

ОБРАЗОВАНИЕ: РЕФОРМЫ И ПРАВО

КОЗЫРИН А.Н., КОРФ Д.В.,
ЯЛБУЛГАНОВ А.А.

Управление образованием: сравнительный анализ российского и зарубежного законодательства¹²⁹

Изучение системы государственного управления образованием приобретает в настоящее время особую актуальность. Объясняется это тем, что в настоящее время в Российской Федерации проводятся сразу две крупномасштабные реформы, напрямую затрагивающие данную проблему – административная реформа и реформа образования.

Обе реформы проходят непросто, порой даже противоречиво, что позволяет в ряде случаев говорить о сильном противодействии осуществляемым преобразованиям и даже о начале контрреформ по отдельным направлениям.

Российская модель управления образованием обусловлена особенностями государственного устройства России – федеративным характером отношений между центром и регионами, а также выведением местного самоуправления за пределы государственного аппарата.

С одной стороны, концепция управления образованием учитывает наличие трех самостоятельных и взаимосвязанных уровней – федерального, регионального и местного, а с другой стороны, она предполагает организацию взаимодействия между законодательной и исполнительной ветвями государственной власти и четкого распределения полномочий между органами публичной администрации, представленными в сфере образования.

Законодательной основой разграничения полномочий в сфере образования между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями являются:

Закон РФ от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании»¹³⁰ (статьи 28-38);

Федеральный закон от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»¹³¹ (статьи 24, 26);

Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹³² (статьи 21, 26.3 и др.);

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹³³ (статьи 15, 15.1, 16, 16.1 и др.).

Разграничение компетенции по вопросам образования между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, проведенное в упомянутых законодательных актах, производно от норм Конституции РФ¹³⁴, закрепленных в статьях 71-73, 130, 132, 133.

В соответствии с пунктом «е» статьи 72 Конституции РФ общие вопросы образования отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В Законе РФ «Об образовании» законодатель уточнил, какие вопросы, относящиеся к образованию, находятся в ведении Российской Федерации в лице ее федеральных органов государственной власти и органов управления образованием. В статье 28 этого Закона содержится закрытый (исчерпывающий) список, включающий около тридцати¹³⁵ направлений деятельности государства, составляющих компетенцию Российской Федерации в сфере образования. Перечень направлений федеральных органов государственной власти в сфере высшего и послевузовского образования уточняется и дополняется законодателем в статье 24 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

Многочисленные полномочия федеральных органов государственной власти в сфере образования, с известной долей условности, можно объединить в несколько групп.

¹²⁹ Статья подготовлена в рамках исследовательского проекта «Понятие, предмет, система и источники образовательного права: к формированию учебно-методической базы курса «Образовательное право» по федеральной целевой программе «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 годы.

¹³⁰ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1797.

¹³¹ Собрание законодательства РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

¹³² Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

¹³³ Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹³⁴ Собрание законодательства РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

¹³⁵ Мы намеренно использовали указание на приблизительное количество основных направлений деятельности федеральных органов государственной власти, поскольку их количество постоянно меняется: одни пункты статьи 28 Закона РФ «Об образовании» утрачивают силу, другие – вновь вводятся в действие.

Первую группу составляют *полномочия по формированию государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области образования*. К ним относятся: разработка и реализация государственной политики в области образования; принятие федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в области образования; установление порядка участия объединений работодателей в разработке и реализации государственной политики в области профессионального образования.

Вторая группа объединяет *полномочия по реализации государственной политики в области образования*, к которым относятся обеспечение государственных гарантий прав граждан в области образования, а также разработка и реализация федеральных целевых и международных программ в области образования.

Одна из наиболее объемных групп полномочий федеральных органов государственной власти – *полномочия по регулированию основных элементов системы образования в Российской Федерации*.

Эти полномочия касаются, прежде всего, регулирования различных вопросов содержания образования. Речь идет об утверждении федеральных государственных образовательных стандартов; установлении перечней профессий и специальностей, по которым ведутся профессиональная подготовка и профессиональное образование; информационном и научно-методическом обеспечении системы образования, разработке базисных учебных планов и примерных программ учебных курсов, предметов, дисциплин (модулей), учебной литературы и учебных пособий; утверждении порядка проведения экспертизы учебников, ежегодное утверждение на основе экспертизы федеральных перечней таких учебников, а также утверждение порядка отбора организаций, осуществляющих издание учебных пособий, и утверждение перечня таких организаций.

Наряду с «содержательным элементом» (образовательные программы, федеральные образовательные государственные стандарты и федеральные государственные требования), еще одним элементом системы образования являются образовательные учреждения и научные организации, осуществляющие образовательную деятельность. Применительно к ним федеральные органы государственной власти наделяются полномочиями по установлению порядка создания, реорганизации и ликвидации федеральных государственных образовательных учреждений; разработке и утверждению типовых положений об образовательных учреждениях; определению порядка лицензирования и государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций; формированию системы федеральных требований к образовательным учреждениям в части строительных норм

и правил, санитарных норм, охраны здоровья обучающихся, воспитанников, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, минимальной оснащенности учебного процесса и оборудования учебных помещений.

Кроме этого, федеральные органы государственной власти своими решениями непосредственно создают, реорганизуют и ликвидируют федеральные государственные образовательные учреждения, согласовывают назначения руководителей образовательных учреждений федерального подчинения. Они также осуществляют лицензирование и государственную аккредитацию следующих образовательных учреждений:

1) высших учебных заведений по всем реализуемым ими образовательным программам;

2) научных организаций и образовательных учреждений дополнительного профессионального образования, реализующих образовательные программы послевузовского профессионального образования и дополнительные профессиональные образовательные программы, по которым установлены федеральные государственные требования;

3) образовательных учреждений, реализующих военные профессиональные образовательные программы;

4) федеральных государственных образовательных учреждений среднего профессионального образования, реализующих образовательные программы среднего профессионального образования по подготовке специалистов в сферах обороны, оборонного производства, внутренних дел, безопасности, ядерной энергетики, транспорта и связи, наукоемкого производства по специальностям, перечень которых утверждается Правительством РФ;

5) расположенных за пределами территории Российской Федерации российских образовательных учреждений и их филиалов по всем реализуемым ими образовательным программам.

Отдельным элементом образовательной системы является управление в сфере образования. К федеральным полномочиям в этой сфере относятся: формирование федеральных органов управления образованием, а также создание и ведение федеральных баз данных в сфере образования. Федеральные органы осуществляют надзор и контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования. Контрольные и надзорные полномочия федеральной власти распространяются на:

1) образовательные учреждения дополнительного профессионального образования и научные организации, реализующие образовательные программы послевузовского профессионального образования и дополнительного профессионального образования, по которым установлены федеральные государственные требования;

2) российские образовательные учреждения, расположенные за пределами территории Российской Федерации;

3) образовательные учреждения высшего профессионального образования;

4) органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования.

Осуществляя контрольно-надзорные полномочия, федеральные органы принимают меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации в области образования, к числу которых относятся, например, направление обязательных для исполнения предписаний образовательным учреждениям и соответствующим органам, осуществляющим государственное управление в сфере образования, а также контроль за исполнением таких предписаний.

