданственность, свободное развитие личности, автономность и светскость.

Основные цели ООУ:

общеобразовательная организация - образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность по образовательным программам начального общего, основного общего и (или) среднего общего образования;

ООУ несут ответственность за качественное общее образование и его соответствие государственному стандарту образования, за адекватность используемых форм, методик и средств организации процесса образования, соответствующих возрасту, психофизиологическим особенностям, склонностям, способностям, интересам, требованиям сохранения жизни и здоровья учащихся.⁷⁵

Вариантность обеспечивают базовые (федеральные) регионально-национальные и школьные компоненты. Виды ОУ отличает особенность программы образования.

Очевидно, что ООУ без аккредитации учредители должны уделять достаточно внимания дважды в год контролировать выполнение условий, которые прописаны в лицензии до момента государственного утверждения статуса ООУ.

Для этого в п. 14 ст. 33 Закона об образовании после первого предложения необходимо вставить: «Учредители вновь созданного ОУ повышенного типа (лицей, гимназия) регулярно осуществляет по итогам полугодия контроль над работой ООУ указанным в лицензии условиям, результаты которых вместе с материалами аттестации являются обязательной формой документов, которые предоставляются экспертной комиссии при аккредитации учреждения образования».

⁷⁵ Шкатулла В.И. Образовательное право. М., 2001. С. 242-243

Выделить следующие «виды образовательных учреждений «гимназию», «лицей», «школу с углубленным изучением предмета» можно по таким сведениям:

- один или несколько профилей реализации программы образования на 1, 2, 3 степени;
- возраст учащихся;
- наличие договорных отношений с вузом;
- финансирование;
- штатное и программно-методическое снабжение;
- наполнение класса и предельное количество учащихся».⁷⁶

Положение ОУ этого вида обладает характерными правовыми особенностями, которые имеет только этот вид. Благодаря им можно определить это учреждение:

- 1) образовательная программа касается всех;
- 2) этот вид ОУ открывают в городе, если есть сто учеников, в сельской местности и пгт – не меньше 80;
- 3) другой срок обучения: образовательная программа III степени в ОУ с общим образованием длится два года (10-11 класс), в вечерней школе – 3 года (10-11-12 класс);
- 4) возможность менять время обучения;
- 5) особенности образовательного процесса: разная занятость учеников, предподготовка, свободное время, восстановление после поступления и совмещение труда с обучением;
- б) уделяют особое внимание для разных видов обучения: заочное, очное, сессионное, групповое и индивидуальное.

Учреждение начального профобразования

Для выполнения профпрограмм, основное направление которых увеличение образовательного уровня, существуют ОУ профобразования. В

⁷⁶ Моисеев А., Поташник М. Многообразие школ: плюсы и минусы // Народное образование. - 1997. - № 4. - С. 47-52; Кириллова Н. Параллельная школа - это ... // Народное образование. - 2007. - № 7. - С. 52-55

данную сеть входят учреждения начального, среднего и высшего профобразования.

«К начальному профобразованию относятся:

- профучилище,
- профлицей,
- центр постоянного профобучения,
- учебно-курсовой комбинат,
- учебно-производственный комплекс,
- техшкола и пр.»⁷⁷

К основной задаче этого образования относят получение начального профзнания и навыков согласно стандарту образования.

В таких образовательных учреждениях предоставляется право получить основное образование ученикам 15 лет и старше⁷⁸, процесс образования проводят инженеры-педагоги с применением специальной материально-технической базы (учебного хозяйства, полигона). Все типы образовательных учреждений обладают своими нюансами.

В качестве учредителя этих ОУ может быть «орган федеральной власти и управления, орган власти и управления субъектов Российской Федерации. Разрешают проводить общее учредительство и предоставляют возможность передать образовательное учреждение органу самоуправления».⁷⁹

К главным организационно-правовым проблемам системы профобразования относят:

- отраслевой характер;
- профессионально-квалификационная подготовка специалистов проходит с преобладанием профессий для производства (около 80% общего объема);

⁷⁷ Моисеев А., Поташник М. Многообразие школ: плюсы и минусы // Народное образование. - 1997. - № 4. - С. 47-52; Кириллова Н. Параллельная школа - это ... // Народное образование. - 2007. - № 7. - С. 52-55

