

Н.Н. Уваров

УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ

Московский государственный областной педагогический университет

Государственная структура управления

Российская Федерация является демократической республикой федеративного устройства с двухпалатным парламентом (Федеральным собранием) и президентским правлением.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». В России государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. В своей деятельности органы этой власти самостоятельны. В то же время Россия является светским государством. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

В состав Российской Федерации входят 89 субъектов Федерации из числа республик, входящих в ее состав, краев, областей, автономных округов, автономной области, городов федерального значения.

В статье 72 Конституции РФ отмечается, что в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся: «...общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта». Федеральные законы имеют главенствующее значение в управлении государством, т.е. имеют прямое действие на всей территории России.

Исполнительную власть в России осуществляет Правительство РФ, которое состоит из министерств, федеральных служб и агентств, федеральных надзоров и иных федеральных органов исполнительной власти.

Федеральным органом исполнительной власти по системе образования является Министерство образования и науки РФ.

Министерство образования и науки как штаб отрасли

В соответствии с указом Президента РФ В.В. Путина № 314 от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» установлено, что федеральное министерство:

1) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента и Правительства РФ сфере деятельности. Федераль-

ное министерство возглавляет входящий в состав Правительства РФ министр (федеральный министр);

2) на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента и Правительства РФ самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента и Правительства РФ осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента и Правительства РФ;

3) в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, правоприменительные функции, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ;

4) осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и агентств. В этих целях федеральный министр осуществляет следующие функции:

– утверждает ежегодный план и показатели деятельности федеральных служб и агентств, а также отчет об их исполнении;

– вносит в Правительство РФ по представлению руководителя федеральной службы, федерального агентства проект положения о федеральной службе, федеральном агентстве, предложения о предельной штатной численности федеральной службы, федерального агентства и фонде оплаты труда их работников;

– вносит в Министерство финансов РФ предложения по формированию федерального бюджета и финансированию федеральных служб и федеральных агентств;

– вносит в Правительство РФ проекты нормативных правовых актов, относящихся к определенной ему сфере деятельности и к сферам деятельности федеральных служб и агентств, находящихся в его ведении, если принятие таких актов относится в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами к компетенции Правительства РФ;

– во исполнение поручений Президента РФ, председателя Правительства РФ дает поручения федеральным службам и агентствам и контролирует их исполнение;

– имеет право отменить противоречащее федеральному законодательству решение федерального агентства, федеральной службы, если иной порядок отмены решения не установлен федеральным законом;

– назначает на должность и освобождает от должности по представлению руководителей федеральных служб, федеральных агентств заместителей руководителей федеральных служб, федеральных агентств, за исключением заместителей руководителей федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ;

– назначает на должность и освобождает от должности по представлению руководителя федеральной службы, федерального агентства руководителей территориальных органов федеральной службы, федерального агентства, за исключением руководителей территориальных органов федеральной службы, федерального агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ;

5) осуществляет координацию деятельности государственных внебюджетных фондов. В этих целях федеральный министр осуществляет следующие функции:

– вносит в Правительство РФ предложение о назначении на должность (освобождении от должности) руководителя государственного внебюджетного фонда;

– принимает нормативные правовые акты по сферам деятельности государственных внебюджетных фондов;

– вносит в Правительство РФ проекты нормативных правовых актов, регулирующих деятельность государственных внебюджетных фондов; вносит в Правительство РФ по представлению руководителя государственного внебюджетного фонда проекты федеральных законов о бюджете государственного внебюджетного фонда и об исполнении бюджета государственного внебюджетного фонда;

– назначает проверки деятельности внебюджетных фондов в случаях, устанавливаемых федеральным законом.

Исходя из общих положений, сформулированных в указе Президента России, Министерство образования и науки РФ осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области:

– образования, воспитания, социальной поддержки и защиты обучающихся; молодежной политики; научной и научно-технической деятельности учреждений среднего и высшего профессионального образования;

– научной, научно-технической и инновационной политики, а также государственной политики в области интеллектуальной собственности;

– охраны, распоряжения и использования объектов промышленной собственности.

Министерство образования и науки осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении и ответственных перед ним за выполнение порученных задач:

– Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам;

– Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки;

– Федерального агентства по науке;

– Федерального агентства по образованию.

Министерство образования и науки осуществляет также координацию деятельности:

– Российского фонда технологического развития;

– Российского фонда фундаментальных исследований;

– Российского гуманитарного научного фонда;

– Российского фонда поддержки малого предпринимательства в научно-технической сфере.