Особое значение приобретают в настоящее время *полномочия по контролю качества образования*. В этой области за федеральным уровнем закреплены полномочия по контролю за подготовкой обучающихся и выпускников по образовательным программам основного общего и среднего (полного) общего образования. Федеральные органы управления образованием осуществляют также контроль качества образования в высших учебных заведениях по всем реализуемым ими образовательным программам. В научных организациях и в образовательных учреждениях дополнительного профессионального образования такой контроль проводится в отношении программ послевузовского профессионального образования и дополнительного профессионального образования. В Законе РФ «Об образовании» (п. 23 ст. 28) за федеральным уровнем закреплены и иные контрольные полномочия: осуществление контроля качества образования в федеральных образовательных учреждениях среднего профессионального образования, реализующих программы среднего профессионального образования по подготовке специалистов в сферах обороны, оборонных производств, внутренних дел, безопасности, ядерной энергетики, транспорта и связи, наукоемких производств¹³⁶, в российских образовательных учреждениях и филиалах российских образовательных учреждений, расположенных за пределами территории Российской Федерации, по всем реализуемым ими образовательным программам и т.д.

В ходе проведения образовательной реформы и введения единого государственного экзамена (ЕГЭ) перечень полномочий федеральных органов государственной власти был существенно дополнен *полномочиями, связанными с проведением итоговой государственной аттестацией и организацией приема в образовательные учреждения*.

На федеральном уровне устанавливаются форма и порядок проведения ЕГЭ, система оценки результатов, порядок проверки экзаменационных работ, подачи и рассмотрения апелляций. Кроме того, через принятие федеральных нормативных правовых актов определяется порядок приема в образовательные учреждения, имеющие государственную аккредитацию (в том числе порядок проведения дополнительных вступительных испытаний), устанавливается перечень олимпиад школьников, а также перечень общеобразовательных предметов, по результатам освоения которых осуществляется прием в имеющие государственную аккредитацию образовательные учреждения среднего профессионального образования и образовательные учреждения высшего профессионального образования.

Организация проведения ЕГЭ на территории Российской Федерации, предусматривающая разработку контрольных измерительных материалов для проведения ЕГЭ и обеспечение ими государственных экзаменационных комиссий в субъектах Российской Федерации, организация и осуществление централизованной проверки экзаменационных работ участников ЕГЭ, формирование и ведение федеральных баз данных об участниках и результатах ЕГЭ – все эти мероприятия также отнесены к компетенции федеральных органов государственной власти.

К полномочиям Российской Федерации отнесены также *регулирование трудовых и экономических отношений в области образования*. В сфере трудовых отношений и социального обеспечения устанавливаются нормы труда и нормативы его оплаты в федеральных государственных образовательных учреждениях, образовательный ценз педагогических работников, порядок аттестации педагогических работников государственных и муниципальных образовательных учреждений; организуется федеральная система подготовки и переподготовки педагогических работников и работников органов, осуществляющих управление в сфере образования. Закрепляются нормы социальной поддержки различных категорий обучающихся, воспитанников и педагогических работников федеральных государственных образовательных учреждений, а также виды и нормы материального обеспечения указанных категорий граждан.

В финансово-экономической области закрепляются общие принципы финансирования образовательных услуг, устанавливаются федеральные нормативы финансирования образования обучающихся, воспитанников федеральных государственных образовательных учреждений, ставки заработной платы и должностных окладов работников федеральных государственных образовательных учреждений. Происходит непосредственное финансирование федеральных государственных образовательных учреждений и образовательных услуг.

¹³⁶ Перечень соответствующих специальностей утвержден Постановлением Правительства РФ от 7 апреля 2008 года № 252 (СЗ РФ. 2008. № 15. Ст. 1559).

Все перечисленные полномочия так или иначе проявляют себя в двух основных направлениях деятельности федеральных органов государственной власти – разработке и реализации государственной политики в области образования и формировании соответствующей нормативно-правовой базы.

1. Разработка и реализация государственной политики в области образования.

Государственная политика в сфере образования представляет собой совокупность различных мероприятий, действий, решений и т.д. государственных органов, объединенных общей целью – поступательным развитием российского образования.

Российская Федерация провозглашает область образования одним из приоритетов государственной политики (п. 1 статьи 1 Закона РФ «Об образовании»), что непосредственно вытекает из конституционной нормы, в соответствии с которой человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина составляют обязанность государства (статья 2 Конституции РФ).

Государство заинтересовано в неуклонном развитии сферы образования, так как с этим напрямую связаны не только вопросы соблюдения прав и свобод человека и гражданина, но и успешное развитие российской экономики, социальное благополучие нации, а также состояние национальной безопасности.

Таким образом, сфера образования представляет собой объект правового регулирования не только в связи с реализацией конституционного права на образование и иных основных прав и свобод человека и гражданина, но и как отрасль экономики, от состояния которой во многом зависит будущее государства, одна из важнейших составляющих социально-культурной жизни общества, а также как фактор национальной безопасности.

Курс на приоритетность сферы образования государство реализует посредством:

создания развитой нормативно-правовой базы, формирования самостоятельной отрасли законодательства в сфере образования (нормативная составляющая государственной политики в сфере образования);

финансирования системы образования и создания благоприятных экономических предпосылок для развития российского образования (финансово-экономическая составляющая государственной политики в сфере образования);

формирования оптимальной структуры организации и управления образованием (организационно-управленческая составляющая государственной политики в сфере образования);

подготовки научно-педагогических кадров для сферы образования (кадровая составляющая государственной политики в сфере образования);

укрепления связи образования и науки (академическая составляющая государственной политики в сфере образования);

развития международных контактов и академической мобильности (международная составляющая государственной политики в сфере образования).

Основополагающим государственным документом, устанавливающим приоритет образования в государственной политике, стратегию и основные направления его развития, является Национальная доктрина образования в Российской Федерации, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 4 октября 2000 года № 751¹³⁷. Доктрина определяет цели воспитания и обучения, пути их достижения посредством государственной политики в области образования, ожидаемые результаты развития системы образования на период до 2025 года.

Организационной основой государственной политики Российской Федерации в области образования является Федеральная целевая программа развития образования.

Для упорядочения действий, предпринимаемых в рамках государственной образовательной политики, используется метод программирования, результатом которого становится система программ средне- и долгосрочного развития образования, разрабатываемых на различных уровнях (федеральном, региональном, ведомственном, муниципальном, на уровне образовательного учреждения). При этом ключевой программой, безусловно, является Федеральная целевая программа развития образования, разрабатываемая и утверждаемая Правительством РФ. Ею определяется стратегия реформирования системы российского образования и намечаются важнейшие мероприятия по ее реализации.

Действующая программа – «Федеральная целевая программа развития образования на 2006-2010 годы» – утверждена Постановлением Правительства РФ от 23 декабря 2005 года № 803¹³⁸. Положение об управлении Федеральной целевой программой развития образования на 2006-2010 годы было утверждено Приказом Минобрнауки России от 19 декабря 2008 года № 391¹³⁹.

В соответствии с пунктом 4 статьи 1 Закона РФ «Об образовании» доклад Правительства РФ о ходе реализации Федеральной целевой программы развития образования должен ежегодно представляться палатам Федерального Собрания РФ и публиковаться в официальном печатном органе.

Оформляя основы правового регулирования государственной политики в области образования, законодатель установил запрет на создание и деятельность организационных структур политичес-

¹³⁷ СЗ РФ. 2000. № 41. Ст. 4089.

¹³⁸ СЗ РФ. 2006. № 2. Ст. 186.

¹³⁹ Бюллетень нормативных актов ФОИВ. № 14, 2009.