⁷⁸ Положение о Совете ректоров высших учебных заведений Хабаровского края и Еврейской автономной области ПРИНЯТО Советом ректоров вузов Хабаровского края и Еврейской автономной области «31» марта 2010 г

⁷⁹ Матюшева Т.М. Правовой статус гражданина Российской Федерации в сфере образования: Дис. ... канд. юрид. наук. - Ростов-на-Дону, 2009. - С. 85-89

- большинство заведений начального профобразования в федеральной собственности, и больше половины получает бюджетные деньги;
- нет денег на закупку учебников и пособий;
- нет инвестиций в учебно-материальную базу;
- нет рабочих мест для практических занятий;
- недостаточное участие работодателей.

Все указанные выше проблемы можно решить в ходе проведения комплексной реформы на основе Распоряжение Правительства РФ от 15 мая 2013 г. N 792-р Об утверждении государственной программы РФ "Развитие образования" на 2013-2020 гг. Анализируя специальную литературу⁸⁰, изучая практику работы учреждений начального профобразования можно отметить пути усовершенствования:

а) учреждения начального профобразования разделим на группы:

- 1) государственное федерального уровня;
- 2) государственное уровня субъекта России
- 3) муниципальное;
- 4) негосударственное.

б) учреждение федерального уровня должно подготавливать рабочие специальности для наукоемкого производства и высокотехнологичной отрасли экономики; на их основе будут проводить исследование по усовершенствованию профобразования;

в) субъект России будет реализовать образовательные программы по большинству специальностей согласно потребностям территориального рынка труда;

г) муниципальное образовательное учреждение должно обеспечить потребность в рабочих специальностях муниципальные предприятия бытового обслуживания, коммунальное, городское и сельское хозяйство;

⁸⁰ Вердиев Д.М. Государственно-общественная система управления образованием в условиях дифференцированной социокультурной и этнокультурной среды: Дис. ... д-ра пед. наук. - Ростов-на-Дону, 1999; Братановский С.Н. Системный анализ образовательной системы в России. - Саратов, 2002. -С. 114

д) негосударственное учреждение может подготовить рабочие кадры и сотрудников для конкретного коммерческого и некоммерческого предприятия.⁸¹

Учреждение среднего профобразования

Образовательные учреждения среднего профобразования в нашей стране реализует программу среднего профобразования. Главные задачи средних специальных учебных заведений (ССУЗ) это:

- удовлетворить потребности населения в получении среднего профобразования и квалификации в определенных отраслях работы, обеспечить развитие личности в плане культурного, физического, интеллектуального и нравственного воспитания;

- удовлетворить потребности страны в наличии квалифицированных рабочих со средним профобразованием;

- организация и проведение различных видов работы при определенном материально-техническом и кадровом обеспечении;

- решение задач по переподготовке и поднятию знаний работникам среднего звена;

- распространение знаний, поднятие образовательного и культурного уровня населения.

Учитывая потребности и возможности личности образовательную программу могут осваивать в разных организационно-правовых формах, которые отличаются объемами обязательных занятий преподавателей со студентами: с отрывом (по очной форме) и без отрыва от производства (заочной, вечерней форме) и экстернатом. Допускают так же сочетание данных форм.

Деятельность ССУЗ обеспечивает:

- обязательное участие всех его структурных подразделений в обучении или в организации образовательного процесса;

⁸¹ Шкатулла В.И. Образовательное право. - М., 2001. - С. 271 -272

- выполнением каждым структурным подразделением решений совета и руководства ССУЗ;

- создание централизованного фонда за счет отчислений, которые производят входящие в его состав подразделения. Порядок пользования этими фондами устанавливает совет ОУ.

Конкретную форму и содержание организационно-правовых отношений внутри ССУЗ определяет его устав.

Устав ССУЗ в части, которая не отрегулирована законами Российской Федерации, принимает общее собрание (конференция) преподавателей, сотрудников и представителей студентов.

В части, которая определяется законами Российской Федерации, устав ССУЗ согласовывают с учредителями.