Исходя из сформулированных функций строится система управления отраслью.

Методы и принципы управления

Рассматривая управление как воздействие управляющей системы на управляемую, следует подчеркнуть, что всякий общественный совместный труд нуждается в управлении. Отсюда возникают различные уровни иерархии. Если министерство выражает федеральный (отраслевой) уровень, то уровень управления образованием субъектов Федерации выражается в виде территориальных органов управления, функции которых определены законом «Об образовании».

В.Н. Щетинин и др. [1, с. 145] под управлением понимают целенаправленную деятельность всех субъектов по обеспечению становления, оптимального функционирования и обязательного развития каждого образовательного учреждения всех звеньев и системы в целом.

Для системы управления характерными являются следующие методы:

– социально-экономические,

– морально-психологические,

– распорядительные.

Социально-экономические методы предполагают управление коллективом и личностью с позиций материальной заинтересованности в результатах труда.

Морально-психологические методы предполагают поощрение работников или наказание с помощью объявления благодарности или выговора, награждение грамотами разного уровня, орденами и медалями Родины.

Распорядительные методы выступают в качестве властного веления как в устной, так и в письменной форме.

В составе разновидностей (видов) управления следует рассматривать первичный анализ состояния дел в учреждениях, прогнозирование, программирование, планирование, организацию, регулирование, контроль, анализ достигнутого, стимулирование трудовой деятельности.

Важнейшими принципами управления являются: научность; оптимальное сочетание централизации и децентрализации; единство единоначалия и коллегиальности; рациональное соотношение прав, обязанностей и ответственности; неразрывная связь теории и практики; системность и комплексность.

Структура образовательных учреждений и обучающихся

В структуру образовательных учреждений входят:

- учреждения дошкольного образования,
- общеобразовательные школы,
- учреждения начального профессионального образования,
- учреждения среднего профессионального образования,
- учреждения высшего профессионального образования,
- учреждения дополнительного профессионального образования.

Для каждой ступени образования имеют место свои отличительные черты, обусловленные возрастными особенностями обучающихся и воспитанников, их контингентом, численностью преподавателей и их качественным составом, материально-технической базой.

В связи с неблагоприятной демографической ситуацией (население России с 1997 по 2002 г. сократилось со 147.5 до 143.9 млн человек, или на 3.6 млн) наблюдается отрицательная тенденция в численности контингента обучающихся и воспитанников и, в зависимости от этого, в количестве образовательных учреждений. Так, количество дошкольных образовательных учреждений сократилось с 1992 по 2002 г. с 87.9 до 50 тыс., т.е. на 37.9 тыс. единиц, а контингент воспитанников сократился с 7.2 до 4.2 млн человек, или на 3 млн.

Охват детей в дошкольных образовательных учреждениях в процентном отношении составил в 1991 г. 63.9 %, а в 2002-м – 58.3. Таким образом, в ДООУ обучается половина контингента дошкольников.

Наблюдается тенденция к сокращению контингента школьников с 20.5 до 18.2 млн человек, или на 3.3 млн, и количества школ за этот же период с 68.3 до 64.5 тыс. единиц, или на 3.8 тыс.

Количество образовательных учреждений начального профессионального образования за данный период сократилось с 4 269 до 3 858, или на 411 единиц, а контингент соответственно – с 1 773 до 1 649 тыс. человек, или на 124 тыс. учащихся.

В отличие от рассмотренных выше ступеней образования, в среднем профессиональном образовании с 1992 по 2002 г. наблюдался рост как образовательных учреждений, так и контингента студентов. Так, количество ССУЗов увеличилось с 2 069 в 1992 г. до 2 331 в 2002 г., или на 262 больше. Контингент

студентов возрос с 2 080 до 2 445 тыс. человек, или на 355 тыс.

Если в 1992 г. число вузов составило 535, из числа которых все государственного подчинения, то создание негосударственных вузов начинается с 1994 г., когда их число составило 157. К 2002 г. общее число вузов составило 1 044, из числа которых государственные составили 675 вузов, а негосударственные – 369.

Общий контингент студентов вырос с 2.6 до 5.9 млн человек, или на 3.3 млн, т.е. более чем в 2 раза. Таким образом, за последние 10 лет прослеживается тенденция к сокращению образовательных учреждений и контингента обучающихся в учреждениях дошкольного, школьного и начального профессионального образования. В то же время наблюдается прирост учреждений и контингента студентов в вузах и техникумах.