ких партий, общественно-политических и религиозных движений и организаций (объединений) в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, органах управления образованием (п. 5 статьи 1 Закона РФ «Об образовании»).

Данный запрет в целом соответствует Конституции РФ (ст. ст. 13, 14, 28 и 29) и направлен на исключение влияния указанных структур на содержание и порядок деятельности государственных и муниципальных образовательных учреждений, органов управления образованием в целях защиты конституционных прав обучающихся. Следует отметить, что запрет не распространяется на частные образовательные учреждения (даже в том случае, если такое учреждение имеет государственную аккредитацию).

Норма, закрепленная в пункте 5 статьи 1 Закона РФ «Об образовании», не исключает для педагогов, должностных лиц, иных работников государственных, муниципальных образовательных учреждений и органов управления образованием возможность входить в организационные структуры политических партий, общественно-политических и религиозных движений и организаций (объединений) индивидуально.

2. Формирование федеральных источников образовательного права.

Реализуя основные функции, которые закреплены законодательством об образовании за федеральными органами государственной власти, последние принимают федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации в области образования, а также заключают, в рамках своей компетенции, международные договоры.

В массе источников российского образовательного права выделяется два уровня нормативно-правового регулирования: внутренние, российские, нормативно-правовые акты и внешние, международно-правовые, акты.

Система внутригосударственных федеральных источников образовательного права представлена федеральными законами и принятыми в соответствии с ними подзаконными нормативными актами. К числу последних относятся нормативные указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, а также приказы федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию (в настоящее время это Министерство образования и науки Российской Федерации).

Федеральные законы, являющиеся источниками образовательного права, могут быть, с известной долей условности, разделены на два блока – «профильные» законы, целью принятия которых является регулирование отношений в области образования, и законы «непрофильные», принимаемые для регулирования иных отношений, но со-

держающих отдельные нормы, применяемые для регулирования отношений в области образования.

К числу таких «профильных» федеральных законов относятся Закон РФ «Об образовании», Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», а также иные федеральные законы, принятые специально для регулирования тех или иных аспектов образовательных отношений (например, Федеральный закон от 10 ноября 2009 года № 259-ФЗ «О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете»¹⁴⁰).

«Непрофильные» федеральные законы, содержащие отдельные нормы, которые регулируют отношения в области образования, настолько многочисленны, что для их представления должны быть систематизированы по группам в зависимости от характера регулируемых отношений.

К первой группе следует отнести федеральные законы, в которых содержатся нормы, регламентирующие общие и в то же время наиболее важные вопросы организации образования в Российской Федерации: язык образования, принцип интеграции образования и науки, дополнительные гарантии реализации конституционного права на образование для отдельных лиц и т.д. В их числе, например, федеральные законы: от 25 октября 1991 года № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации»¹⁴¹, 1 июня 2005 года № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации»¹⁴², 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»¹⁴³, 17 июня 1996 года № 74-ФЗ «О национальной культурной автономии»¹⁴⁴, 24 мая 1999 года № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»¹⁴⁵.

Ко второй группе могут быть отнесены федеральные законы, в которых содержатся нормы о специальных видах (направлениях) образования. Так, например, нормы, регулирующие религиозное образование, содержатся в Федеральном законе от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»¹⁴⁶, гигиеническое воспитание и обучение – в Федеральном законе от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»¹⁴⁷, экологическое образование – в Федеральном законе от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹⁴⁸,

¹⁴⁰ СЗ РФ. 2009. № 46. Ст. 5418.

¹⁴¹ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1740.

¹⁴² СЗ РФ. 2005. № 23. Ст. 2199.

¹⁴³ СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

¹⁴⁴ СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2965.

¹⁴⁵ СЗ РФ. 1999. № 22. Ст. 2670.

¹⁴⁶ СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

¹⁴⁷ СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

¹⁴⁸ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

спортивная подготовка – в Федеральном законе от 4 декабря 2007 года № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»¹⁴⁹, профессиональное образование осужденных к лишению свободы – в Уголовно-исполнительном кодексе Российской Федерации от 8 января 1997 года № 1-ФЗ¹⁵⁰ и т.д.

Третью группу могли бы составить федеральные законы, в которых устанавливаются различные льготы участникам образовательных правоотношений (например, Закон РФ от 15 мая 1991 года № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»¹⁵¹, федеральные законы от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»¹⁵², от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»¹⁵³).

В четвертую группу могут быть включены федеральные законы, регулирующие трудовые отношения и определяющие порядок социального обеспечения субъектов образовательных правоотношений (например, Федеральный закон от 7 августа 2000 года № 122-ФЗ «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации»¹⁵⁴, Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ¹⁵⁵).

Наконец, пятая группа объединяет федеральные законы, регулирующие отношения в сфере экономики и финансов образования (Гражданский, Налоговый и Бюджетный кодексы Российской Федерации, Федеральный закон от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»¹⁵⁶ и др.).

По принципу «профильные» / «непрофильные» акты должны строиться по классификации федеральных подзаконных актов - источников образовательного права (указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, приказов министерств).

1. Указы Президента РФ.

1.1. Указы, принятые исключительно для регулирования отношений в сфере высшего и послевузовского профессионального образования (например, указы Президента РФ от 11 июля 1991 года № 1 «О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР»¹⁵⁷, 6 апреля 2006 года № 325 «О мерах государственной поддержки та-

лантливой молодежи»¹⁵⁸, 7 мая 2008 года № 716 «О федеральных университетах»¹⁵⁹);

1.2. Указы, содержащие отдельные положения, которые касаются проблематики образования (например, основы организации государственного управления образованием закреплены в указах Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹⁶⁰ и 20 мая 2004 года № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»¹⁶¹).

2. Постановления Правительства РФ.

2.1 Постановления Правительства РФ, которые целиком посвящены регулированию вопросов образования (например, постановления Правительства РФ от 1 июля 1995 года № 676 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»¹⁶², 29 марта 2002 года № 194 «Об утверждении Положения о порядке присвоения ученых званий»¹⁶³, 14 июля 2008 года № 522 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций»¹⁶⁴, 13 июля 2009 года № 550 «О конкурсном отборе программ развития университетов, в отношении которых устанавливается категория «национальный исследовательский университет»»¹⁶⁵).

2.2. Постановления Правительства РФ, содержащие отдельные положения, регулирующие некоторые виды отношений в сфере образования (например, постановления Правительства РФ от 17 апреля 2008 года № 284 «О реализации функций по организации формирования, размещения и исполнения государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных государственных служащих»¹⁶⁶, 27 июля 2001 года № 564 «О Федеральной целевой программе «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2008 года»»¹⁶⁷).

3. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, принятые по вопросам образования.

Этот многочисленный и разнообразный массив источников образовательного права можно условно объединить в следующие группы:

1) нормативные правовые акты Министерства образования и науки РФ (ранее – Министерства образования РФ) (например, приказы Минобрнауки России от 25 февраля 2010 года № 140 «Об

¹⁴⁹ СЗ РФ. 2007. № 50. Ст. 6242.

¹⁵⁰ СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198.

¹⁵¹ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699.

¹⁵² СЗ РФ. 1996. № 52. Ст. 5880.

¹⁵³ СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

¹⁵⁴ СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3348.

¹⁵⁵ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

¹⁵⁶ СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4626.

¹⁵⁷ Ведомости СНД и ВС РФ. 1991. № 31. Ст. 1025.