Для усовершенствования качества обучения и воспитания, методической работы, увеличения мастерства педагогов в ССУЗ создают органы, которые объединяют педагогов и других сотрудников (педагогический или методический совет, предметная или цикловая комиссия пр.).

Основная задача, функции и порядок работы таких органов определяет устав ССУЗ или отдельные положения об этих органах, утверждаемые руководителями ОУ.

Деятельность образовательного учреждения по подготовке специалистов соответствующей специальности регламентируется соответствующими федеральными государственными образовательными стандартами, утверждаемыми подзаконным актом на федеральном уровне. Например, работу ССУЗа по специальности 08.01.05 «Мастер столярно-плотничных и паркетных работ» регламентирует государственный образовательный стандарт, утвержденный Приказом Минобрнауки России от 25.12.2017 № 1259 (далее, Стандарт).⁸²

Стандартом устанавливается:

⁸² Шкатулла В.И. Образовательное право. - М., 2001. - С. 338-339. Собр. законодательства РФ. - 1995. - № 34. - Ст. 36

- 1) структура среднего профобразования, документация государственного образца о таком образовании;
- 2) общие требования к основной профессиональной образовательной программе и условия их реализации;
- 3) общие нормы учебной нагрузки;
- 4) общие требования к списку специальностей;
- 5) разработка и утверждение государственных требований к минимумам содержания и уровням подготовки учеников по конкретной специальности;
- 6) государственный контроль над выполнением требований Стандарта.

Сроки получения среднего профессионального образования устанавливаются следующими актами: Приказами Минобрнауки России от 17.03.2015 N 247, от 25.03.2015 N 272, от 09.04.2015 N 389, от 09.04.2015 N 390, от 09.04.2015 N 391, Письмо Минобрнауки России от 24.04.2015 N 06-456.

Форму документа государственного образца о среднем профобразовании устанавливает федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий единую государственную политику в сфере среднего профобразования.

В основную профессиональную образовательную программу среднего профобразования должны входить:

- общие гуманитарные и социально-экономические дисциплины;
- математические и общие естественно-научные дисциплины;
- общепрофессиональная дисциплина;
- специальная дисциплина;
- производственная профессиональная практика.

Минимум содержания всех основных профессиональных образовательных программ среднего профобразования установлен федеральными компонентами государственного образовательного стандарта среднего профобразования.

Содержание основной профессиональной образовательной программы, которая отражает региональную особенность подготовки студентов, определяет региональный компонент этого Стандарта.

Введение региональных компонентов не должно приводить к снижению уровня требований, который установлен федеральными компонентами Стандарта.

В основную профессиональную образовательную программу среднего профобразования должен быть включен вместе с обязательными ряд дисциплин по выбору учеников и факультативные дисциплины.

Порядок и условия продолжения учебы по основной профессиональной образовательной программе или переход с одной на другую определяется Министерством просвещения России.

Высшие учебные заведения (ВУЗ)

Особое место среди объектов управленческой образовательной системы занимают ВУЗы. В Российской Федерации ВУЗы обладают следующей организационно-правовой структурой:

- академия,
- университет,
- институт.

Положение вуза определяет его вид, организационно-правовая структура и государственная аккредитация.

Высшее учебное заведение регистрируют по месту его нахождения.

Получение лицензии происходит независимо от организационно-правовой структуры ВУЗа.

Документы об окончании учреждения государственного образца с присвоением квалификации могут выдаваться сразу после аккредитации ВУЗа. Данную процедуру проводят федеральные ОУ по результатам аттестации, цель и содержание которой, определение уровня подготовки студентов требованиям стандарта высшего профобразования.

Руководство вузом проходит согласно законам Российской Федерации и Типовому положению. Выборные представители (ученый совет) осуществляют общее руководство. Устав вуза содержит принципы создания совета по составу, ряд его полномочий, описание работы.

Вузом руководит ректор, которого избирают тайным голосованием на определенный срок.

Организационная структура вуза может содержать филиалы, факультеты и институты, отделения для подготовки, научно-исследовательские лаборатории, аспирантуры, докторантуры, учебные подразделения профобразования и пр.

Автономия является основным организационно-правовым принципом, на котором сформирован и трудится вуз. На этом основании принимаются основные академические свободы заведения в учебном процессе и научных исследованиях, его самостоятельность и расстановка педагогов, финансово-хозяйственная и другая работа, прописанная в уставе.