В 2002 г. в Российской Федерации насчитывалось 1 528 образовательных учреждений и структурных подразделений повышения квалификации и профессиональной переподготовки специалистов, на базе которых повысили квалификацию 1.3 млн и прошли профессиональную переподготовку 93 тыс. человек.

Указанные образовательные учреждения подчиняются федеральным органам власти, субъектам Федерации, муниципальным органам управления. Однако, независимо от подчиненности и организационно-правовой формы, Минобразования России осуществляет единую образовательную политику, контролирует соблюдение государственных образовательных стандартов, учебных планов и программ с учетом национально-регионального компонента.

Однако реализация учебного процесса осуществляется в образовательных учреждениях, управление которыми рассмотрим ниже.

Управление образовательным учреждением

В соответствии с законом «Об образовании», образовательное учреждение самостоятельно в осуществлении образовательного процесса, подбора и расстановки кадров, научной, хозяйственной, финансовой и иной деятельности в пределах, определенных законодательством страны и уставом образовательного учреждения.

Статьей 13 закона «Об образовании» предусматривается, что в уставе образовательного учреждения в обязательном порядке указываются:

- 1) наименование, место нахождения (юридический, фактический адрес), статус;
- 2) учредитель;
- 3) организационно-правовая форма;
- 4) цели образовательного процесса, типы и виды реализуемых образовательных программ;
- 5) основные характеристики организации образовательного процесса, в том числе:

а) язык (языки), на котором ведутся обучение и воспитание;

б) порядок приема обучающихся, воспитанников;

в) продолжительность обучения на каждом этапе обучения;

г) порядок и основания отчисления обучающихся, воспитанников;

д) система оценок при промежуточной аттестации, формы и порядок ее проведения;

е) режим занятий обучающихся, воспитанников;

ж) наличие платных образовательных услуг и порядок их предоставления (на договорной основе);

з) порядок регламентации и оформления отношений образовательного учреждения и обучающихся, воспитанников и (или) их родителей (законных представителей);

б) структура финансовой и хозяйственной деятельности, в том числе в части:

а) использования объектов собственности, закрепленных учредителем за образовательным учреждением;

б) финансирования и материально-технического обеспечения деятельности;

в) источников и порядка формирования собственности;

г) осуществления предпринимательской деятельности;

7) порядок управления образовательным учреждением, в том числе:

а) компетенция учредителя;

б) структура, порядок формирования органов управления, их компетенция и порядок организации деятельности;

в) порядок комплектования работников и условия оплаты их труда;

г) порядок изменения устава;

д) порядок реорганизации и ликвидации;

8) права и обязанности участников образовательного процесса;

9) перечень видов локальных актов (приказов, распоряжений и других актов), регламентирующих деятельность образовательного учреждения.

Таким образом, устав является основным нормативно-правовым документом в деятельности образовательного учреждения.

В то же время собрание (конференция) коллектива принимает стратегические решения по работе учреждения, в том числе принимает устав и вносит в него поправки.

Между собраниями (конференциями) коллектива решения принимает совет (ученый, педагогический) коллектива. Руководитель осуществляет оперативное руководство учреждением на принципах единоначалия и коллегиальности.

Учредитель является владельцем собственности, а у руководителя указанная собственность находится в оперативном управлении.

В соответствии с законодательством РФ руководитель осуществляет непосредственное управление государственным или муниципальным образовательным учреждением:

– на основе государственных стандартов образования, тенденций его развития, передового педагогического опыта и инноваций, анализа деятельности образовательного учреждения разрабатывает совместно с членами педагогического коллектива устав учреждения, цели и задачи, программу развития учреждения, учебные планы и программы, планы работы;

– осуществляет подбор и расстановку педагогических кадров и вспомогательного персонала; устанавливает в соответствии с трудовым законодательством, уставом образовательного учреждения, тарифно-квалификационными характеристиками должностные обязанности и оплату труда работников;

– формирует контингент обучаемых (воспитанников) и обеспечивает их социальную защиту;

– утверждает правила внутреннего распорядка и режим работы;

– осуществляет учебную, научную, финансовую и хозяйственную деятельность в пределах, определяемых законодательством РФ и уставом образовательного учреждения;

– распределяет обязанности, права и ответственность администрации образовательного учреждения, педагогических работников и вспомогательного персонала;

– организует деятельность членов коллектива на достижение поставленных задач и целей;

– организует четкую систему делопроизводства, выполнение нормативных актов и принятых управленческих решений;

– обеспечивает рациональную организацию труда всех участников педагогического процесса;

– осуществляет взаимодействие образовательного учреждения с семьей и общественностью, научными и иными организациями;

– проводит контрольно-аналитическую деятельность с целью выявления соответствия функционирования и развития педагогического процесса запланированной модели.