¹⁵⁸ СЗ РФ. 2006. № 15. Ст. 1583.

¹⁵⁹ СЗ РФ. 2008. № 19. Ст. 2118.

¹⁶⁰ СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

¹⁶¹ СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 2023.

¹⁶² СЗ РФ. 1995. № 28. Ст. 2693.

¹⁶³ СЗ РФ. 2002. № 14. Ст. 1302.

¹⁶⁴ СЗ РФ. 2008. № 29 (ч. 2). Ст. 3520.

¹⁶⁵ СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3683.

¹⁶⁶ СЗ РФ. 2008. № 16. Ст. 1709.

¹⁶⁷ СЗ РФ. 2001. № 32. Ст. 3327.

утверждении Положения о медалях «За особые успехи в учении»»¹⁶⁸, от 3 июля 2006 года № 177 «Об утверждении Положения о Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации»¹⁶⁹, 1 декабря 2005 года № 297 «Об утверждении Типового положения о филиалах федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования (высших учебных заведений)»¹⁷⁰, приказы Минобрнауки России от 25 марта 2003 года № 1154 «Об утверждении Положения о порядке проведения практики студентов образовательных учреждений высшего профессионального образования»¹⁷¹).

2) нормативные правовые акты иных федеральных органов исполнительной власти, в том числе:

а) профильные, то есть принятые для регулирования отношений, складывающихся исключительно в сфере высшего и послевузовского профессионального образования (например, Приказ МВД России от 7 августа 2003 года № 610 «Об утверждении Положения о подготовке научно-педагогических и научных кадров в образовательных учреждениях высшего профессионального образования и научно-исследовательских учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации»¹⁷², Приказ Минздрава России от 17 февраля 1993 года № 23 «Об утверждении «Положения о клинической ординатуре»»¹⁷³, Приказ Минобороны России от 12 марта 2003 года № 80 «Об утверждении Руководства по организации работы высшего военно-учебного заведения Министерства обороны Российской Федерации»¹⁷⁴);

б) непрофильные, в которых содержатся лишь отдельные положения, прямо или опосредованно связанные с проблематикой высшего и послевузовского профессионального образования (например, Приказ Минздрава России от 26 июля 2000 года № 284 «О специальных экзаменах для лиц, получивших медицинскую и фармацевтическую подготовку в иностранных государствах»¹⁷⁵, Приказ Министра обороны РФ от 10 декабря 2000 года № 575 «О подготовке национальных военных кадров и технического персонала иностранных государств в воинских частях и организациях Вооруженных Сил Российской Федерации»¹⁷⁶).

Еще один блок федеральных источников образовательного права составляют *международные правовые акты с участием Российской Федерации*. В соответствии со статьями 15 Конституции РФ они имеют юридическую силу, превосходящую юри-

дическую силу всех законов и подзаконных актов Российской Федерации.

Развитие научных и культурных обменов, академическая мобильность и интенсификация школьных и студенческих обменов, а также другие причины, содействующие расширению международного сотрудничества в сфере образования, обуславливают неизбежность международно-правовой регламентации образовательных отношений.

К настоящему времени уже сформировался значительный блок международно-правовых актов в области образования.

Нормы, регулирующие образовательные отношения, могут содержаться как в международных договорах и соглашениях, регулирующих исключительно образовательные отношения, так и в различных договорах и соглашениях, в которых вопросы образования затрагиваются прямо или опосредованно наряду с другими вопросами.

Примером последних может служить Международный пакт 1966 года об экономических, социальных и культурных правах. В статье 13 этого международно-правового акта закреплено право каждого человека на образование и определены основные гарантии его реализации. Другой пример - Конвенция 1989 года о правах ребенка, в которой ряд статей (ст. ст. 28, 29, 32, 33 и др.) затрагивает сферу образования.

Отдельные нормы могут содержаться не только в двусторонних договорах, но и в многосторонних конвенциях (договорах, соглашениях). Среди последних можно выделить:

а) международно-правовые акты универсального характера, многие из которых приняты под эгидой ООН, Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Международной организации труда (МОТ) и т.д.: Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования (принята в 1960 году на 11-й сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО); Соглашение 1948 года о содействии распространению в международном плане наглядно-звуковых материалов образовательного, научного и культурного характера; Соглашение 1950 года о ввозе материалов образовательного, научного и культурного характера; Конвенция Международной организации труда 1975 года № 142 «О профессиональной ориентации и профессиональной подготовке в области развития людских ресурсов» и т.д.;

б) так называемые региональные международно-правовые акты, принятые в рамках Совета Европы, СНГ, региональные конвенции ЮНЕСКО и т.д.: Конвенция 1979 года о признании учебных курсов, дипломов о высшем образовании и ученых степеней в государствах региона Европы; Европейская конвенция 1959 года об академическом признании университетских квалификаций; Европейская конвенция 1953 года об эквивалентности дипломов, ведущих к доступу в университеты;

¹⁶⁸ Бюллетень нормативных актов ФОИВ. 2010. № 16.

¹⁶⁹ Бюллетень нормативных актов ФОИВ. 2006. № 34.

¹⁷⁰ Бюллетень нормативных актов ФОИВ. 2005. № 52.

¹⁷¹ Бюллетень нормативных актов ФОИВ. 2003. № 37.

¹⁷² Российская газета. 26.09.2003.

¹⁷³ Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств РФ. 1993. № 6.

¹⁷⁴ Бюллетень нормативных актов ФОИВ. 2003. № 27.

¹⁷⁵ Бюллетень нормативных актов ФОИВ. 2000. № 34.

¹⁷⁶ Бюллетень нормативных актов ФОИВ. 2001. № 12.

Соглашение о сотрудничестве в области образования (Ташкент, 1992 год) и т.д.

Нормы, регулирующие образовательные отношения, могут содержаться в международно-правовых актах, основное содержание которых непосредственно не связано со сферой образования: например, Рамочная конвенция 1995 г. о защите национальных меньшинств; Конвенция 1973 года № 138 Международной организации труда «О минимальном возрасте для приема на работу» и т.д.

Разнообразные соглашения по сотрудничеству в сфере образования заключаются на двустороннем уровне: например, Соглашение 1998 года между Правительством Российской Федерации и Правительством Итальянской Республики о сотрудничестве в области культуры и образования, Соглашение 1994 года между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии о сотрудничестве в области образования, науки и культуры и др.

На двустороннем уровне вопросы сотрудничества в сфере образования могут затрагиваться, помимо межправительственных соглашений, в иных правовых и дипломатических актах, таких как меморандумы, протоколы и т.д.

В развитие двусторонних соглашений договаривающиеся стороны могут принимать программы сотрудничества в сфере образования.

Договоренности о развитии сотрудничества могут достигаться не только на межправительственном, но и на межведомственном (министерском) уровне.

3. Организационно-управленческая деятельность в области образования.

Российская Федерация формирует федеральную составляющую системы органов управления образованием в Российской Федерации, а именно: федеральные (центральные) государственные органы управления образованием и федеральные ведомственные органы управления образованием.

Как уже отмечалось, органы управления образованием являются одним из трех взаимодействующих между собой элементов (звеньев) системы образования.

Деятельность таких органов направлена на обеспечение государственных образовательных стандартов и функционирования системы образования на уровне государственных нормативов.

В Российской Федерации могут создаваться и действовать как государственные (федеральные и субъектов Российской Федерации), так и муниципальные органы управления образованием.