Значительные особенности существуют у правового механизма урегулирования структурных и рабочих вопросов у негосударственного вуза. Этот сектор высшего образования позволяет решать разные социальные задачи современного сообщества и помогает получить высшее образование гражданам, обеспечивая их занятость.

Особое место в отечественном образовании принадлежит интернатным ОУ: образовательная интернат-школа, спецшкола и ОУ для лиц с девиантным поведением.

Интернат-школа работает по Типовому положению о интернат-школе по следующим видам: начальная общая, основная общая, средняя (полная); с углубленным предметным изучением, интернат-гимназия, интернат-лицей, санаторно-лесное ОУ, санаторная школа.

Принимают в такие ОУ учеников без проблем с развитием, без медицинских противопоказаний, которые могут не позволить посещать интернат-школу, или школу с высокими показателями по отдельным предметам (например, спортивная).

Эти образовательные учреждения работают при постоянном присутствии учащихся и проживанию их по месту нахождения образовательного учреждения.

В качестве отличительной черты финансовых показателей можно указать получение денег с представителей за обучение детей. Это происходит при увеличенном бюджетном финансировании, если сравнивать с общими заведениями образования.

Воспитание и образование детей с отклонениями в развитии, ограниченным здоровьем, происходит в специальных ОУ:

- 1) коррекционном ДОУ;
- 2) коррекционном ОУ;
- 3) коррекционном заведении начального профобразования (глухие дети, слышат слабо, незрячие, слабовзрячие, с нарушениями опорно-двигательной системы; с задержками развития; с тяжелым нарушением речевого комплекса; умственно отсталые).

Образовательно-правовой статус спецучреждений для детей с девиантным поведением имеет права и обязанности, связанные общей целью – психическим, медицинским, социальным восстановлением, в т.ч. начальным общим образованием, основным общим, средним общим и начальным профобразованием.

Этот ряд заведений обладает собственными нюансами, с помощью которых можно определить его в качестве спецсубъекта образовательной сферы. Спецучреждение решает задачи общего и профобразования; учит детей с поведенческими отклонениями. Указанные спецзаведения для детей с девиантным поведением имеют следующие виды:

- а) спецобразовательные школы;
- б) спецобразовательные школы и спецпрофучилища для детей с отклонениями в развитии, совершившие опасные для общества действия;
- в) спецпрофучилища.

Право выбрать специальность воспитанникам специальных профессиональных училищ ограничено только теми специальностями, обучение по которым организовано в этом учреждении.

В сфере специального образования:

- 1) устанавливаются федеральные компоненты специального государственного стандарта дошкольного и общего образования;
- 2) определяется правовой статус языка жестов, системы Брайля, иных спецсредств общения, получения и передачи данных;
- 3) определяются единые принципы и нормативы создания специальных условий для получения образования лицом с ограниченным здоровьем и принципы итоговой аттестации таких лиц;
- 4) вводятся типовые правила (положения) о специальных ОУ соответствующего типа и вида; определяются особенности их создания, организации и ликвидации, лицензирование их образовательной работы, а также особенности аттестации и государственная аккредитация;
- 5) устанавливаются особенности финансирования и федеральные нормативы финансирования спецобразования;
- 6) устанавливаются льготы для лиц, которые работают в сфере спецобразования;
- 7) организуется государственный контроль за качеством спецобразования и государственный надзор и контроль за выполнением законов Российской Федерации в сфере спецобразования лиц с ограниченными возможностями здоровья;
- 8) устанавливается порядок обеспечения транспортом лиц с ограниченными возможностями здоровья для их доставки в ОУ;
- 9) устанавливается список болезней, которые дают право обучаться на дому.