Руководитель обеспечивает:

– научно-методическую, финансово-экономическую, материально-техническую базу развития учреждения;

– психолого-педагогические и учебно-материальные условия для развития личности обучаемого, его самоопределения, подготовки к продолжению образования и самостоятельной работе;

– благоприятный психологический климат в коллективе;

– опережающее обучение, переподготовку персонала с целью успешного развития образовательного учреждения;

- условия для развития и самореализации профессиональных возможностей и личностных интересов работников образовательного учреждения;
- эффективную систему стимулирования поисковой деятельности, своевременную помощь и поддержку педагогам-экспериментаторам, развитие их самостоятельности и инициативы;
- условия преподавателям, учащимся, вспомогательному персоналу для реализации их прав и свобод, гарантированных Конституцией РФ;
- необходимые для функционирования образовательного учреждения санитарно-гигиенические условия;
- условия для работы внутри образовательного учреждения предприятия общественного питания, медицинских учреждений; контроль за их деятельностью.

Руководитель образовательного учреждения несет ответственность:

- за выполнение функций, отнесенных к его компетенции;
- уровень квалификации педагогических кадров;
- качество преподавания и воспитания в образовательном учреждении;
- жизнь и здоровье обучающихся, сотрудников во время образовательного процесса;
- результаты работы образовательного учреждения;
- соблюдение прав и свобод обучающихся и работников;
- сохранение и развитие материально-технической базы;
- соответствие нормативным актам и Закону об образовании финансово-экономической деятельности образовательного учреждения,

Помимо официальных требований к руководителю, важную роль играет его авторитет.

Авторитет руководителя складывается из обобщенной характеристики личности, его компетентности, высокой нравственности в работе и быту. Ценится, когда он внимательно относится к людям и их нуждам, обязательно выполняет обещания, действует последовательно. Различают три вида авторитета: личный, служебный и реальный. Личный обеспечивается справедливыми личностными качествами, выделяющими его из среды коллектива, к которым относятся честность, справедливость, человечность.

Служебный авторитет достигается умелой организацией работы коллектива для выполнения поставленных задач. Обеспечение соблюдения дисциплины на основе предоставленных должностью прав и полномочий. Органическое соединение личного и служебного авторитета составляет реальный авторитет руководителя.

Современные ученые выделяют ключевые качества руководителя, к которым относят: умение управлять собой, личностные ценности, личные цели, готовность к саморазвитию, способность разрешать проблемы, творчески подходить к делу, умение влиять на людей, понимание специфики управленческого труда, способность формировать коллектив.

В настоящее время при рассмотрении кандидатов на замещение руководящих должностей в системе образования и приеме на работу используются следующие методы подбора кадров: изучение анкетных данных, автобиографии, характеристик, результатов тестирования и аттестации работника и др.; беседа по специально составленному плану или вопроснику с целью выявления стремлений, потребностей, мотивов ведения; наблюдение, изучение поведения работника в различных ситуациях (при выполнении должностных обязанностей, общественной работы, в быту, в совместном отдыхе); обобщение характеристик, которые даны конкретному работнику различными людьми.

При назначении на должность руководителя образовательного учреждения нормативно-правовыми документами предусматривается проведение аттестации для присвоения квалификационной категории, тарифного разряда и размеров оплаты труда. Поэтому такой работник должен обладать высоким стартовым уровнем профессиональных знаний, быть готовым к ведению управленческой деятельности в сфере образования.

Важную роль в повышении профессиональной подготовленности и совершенствовании деловых качеств руководителей образовательных учреждений, органов управления образованием играет профессиональное образование в области управления. Оно позволяет сократить сроки вхождения в должность, освоения функций управления более высокого уровня. Интересный опыт такой работы накоплен в Алтайском крае, Самарской и Новгородской областях, в Санкт-Петербурге. В Поморском университете и Пятигорском лингвистическом университете организована система подготовки кадров по специальности «Государственное и муниципальное управление». Успешно реализуются двухгодичные образовательные программы по управлению общеобразовательными учреждениями в Московском, Барнаульском, Российском (г. Санкт-Петербург) государственных педагогических университетах.

В институтах повышения квалификации и совершенствования учителей разрабатываются и обновляются учебные планы и программы для управленческих кадров. Популярны и такие формы, как разработка программ развития образовательных учреждений, участие в международных проектах, связанных с проблемами управленческой деятельности.

Литература

1. Щетинин В.П. и др. Экономика образования. М., 1998.