Система органов управления образованием включает три уровня:

1) федеральный уровень, на котором создаются и действуют федеральные (центральные) государственные органы управления образованием и федеральные ведомственные органы управления образованием;

2) региональный уровень, на котором создаются и действуют государственные органы управления образованием субъектов Российской Федерации;

3) местный уровень, на котором создаются и действуют муниципальные органы управления образованием.

Если государственные органы управления образованием создаются решением соответствующего органа исполнительной власти по согласованию с соответствующим законодательным (представительным) органом государственной власти, то муниципальные органы могут создаваться и действовать по решению соответствующих органов местного самоуправления. Создание муниципальных органов управления образованием не является обязательным.

Федеральные (центральные) государственные органы управления образованием.

Проводимая в России административная реформа вносит существенные коррективы в организацию управления образованием на федеральном уровне.

В соответствии с пунктами 12 и 13 упомянутого Указа действовавшее ранее Министерство образования РФ было упразднено и образованы:

Министерство образования и науки РФ (Минобрнауки России), передав ему функции по принятию нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности упраздненного Министерства образования РФ;

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор), передав ей функции по контролю и надзору упраздненного Министерства образования РФ;

Федеральное агентство по образованию (Рособразование), передав ему правоприменительные функции, функции по оказанию государственных услуг и по управлению имуществом в сфере образования упраздненного Министерства образования РФ.

Таким образом, функции, которые до начала административной реформы осуществляло Минобрнауки России, оказались распределены между тремя вышеназванными федеральными органами исполнительной власти.

В 2010 году произошли существенные изменения в организации государственного управления образованием на федеральном уровне. В соответствии с Указом Президента РФ от 4 марта 2010 года № 217 «Вопросы Министерства образования и науки Российской Федерации»¹⁷⁷ в целях оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти было упразднено Федеральное агентство по образованию и его функции переданы Министерству образования и науки РФ.

¹⁷⁷ СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1057.

Министерство образования и науки РФ (Минобрнауки России).

Положение о Министерстве образования и науки РФ было утверждено Постановлением Правительства РФ от 15 мая 2010 года № 337¹⁷⁸. В соответствии с ним Минобрнауки России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, научной, научно-технической деятельности и инновационной деятельности в научно-технической сфере, а также в сфере воспитания, опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан, социальной поддержки и социальной защиты обучающихся и воспитанников образовательных учреждений, а также по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере образования, воспитания, научной, научно-технической и инновационной деятельности.

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор).

Положение о Рособрнадзоре было утверждено Постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 года № 300¹⁷⁹, в котором Рособрнадзор определен находящимся в ведении Минобрнауки России федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области образования и науки.

Федеральные ведомственные органы управления образованием.

К таким органам относятся федеральные органы исполнительной власти в определенной отрасли компетенции, наделенные управленческими полномочиями в области образования.

Целый ряд образовательных учреждений находятся в ведении федеральных отраслевых министерств и ведомств. Так, в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 12 января 2005 года № 16-р в Перечень образовательных учреждений, находящихся в ведении Минэкономразвития России, включены Всероссийская академия внешней торговли, Московский институт международного бизнеса при Всероссийской академии внешней торговли, Высшая коммерческая школа при Всероссийской академии внешней торговли, «Высшие курсы иностранных языков» и др.¹⁸⁰

Большое количество образовательных учреждений находятся в ведении Министерства обороны РФ, Министерства внутренних дел РФ, Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ, Министерства здравоохранения и социального развития РФ, Министерства транспорта РФ, Министерства сельского хозяйства РФ или в веде-

нии федеральных агентств вышеуказанных министерств и др.

«Отраслевые» министерства осуществляют управленческие функции по отношению к находящимся в их ведении образовательным учреждениям. Соответствующие функции чаще всего возлагаются на управления (департаменты) кадров и учебных заведений, создаваемые в структуре «отраслевых» министерств и ведомств.

Органы управления образованием в субъектах Российской Федерации.

Такие органы учреждаются под разными названиями (главное управление образования администрации области, министерство образования республики или области и т.д.).

Статус этих органов определяется, как правило, в законах об образовании субъекта Российской Федерации.

Органы управления образованием в субъектах Российской Федерации контролируют исполнение законодательства в области образования и реализацию прав обучающихся, осуществляют межведомственную координацию по вопросам образования, осуществляют управление государственными образовательными учреждениями данного субъекта Российской Федерации, разрабатывают национально-региональный компонент государственных образовательных стандартов, лицензирование образовательных учреждений и т.д.

Муниципальные органы управления образованием.

В структуре местной администрации могут создаваться органы управления образованием (управления и отделы образования). Такие органы осуществляют управление муниципальными образовательными учреждениями, формирует различные экспертные и аттестационные комиссии и т.д.

Управление государственными и муниципальными образовательными учреждениями

строится на принципах единоначалия и самоуправления (п. 2 ст. 35 Закона РФ «Об образовании»). Формами самоуправления образовательного учреждения являются совет образовательного учреждения, попечительский совет, общее собрание, педагогический совет и др. Порядок выборов органов самоуправления образовательного учреждения и их компетенция определяются уставом образовательного учреждения.

Общественный характер управления системой образования проявляется в том, что наряду с органами государственной власти создаются общественные органы управления.

Управление образованием в зарубежных странах.

Системы управления образованием в зарубежных странах имеют как общие черты, так и отличительные, специфические признаки, которые связаны с историческими, культурными, социально-политическими особенностями конкретной страны.

¹⁷⁸ СЗ РФ. 2010. № 21. Ст. 2603.

¹⁷⁹ СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2670.

¹⁸⁰ СЗ РФ. 2005. № 3. Ст. 218.

Формировавшиеся на протяжении ряда десятилетий механизмы управления образованием претерпевают во многих странах существенные изменения, обусловленные, с одной стороны, реформированием национальных систем образования, а с другой стороны – административными реформами, проводимыми в этих странах на разных уровнях публичного управления – федеральном, субфедеральном (региональном) и муниципальном.

Существенное влияние на формирование обновленных национальных моделей управления образованием оказывают также и другие факторы.

В сфере образования это, в первую очередь, процессы глобализации, которые самым быстрым и существенным образом меняют содержание и институциональную основу государственного управления. Государство постепенно начинает сдавать свои традиционные функции. Прежде всего, это касается регулирующей функции. Происходит последовательная интернационализация нормативно-правовых источников. На первые позиции выходит международное образовательное право, которое оттесняет на вторые позиции национальное законодательство об образовании не только формально, то есть по критерию юридической силы источника права, но и содержательно – по характеру нормативно-правового регулирования, спектру охвата образовательных отношений, приемам и методам регулирования.

Существенное воздействие на национальные системы управления образованием оказывают процессы наднациональной интеграции, значительно активизировавшиеся в последнее время на европейском континенте.

Европеизация современного образовательного права, проявляющая себя особенно явно в рамках Болонского процесса, определяет контуры управленческих систем не только в Западной и Восточной Европе, но и в Российской Федерации и других государствах, образовавшихся на постсоветском пространстве.

Особо следует остановиться на тенденции децентрализации управления, представляющей собой важное направление государственных реформ в ряде зарубежных (прежде всего европейских) стран, которое позволяет «использовать преимущества региональных властей, приближенных к своим территориальным сообществам и дать толчок своему региональному развитию»¹⁸¹.