Специальное образовательное учреждение работает, как и другие образовательные структуры, «на основании лицензии. Права юрлица, право на проведение образовательной работы и льготы, предусмотренные законодательством, возникают у него с момента выдачи ему лицензии (разрешения)».⁸³

⁸³ Матюшева Т.М. Правовой статус гражданина Российской Федерации в сфере образования: Дис. ... канд. юрид. наук. - Ростов-на-Дону, 2009. - С. 92-94

Учреждение «согласно своим уставным целям и задачам может реализовать ряд дополнительных образовательных услуг».⁸⁴

Закон об образовании предусматривает деятельность заведений допобразования. К таким образовательным учреждениям повышения квалификации относятся:

- академия (не считая академию, которая является ОУ высшего профобразования);
- институт повышения квалификации – отраслевой, межотраслевой, региональный;
- курсы (школа, центр) повышения квалификации, учебный центр службы занятости.

Повышение квалификации и профпереподготовку проводят структурные подразделения ОУ высшего профобразования (факультет повышения квалификации и по подготовке с высшим образованием и пр.) и ОУ среднего профобразования (отделение подготовки, курсы повышения квалификации).

Все ОУ как общего, так и профобразования, за пределами статуса их основных программ образования, используют дополнительные программы образования и оказываются дополнительные услуги, в т.ч. и платные.

Данные заведения имеют такие особенности:

- 1) программа допобразования, в основном, используется вне ОУ общего и профобразования;
- 2) работа с детьми происходит на протяжении всего календарного года во внеурочное время; со взрослыми – в основном, в нерабочее время;
- 3) данные заведения оказывают помощь ОУ в проведении программ досуга детей; дети и подростки могут находиться в группе одного возраста или разного.

⁸⁴ Шкатулла В.И. Образовательное право. - М., 2001. - С. 503-504, 511

Каждый ребенок обладает правом принимать участие в любой группе, сменить их по желанию. Отсутствует строгое закрепление только за одной определенной группой.

Несмотря на присутствие богатого опыта в дистанционном обучении, в текущий период времени продолжает сохраняться ряд проблем, решение которых необходимо для развития системы.

Решение проблем по созданию нормативно-правовой базы, которая соответствует дистанционному обучению, видится в выделении педагогических и технологических компонентов системы дистанционному образованию.

Имеющиеся формы обучения в качестве способов организации образовательного процесса различаются следующими признаками:

- соотношение объема непосредственного и опосредованного педагогического общения преподавателей со студентами;
- соотношение между объемами обязательных коллективных занятий и самостоятельной работой.

Так, очному обучению характерно пользование технологиями непосредственного педагогического общения (лекции, семинарские, лабораторные и другие занятия в условиях реального присутствия в учебных аудиториях как преподавателей, так и студентов) и максимум времени, отведенного для обязательных занятий.

Заочному обучению характерно опосредованное педагогическое общение преподавателей со студентом (с помощью учебников, учебно-методических материалов, видео- и аудиолекции и пр.) и снижением до минимума обязательных занятий.

При этом не допустимо смешивать два указанные нами критерия, так как каждый из них обладает самостоятельным характером.

Состояние современного технического и технологического прогресса позволяет организовать учебный процесс на расстоянии, который основан на опосредованном педагогическом общении, но с максимумом обязательных коллективных занятий преподавателей со студентом. Таким образом,

зарождается новая форма обучения – дистанционная, которая объединяет в себе все качества имеющихся форм. Согласно технологии педагогического общения, дистанционное совпадает с заочным обучением, а по насыщенности и интенсивности учебного процесса – с очным.

Таким образом, усовершенствование технического и дидактического средства обучения ведет к постепенному переходу дистанционного обучения как технологии, используемой в пределах существующей формы обучения, в самостоятельную форму.

Очевидно, что данный процесс сопровождается адекватной динамикой законодательства.

В частности, необходимо принять нормативный акт, в котором будет содержаться толкование основных понятий дистанционного обучения, а также регламентирование наиболее важных сторон функционирования образовательной работы по дистанционной форме.

Важный вопрос – определение вида нормативных актов, которые могут отрегулировать работу в образовательной деятельности на дистанционном обучении.

Прежде всего, необходимо заметить, что использовать правовую регламентацию дистанционного обучения только как технологию ведения образовательной деятельности, не имеет смысла, так как согласно нормам существующих российских законов, выбор и содержание технологии образовательной деятельности относят к области академической свободы вуза. Высшие учебные заведения самостоятельно разрабатывают и применяют ряд основных профессиональных образовательных программ, а также технологии их реализации на основании положений госстандарта.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В Российской Федерации система управления образовательными учреждениями обладает собственной внутренней структурой и функциональную связь с остальными подсистемами государственного управления.