Стремительное нарастание центробежных тенденций в государственном управлении образованием во многих зарубежных странах обусловлено, во-первых, передачей ряда управленческих полномочий от центра на места, территориальным органам управления, а во-вторых, усилением автономии образовательных учреждений, которая

наделяет управленческие структуры образовательного учреждения более широкими полномочиями.

В поддержке регионального развития государству необходимо определить меру и придерживаться ее на практике. «Чрезмерная» децентрализация может привести даже к возникновению опасных политических тенденций, в перспективе способных привести даже к распаду государства.

Примеры этому можно найти в самом сердце объединенной Европы – Брюсселе. Обострившееся политическое противостояние франкофонной и фламандской общин в Бельгии, сопровождаемое сепаратистскими призывами, привели к затяжному правительственному кризису и поставили под вопрос само существование Бельгии как федеративного государства.

«Лингвистический кризис» в Бельгии, обернувшийся в 2010 году политическим коллапсом, имеет сложную природу. Однако его связь с децентрализованной системой управления, в том числе в сфере образования, весьма очевидна.

С 1989 года в Бельгии сосуществуют три автономные системы образования – для франкофонной, фламандской и германоязычной общин, на которые приходятся 42%, 57,5% и 0,5% бельгийских учащихся соответственно. К полномочиям федерального правительства Бельгии отнесены вопросы установления возрастных рамок обязательного образования, минимальные требования для получения итогового свидетельства об образовании (диплома), а также размеры пенсий для преподавателей¹⁸². Данные полномочия реализуются службой по научным, техническим и культурным вопросам при премьер-министре Бельгии, федерального министерства образования в Бельгии не существует. При этом, несмотря на чрезвычайную сложность и запутанность территориально-административного и социально-культурного устройства, система образования в Бельгии функционирует слаженно и эффективно (в отличие от политической системы этого государства), представляя собой фактически независимые, хотя и взаимосвязанные системы образования основных лингвистических общин в государстве¹⁸³.

О степени децентрализации управлением образования на уровне лингвистической общины можно судить на примере Фландрии, где основные управленческие полномочия принадлежат не правительству или иному органу исполнительной власти, а учредителям образовательных заведений, которыми могут выступать государственные и муниципальные власти, различные субъекты частного права и даже отдельные физические лица. Учредители обладают самой широкой автономией и обязаны соблюдать лишь минимальные требования, установленные государственной властью

¹⁸¹ Талапина Э.В. Реформы государственного управления: сравнительно-правовой анализ // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2008. № 2. С. 239.

¹⁸² The Education System in Belgium – www.eurydice.org.

¹⁸³ Реформы образования: Аналитический обзор / под ред. В.М. Филиппова. М., 2003. С. 19.

применительно к данному типу образовательного учреждения. Учредительные органы, в зависимости от вида образовательного учреждения, объединяются в советы учредителей (Автономный совет общины по образованию (ARGO), объединяющий учредительные органы школ; Фламандский совет институтов высшего образования (VLHORA); Фламандский межуниверситетский совет), наделенные регулятивными и контрольными полномочиями, близкими к полномочиям министерства образования.

Еще одна «неспокойная» федерация – Канада – также дает пример крайне децентрализованной системы образования. Конституция Канады предоставляет провинциям – субъектам федерации исключительные права в сфере образования. Вследствие этого в Канаде сформировалось 10 (по числу провинций) автономных образовательных систем. К ведению же федерального правительства относятся лишь вопросы образования коренного населения Канады (индейцев и северных народов), решение которых возложено на Департамент по делам индейцев и северных территорий.

В 1967 году по инициативе министров образования провинций был создан Совет министров образования Канады (Council of Ministers of Education), в задачу которого вошли обсуждение наиболее важных проблем, связанных с образованием, организация сотрудничества и консультаций по вопросам образования между провинциями и территориями, взаимодействие с федеральным правительством и представительство на международном уровне.

Примеры Бельгии и Канады представляют собой, пожалуй, наиболее «радикальные» модели децентрализованного управления, напрямую связанные с политической ситуацией в государстве.

В более «мягких» формах тенденция децентрализации управления присутствует в настоящее время во многих государствах, за исключением развивающихся стран, где по-прежнему сильна централизация в государственном управлении.

В соответствии с Основным законом Германии важнейшими полномочиями по организации, контролю и финансированию образовательных учреждений наделены субъекты федерации – земли. Федеральное министерство образования в этой стране было создано только в 1969 году. До этого времени координация образовательной политики на федеральном уровне осуществлялась Постоянной конференцией министров образования и культуры земель. Этот орган сохранил многие из своих полномочий и после учреждения федерального министерства образования. Принимаемые консенсусом решения Постоянной конференции являются обязательными для всех земель, входящих в состав Федеративной Республики Германии¹⁸⁴.

¹⁸⁴ Реформы образования. С. 38.

Особенности децентрализации государственного управления образованием в Италии обусловлены тенденциями расширения автономных прав университетов. Созданное в 1989 году Министерство университетов, науки и исследований ограничено правом принимать «акты направляющего характера» и «программные соглашения», уступая автономным университетам полномочия по формированию конкретных образовательных программ, учебных планов и т.д.¹⁸⁵

Тенденция расширения автономии образовательных учреждений и децентрализации управления в сфере образования усиливается и в Нидерландах, где она опирается на статью 23 Конституции, в соответствии с которой «все лица могут свободно получать образование при условии контроля со стороны государственных органов за формами образования, компетентностью и моральным обликом преподавателей в порядке, предписанном Актом парламента»¹⁸⁶.

Страной с высокой степенью централизации управления в образовании продолжает оставаться Франция. Однако и здесь начинают проявляться процессы децентрализации.

Децентрализация французской образовательной системы, решение о которой было принято еще в 1982 году, предусматривает постепенное перераспределение полномочий от центральных к местным органам управления. Местным органам управления образованием в каждой территориально-административной структуре – коммуне, департаменте, регионе – поручается руководство определенным уровнем школьного (довузовского) образования. При этом коммуны несут ответственность за детские сады и начальные школы, департаменты – за колледжи (основное общее среднее образование), и регионы – за лицеи и специальные учебные заведения (полное общее среднее и профессионально-техническое образование). Что касается высшей школы, главные рычаги управления которой по-прежнему сосредоточены в Министерстве национального образования, то здесь децентрализация ассоциируется прежде всего с расширением академической и частично финансовой автономии вузов, с развитием различных форм вузовского самоуправления¹⁸⁷.

Децентрализация управления во Франции не затрагивает, однако, такой важной составляющей образовательной системы, как кадровая политика. Зачисление в штатный состав и увольнение

¹⁸⁵ <http://www.miur.it>. См. также: *Legislazione universitaria*. Napoli, 2005.

¹⁸⁶ Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 2 / Под общей ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. С.616.

¹⁸⁷ Образовательное законодательство и образовательные системы зарубежных стран / под ред. А.Н. Козырина. М., 2007 (автор главы по Франции Г.Ф. Ткач); *Jacky Simon, Gerard Lesage. Organisation et gestion de l'education nationale*. P., 2004; *Le systeme educatis en France / sous la direction de Bernard Toulemonde*. P., 2003.

преподавателей не только высших, но и средних учебных заведений осуществляется от имени министра.

Принцип децентрализации является одним из основных начал административного управления системой образования в Японии. В этой стране исходят из того, что поскольку органы местной власти тесным образом связаны с повседневной жизнью народа, то они должны играть главную роль в обеспечении права каждого на образование и нести основную ответственность за административное управление им¹⁸⁸.

В Китае первые шаги в направлении децентрализации управления образованием были сделаны еще в 1950-е годы. Тогда постановлением Министерства просвещения КНР вводился принцип «единое руководство, управление по ступеням», означавший, что ряд управленческих полномочий в соответствии со ступенью школы передавался на уровень крупных административных районов и провинций, а также уездов¹⁸⁹.

Новый этап децентрализации ознаменовался принятием в 1985 году Постановления ЦК Коммунистической партии Китая «О реформе структуры образования», в котором была сформулирована продолжающая действовать до настоящего времени схема: «Места несут ответственность за развитие и осуществление базового образования, управление учебными заведениями осуществляется на разных уровнях»¹⁹⁰.

Децентрализация управления нередко сопровождается усилением конкуренции в сфере образования, когда государство характеризуют как производителя публичных услуг, усматривая договорные элементы в организации деятельности органов государственной власти. При этом все чаще оказание этих услуг государство доверяет внешним частным операторам¹⁹¹.

Новые моменты в системе управления образованием в зарубежных странах связаны также с более активным применением программно-целевого метода. Эта тенденция проявляется в расширении практики принятия программ развития образования («Национальные цели образования и профессиональной подготовки», Великобритания, 1991; «Программа модернизации образования», Мексика, 1989-2000; «Основы реформы и развития образования», Китай, 1993; «Национальная политика в образовании», Индия, 1992; «Белая

книга о высшем образовании», Норвегия, 1991 год и т.д.).

Развивая институциональные основы управления образованием, многие зарубежные страны при принятии управленческих (административных) решений стали активнее использовать элементы межминистерского (межведомственного) сотрудничества и консультирования с различными неправительственными организациями, ассоциациями предпринимателей и т.д.

Усиление межминистерской (межведомственной) координации в процессе формирования и реализации образовательной политики позволяет сократить дублирование в аппарате государственного управления, обеспечить более высокую эффективность государственных расходов на образование, повысить качество принимаемых управленческих решений. В этом случае обсуждение вопросов управления образованием происходит с позиции различных ведомств, что, безусловно, снижает риски возобладания узковедомственных интересов. Кроме того, межведомственное сотрудничество в институциональном плане содействует применению программно-целевого метода в сфере управления образованием.

Повышение роли консультативных органов, экспертных центров, в которых представлены академическое и университетское сообщество, институты гражданского общества, бизнес-структуры, профсоюзы, студенческие и молодежные организации, в механизме управления образованием, с одной стороны, повышает достоверность и качество принимаемых управленческих решений, а с другой стороны, обеспечивает их легитимность.

Отмеченная тенденция проявляется в тех или иных формах в большинстве зарубежных стран.

В Австралии, например, созданный в 1994 году Министерский совет по образованию, занятости, подготовке и делам молодежи, являясь министерским форумом для национального сотрудничества в разработке и реализации образовательной политики, активно сотрудничает с многочисленными неправительственными организациями, имеющими отношение к образованию¹⁹².

В 1993 году в соответствии с решением правительства Великобритании был создан Национальный консультативный совет по целям в сфере образования и профессиональной подготовки (National Advisory Council for Educational and Training Targets, NACETT), на который возлагались задачи по целеполаганию в сфере образования и разработке рекомендаций правительству по реализации поставленных целей образовательной политики. Совет должен осуществлять периодический мониторинг целей профессионального образования с тем, чтобы обеспечить должный уровень подготов-

¹⁸⁸ Молодякова Э.В. Современная национальная система образования в Японии // Образовательные системы и образовательное законодательство государств Востока / под ред. А.Н. Козырина. М., 2005. С. 17.

¹⁸⁹ Боревская Н.Е., Гудошников Л.М. Образовательное законодательство и управление образованием в Китае // Образовательные системы и образовательное законодательство государств Востока / под ред. А.Н. Козырина. М., 2005. С. 70.

¹⁹⁰ Там же, с. 75.

¹⁹¹ Талапина Э.В. Реформы государственного управления: сравнительно-правовой анализ // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2008. № 2. С. 239.

¹⁹² <http://www.mceecdya.edu.au>.

ки профессиональных кадров и их конкурентоспособность¹⁹³.

В США консультативные советы в сфере образования учреждаются, как правило, на законодательном уровне – Национальный совет по образовательным стандартам и совершенствованию образования, Совет по национальным стандартам компетентности, Национальный совет по образовательным стандартам и тестированию.

Большое количество консультативных органов создано в Норвегии с целью оказания содействия Министерству образования, науки и конфессий в формировании и реализации национальной образовательной политики – Совет сети «Норвегия» (Network Norway Council), Совет профессионального образования, Национальный комитет родителей, Совет по образованию на языке саами и т.д.¹⁹⁴

Рассмотрим более подробно организацию управления образованием в зарубежных странах на примере США

Управление системой образования в США.

Система управления образованием в США диверсифицирована. В стране существуют свыше пятидесяти региональных органов управления образованием (называемые чаще всего советами или департаментами), которые определяют образовательную политику штатов и одновременно являются проводниками средств федерального бюджета, которые выделяются на определённые нужды всех этих региональных систем. Департамент образования США обладает, в основном, полномочиями в сфере управления и контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета США. Однако, в данном случае можно говорить о существенном замещении административно-правового механизма регулирования отношений в сфере образования финансово-правовым, что во многих случаях не только не означает снижение эффективности Департамента образования США как административного субъекта, но, напротив, улучшает управляемость. Большинство школ, высших учебных заведений, а также и все штаты ввиду недостаточности собственных финансовых ресурсов являются получателями федеральных бюджетных средств, таким образом, федеральные власти взамен дополнительного финансирования требуют от получателей средств федерального бюджета США соблюдения федеральных стандартов и единообразных правил, регламентирующих многие аспекты образовательных отношений.

Местное и текущее управление осуществляют, прежде всего, администрации школьных округов или округов высших учебных заведений,

администрации графств и муниципалитетов (если школы находятся в их ведении), а также администрации чартерных школ и администрации независимых вузов.

В составе механизма управления образованием особенно выделяются федеральные и региональные законодательные органы, которые устанавливают базовые правовые нормы, регулирующие общее и высшее образование соответственно в стране в целом и в определённом штате. Многие акты этих органов, а именно, законы, имеют высшую юридическую силу. Именно в них устанавливается компетенция исполнительных органов штатов и местных органов.

Президент США и его администрация представляют Конгрессу проект федерального бюджета, в котором, в частности, определяется, какие федеральные образовательные программы и в каком объёме будут финансироваться в предстоящем финансовом году. Кроме того, Президент США вправе инициировать путём внесения законопроектов в Конгресс новые федеральные программы и начинания, затрагивающие сферу образования. Значимые общегосударственные реформы в сфере образования последних лет также инициировались Президентом США, а не конгрессменами.

В период реформы образования, проводимой Дж. Бушем мл. в 2000-2008 гг., самыми важными вопросами в области управления образованием стали: ответственность за результаты, регулярная отчётность и постоянный мониторинг качества преподавания в масштабе школы, округа, штата (*accountability*) и чёткое распределение ответственности за состояние системы (систем) общего образования между федеральными, региональными и местными органами власти.