Управление образованием это направленная, планомерная и постоянная работа государственных и муниципальных органов, что обуславливает формирование их структуру и характер влияния на управленческие объекты (образовательные учреждения) и призвано обеспечивать образовательные потребности населения Российской Федерации.

Правообразующие и целевые управленческие критерии представляют собой основание структурной организации системы. Чтобы разграничить компетенции между разными органами управления образованием, в качестве правового обоснования используется нормативная документация общего действия и отдельные специальные нормативные документы. Разграничивается компетенция органов управления образованием разного уровня.

Закономерным становится вопрос об экономической целесообразности создания отделов функционально-структурного усовершенствования системы управления образованием. Считаем, что их можно создавать без значительной траты финансового и кадрового ресурса. Определенная перегруппировка сотрудников в аппарате управления образованием позволила бы создать отдел функционально-структурного усовершенствования без увеличения общего числа сотрудников.

Субъективность и объективность (социально-экономическая и политическая неготовность нашей страны к неоправданно радикальному преобразованию) пока не позволяют создать управленческую систему, которая сделает образование в нашей стране соответствующим требованиям современной экономики и достигнутому уровню технического прогресса.

Некоторые организационно-структурные проблемы продолжают оставаться без решения. Проведение детального анализа структурной организации управленческого аппарата позволяет говорить о необходимости принятия следующих организационно-правовых действий:

а) полное обеспечение структурно-кадрового снабжения образовательных учреждений для выполнения задач и функций данных органов;

б) обеспечение полноценной правовой помощи работникам управления образованием;

в) применение нетрадиционных программных и целевых форм, позволяющие с высокой эффективностью проводить работу по образованию;

г) формирование служб функционально-структурного усовершенствования.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014. – № 31.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 30.11.1994 №51-ФЗ; официальный текст по состоянию на 02.03.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 05.12.1994. - №32.
3. Российское административное право (часть особенная). - Волгоград, 2002.-С. 175-177
4. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 N 273-ФЗ
5. Закон об образовании Саратовской области от 31 мая 2017 г. N 40-ЗСО,
6. Закон об образовании в Самарской области от 27.12.2018 N 133-ГД,
7. Закон об образовании в Ульяновской области от 29.11.2018 N 132-ЗО,
8. Закон об образовании в Рязанской области 16.11.2018 N 79-ОЗ
9. Федеральный закон от 29.11.2018 N 459-ФЗ"О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов"
10. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России) от 27 октября 2011 г. N 2562 г. Москва "Об утверждении Типового положения о дошкольном образовательном учреждении"
11. Постановление Правительства РФ от 01-07-95 677 Об утверждении типового положения о дошкольном образовательном учреждении (2019)
12. Распоряжение Правительства РФ от 15 мая 2013 г. N 792-р Об утверждении государственной программы РФ "Развитие образования" на 2013-2020 гг

13. О науке и государственной научно-технической политике: федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ; официальный текст по состоянию на 20.04.2015 // Российская газета. - 20.07.2015. - №6728.
14. ФЗ от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»
15. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газ. - 2004. - 11 марта
16. Комментарий к Закону Российской Федерации «Об образовании». - М, 1998.-С. 269-271
17. Письмо Минобразования РФ от 09.08.2000 N 237/23-16 "О построении преемственности в программах дошкольного образования и начальной школы"
18. Постановление Правительства РФ от 05.06.1994 N 650 (ред. от 31.03.2007) "Об утверждении Типового положения об учреждении начального профессионального образования"
19. Положение о Совете ректоров высших учебных заведений Хабаровского края и Еврейской автономной области ПРИНЯТО Советом ректоров вузов Хабаровского края и Еврейской автономной области «31» марта 2010 г
20. Административно-правовая организация управления экономикой, социально-культурной и административно-политической сферами. - М., 1996. - С. 7-9
21. Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. В 3ч. 4.2.
22. Ашенова Т.М., Формирование системы законодательства об образовании в Советской России в 1917-1930 гг.» : диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / Ашенова Т.М.;[Место защиты: Институт государства и права РАН].- Москва, 2015.- 215 с.
23. Бачило И.Л. Функции органов управления: Правовые проблемы оформления и реализация. - М., 1976. - С. 19-37

24. Башарина А. В. Генезис проблемы социального управления высшим профессиональным образованием в Российской Федерации // Известия Самарского научного центра РАН. 2010. №3-1.

25. Бестаева И.М., Теоретико-концептуальные проблемы систематизации законодательства РФ в сфере образования // Пробелы в российском законодательстве. 2011. №4.

26. Бокова М.Н. Управленческие отношения в механизме административно-правового регулирования // Ученые записки Тамбовского отделения РосМУ. 2018. №10.

27. Болотникова Ю. Н. Российское образовательное Право: источники и особенности // Пробелы в российском законодательстве. 2008. №1.

28. Борисенко Л.В., Метод административно-правового регулирования в сфере государственного управления системой образования // Пробелы в российском законодательстве. 2013. №2.

29. Борисенко Л.В., Метод административно-правового регулирования в сфере государственного управления системой образования // Пробелы в российском законодательстве. 2013. №2.

30. Бочаров В.Д. Системность в управлении. - М., 2000. - С. 13.

31. Валитова Л. И. Конституционные гарантии права на доступ к информации // Вестник Башкирск. ун-та. 2012. №4.

32. Веденеев Ю.А. Развитие форм совершенствования государственного управления // Сов. государство и право. — 1982. № 3. - С. 53.

33. Вишняков В.Г. Проблемы совершенствования системы управления народным хозяйством / Управление и право. - М., 1982. - Вып. IV. Ч. П. - С. 10

34. Вольянская С. Е. Мониторинг внедрения образовательных инноваций в учебно-воспитательный процесс общеобразовательной школы // ППМБПФВС. 2008. №8.

35. Гам В.И., Управление многообразием в сфере образования // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. 2006. №14.

36. Гелла А. А. Единая система исполнительной власти в Российской Федерации: пути оптимизации // Бизнес в законе. 2008. №2.
37. Гончарова Л.И. Формирование рынка образовательных услуг: Дис.... канд. юрид. наук. - Саратов, 1997
38. Драчук М. А. Управление, правовое воздействие и механизм правового регулирования: соотношение понятий // Вестник ОмГУ. 2014. №1 (71).
39. Древеко К.С. Управленческие системы. - М., 1999. - С. 3; Советское административное право. - М., 1981. - С. 95
40. Зайцева Л.А., Административно-правовое регулирование высшего профессионального образования в Российской Федерации, диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.14/Зайцева Л.А.; [место защиты:Москва, 2008, стр.236]
41. Зенкова М.А. Административно-правовое регулирование деятельности системы образования в Российской Федерации // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2016. №3 (36).
42. Каштанова Е.А., Конституционное право граждан на профессиональное образование и особенности его реализации в системе МВД России : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Каштанова Е.А.; [Место защиты: Тюмен. гос. ун-т].- Тюмень, 2012.- 223 с.: ил. РГБ ОД, 61 12-12/1224
43. Коваленко И. В. Педагогический мониторинг как средство управления качеством образования // Известия ТулГУ. Гуманитарные науки. 2012. №1-2.
44. Кузнецов И. А. Некоторые вопросы развития совместных предприятий в России // ТДР. 2011. №12.
45. Кураков А.Л., Основные принципы организации системы планирования и прогнозирования при управлении региональной системой профессионального образования // Вестник ЧГУ. 2004. №1Сиренко В.Ф. Теоретические проблемы формирования и реализации интересов в сфере советского государственного управления: Автореф. дис.д-ра юрид. наук. - Киев, 1984. - С. 27

46. Лезурн Ж. Образование и общество: вызов 2000 года // Современный мир и борьба идей. Вып. 3. - М, 1991. - С. 175-200
47. Ленин В.И. Поли. собр. соч. Т. 6. - С. 99
48. Литовченко О.В., Познавательные умения учащихся: проблемы формирования в современной школе // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. 2012. №153-1.;
49. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2 изд. Т. 23. - С. 342
50. Мельникова Т.В., Учредительный договор как юридический факт // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. 2008. №57
51. Мещеров Р.Ш., Право на образование в дореволюционной России в конце XIX - начале XX вв. : историко-правовой аспект : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.01 / Мещеров Р.Ш.; [Место защиты: С.-Петербург. гос. инженер.-эконом. ун-т].- Санкт-Петербург, 2010.- 201 с.: ил. РГБ ОД, 61 11-12/366
52. Мышенко С.А., Право на высшее образование в России и Германии (сравнительно-правовое исследование): диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Мышенко С.А.;[Место защиты: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Тюменский государственный университет"].- Тюмень, 2015.- 180 с.
53. Новиков А.М., Новиков Д.А., Структура управленческой деятельности в системе образования // Образование и наука. 2010. №8.
54. Новокрещенов В. В. Оценка эффективности управления сферой физической культуры и спорта: критерии и показатели // Человек. Спорт. Медицина. 2005. №4 (44).
55. Петросян Т.Э., Конституционное право на образование в России и зарубежных государствах: сравнительно-правовое исследование: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Петросян Т.Э.;[Место защиты: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Российская академия народного

хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации"].- Москва, 2014.- 229 с.

56. Семкин А.Г., Модель системы управления АПК России на федеральном уровне, Москва, 2017. Тип: учебное пособие Язык: русский ISBN: 978-5-9906951-2-2

57. Сергеев В. П. Теоретические проблемы формирования социального // Вестник РМАТ. 2013. №4 (10)

58. Симонова А.А., Менеджмент качества управленческой деятельности руководителя образовательного учреждения // Вестник ВУиТ. 2011. №7.;

59. Сырых В.М. Образовательное право как отрасль российского права. - М., 2000.-С. 33

60. Тихон Е.А. Полномочия президента Российской Федерации в сфере конкретизации правового статуса личности // Вестник ПАГС. 2006. №10.

61. Тучков Н.Ф. Административно-правовое регулирование общего образования России. - М., 2001. - С. 171-172

62. Тяпкина И.В., Правовой механизм реализации конституционного права на образование в средних и высших профессиональных учебных заведениях в России : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Тяпкина И.В.; [Место защиты: Рос. акад. правосудия].- Москва, 2009.- 238 с.: ил. РГБ ОД, 61 09-12/1083

63. Уткин В.В., Совершенствование государственного управления в области стандартизации в условиях экономической интеграции // ЭТАП. 2015. №3.

64. Фадеева Н.А., Совершенствования системы государственного управления // Мониторинг правоприменения. 2012. №2.

65. Фан Чунг Киен. Сравнительный анализ систем среднего профессионального образования России и Вьетнама: диссертация ... кандидата педагогических наук: 13.00.01 / Фан Чунг Киен;[Место защиты: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Нижегородский государственный архитектурно-строительный университет"].- Нижний, 2014.- 187 с.

66. Чернышова С.А., Понятие структуры государственных органов управления социальным обеспечением, к.ю.н., старший преподаватель КГТУ (г. Краснодар) 2012.
67. Эффективность и качество управленческой деятельности. — Киев, 1980. - С. 170.
68. Юсупов В. А. Административное право и методы его познания // Социально-политические науки. 2012. №3.
69. Ячник Е. А. Совершенствование системы управления взаимодействием региональных институтов государства, бизнеса и научно-образовательных структур // Пространство экономики. 2012. №4-3.
70. A. Van Haeght. Sharing of Responsibilities and Powers Between Local, Regional and National Authorities in the Field of Education. CONF I Cзec (94) 6. - Strasbourg. 1994. - P. 3
71. . Busch C., De Maret P., Flynn T., Kellum R., Le S., Meyers B., Saunders M., White R. Conceptual analysis. Colorado State University Writing Guide. 2008 / URL: <http://writing.colostate.edu/guides/research/content/com2b1.cfm> (дата обращения: 27.03.2019).
72. Puriu R. Organization et gestation de l'Education nationale. - P. 1984. - P. 491.
73. Swan K. Hoofst, M. Kratcoski, A., Unger D. Uses and Effects of Mobile Computing Devices in K-8 Classrooms // Journal of Research on Technology Education. 2012. No. 38.1. Pp. 99–112
74. The Danish Gymnasium I General Rutes. - Kobenhavn. 1991