Администрация 44-го Президента США Б. Обамы, в целом не отрицая роль и значение реформ предшественника, скорректировала образовательную политику в области управления образованием. В июле 2010 года обозначены ключевые пункты плана реформ законодательства о начальном и среднем образовании¹⁹⁵:

- а) разукрупнение и повышенное внимание к успеваемости каждого школьника и студента;
- б) обеспечение равенства, в первую очередь, равенства возможностей;
- в) реформа должна опираться на стандарты и улучшение подотчётности.

Согласно этим базовым принципам предлагаются следующие реформы, которые условно разделены на несколько блоков.

Реформы первого из них основным на улучшении системы отчетности и укреплении подотчетности.

¹⁹³ <http://www.education.gov.uk>.

¹⁹⁴ Реформы образования. С. 91-92.

¹⁹⁵ ESEA Reauthorization: NCLB and the Blueprint. Based on information from A Blueprint for Reform, July 2010 // <http://www2.ed.gov/policy/elsec/leg/blueprint/index.html>.

1. От «гонок на выживание» среди стандартов штатов – к принятию штатами стандартов обучения в колледже, ориентированных на профессиональное развитие и карьеру.

2. От «акцента на опытность» (школы, демонстрирующие прогресс, в реальности часто не развивались) – к дифференциации школ на основе успеваемости каждого ученика в отдельности и прогресса школы в целом.

3. От «многих кнутов за провалы при отсутствии поощрений за успехи» – к реальным финансовым поощрениям плохо обеспеченным школам, округам и штатам, которые показывают реальные результаты, особенно те, что обучают малообеспеченное население и закрывают «проблемные» районы.

4. От «преимущественного внимания к тестам, сужению и специализации учебных планов» – к построению и развитию более дифференцированных систем оценивания. Необходимо взглянуть «за шкалу прогресса», чтобы определить, в чём реально нуждается школа, включая посещаемость, условия обучения, полную законченность курсов и предметов, требуется уделить большее внимание к жизни и организации школ, разрешить дополнительные предметы, предоставить дополнительные ресурсы для построения всесторонне проработанного учебного плана.

5. От «мандатов на дополнительные образовательные услуги и избирательности» к гибкости и учёту местных особенностей в оценке уровня развития школ, упразднение мандатов на дополнительные образовательные услуги.

6. От «излишне детализированного контроля за школами» – к обоснованному вмешательству только в крайне необходимых случаях.

7. От «карательных мер и ярлыков без поддержки» – к существенным инвестициям в школы, демонстрирующие неудовлетворительные результаты.

8. От «оценки воздействия исключительно на низовом уровне школы» – к ответственности всех уровней системы, отчётности за развитие и поддержку.

9. От «недостаточного внимания к подготовке педагогических кадров и голосам учителей» – к учёту мнения и голоса самих педагогов (касательно как условий работы, так и профессиональной подготовки) и изучение условий обучения, включая перспективы профессии учителя.

Второй блок реформ направлен на укрепление и популяризацию профессии учителя и лидерству.

10. От «невнимания к совместной работе учителей» – к инвестициям, нацеленным на создание возможности учителям совместно обсуждать планы развития преподавания.

11. От «безразличия к требованию равного распределения» – к найму лучших учителей тех

дисциплин и в тех местах, где они больше всего необходимы.

12. От «игнорирования потребности» – к лидерству и карьерному росту, к инвестициям и поощрению инициативных педагогов.

Третий блок реформ связан с изменением базовых принципов и подходов к политике в области начального и среднего образования.

13. От «игнорирования условий обучения и других важных факторов» – к расширенной подотчётности, основанной не только на баллах и оценках школьного округа в целом, учёту и оценке условий обучения.

14. От «узкого взгляда на роль школ» – к созданию больших возможностей для улучшения климата в старших классах и отношений старшеклассников друг к другу.

15. От «непризнания важности равного доступа к финансовым ресурсам» – к содействию равному доступу к финансированию.

Изменения законодательства о начальном и среднем образовании нацелены на создание таких образовательных стандартов, которые приведут Америку к глобальному лидерству. Будут созданы стимулы для штатов (1) принимать академические стандарты, готовящие школьников к успешной учебе в колледжах и на рабочем месте, (2) создавать такие системы отчётности, которые оценивают развитие школьников с точки зрения их будущего успешного обучения в колледже.

Стоит отметить, что эти предложения находятся в стадии законопроекта, они ещё обсуждаются в Конгрессе США и могут претерпеть некоторые изменения, в то время как основным законодательным актом, принятым в период президентства Б. Обамы, на сегодняшний день является Закон 2009 года о восстановлении экономики Америки и реинвестировании¹⁹⁶, подписанный Президентом США 17 февраля 2009 г. Этот закон затронул, в числе прочих, многие аспекты реформы управления в области среднего и высшего образования в стране, причем механизм реализации политических решений в области образования преимущественно финансово-правовой, а сами решения во многом повторяют изложенные пункты реформ в области управления федеральным финансированием начального и среднего образования. В частности, дополнительное федеральное финансирование системы образования в 2010 году по состоянию на 05.08.2010 г. составляет 89 млрд. долл. США¹⁹⁷ и распределяется на 21 программу, которыми управляет Департамент образования США.

¹⁹⁶ American Recovery and Reinvestment Act of 2009 // Pub.L. 111?5, 123 Stat. 115, H.R. 1, enacted February 17, 2009 (<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ5/content-detail.html>).

¹⁹⁷ По данным Департамента образования США // <http://www.ed.gov/recovery>.

Департамент образования США администрирует 21 федеральную целевую программу¹⁹⁸:

1. «Борьба за лидерство» (начальное и среднее образование).
2. Система определения прогресса программы «Борьба за лидерство».
3. Инвестирование в инновации.
4. Фонд стимулирования педагогических кадров.
5. Улучшение качества взаимодействия учителей.
6. Лонгитюдные информационные системы штатов.
7. Гранты на улучшение школ согласно Титула I.
8. Гранты штатам на развитие и изучение техники.
9. Фонд финансовой стабилизации штатов.
10. Восстановительные гранты местным органам управления образованием согласно Титула I части А.
11. Финансирование по Закону об образовании лиц с ограниченными возможностями, часть В.
12. Финансирование по Закону об образовании лиц с ограниченными возможностями, часть С.
13. Гранты штатам на организацию профессиональной реабилитации.
14. Дополнительные услуги лицам с существенными ограничениями по состоянию здоровья и образованию престарелых незрячих.
15. Дополнительная помощь бездомным (МакКинли-Венто).
16. Помощь детям военных, индейцев, федеральных служащих и некоторых других категорий лиц.
17. Центры для самостоятельной жизни для лиц с существенными ограничениями по состоянию здоровья.
18. Программа модернизации школ.
19. Коррекционное обучение – гранты штатам.
20. Коррекционное обучение – дошкольные учреждения.
21. Коррекционное обучение – гранты на грудных детей и помощь семьям.

Основным проводником реформ Президента США и образовательной политики является Департамент образования, созданный в 1979 году. До этого момента отдельного федерального органа, который бы целиком занимался образованием в США не было (эти функции выполнял Департамент здравоохранения, образования и социального благополучия). Правовую основу деятельности Департамента образования составляет глава 48 СЗ США. Положение о Департаменте, а также подзаконные нормативно-правовые акты, которые он издает, можно найти в титуле 34 Кодекса федеральных нормативных актов и Федеральном регистре.

Глава Департамента образования (*Secretary of Education*) назначается Президентом США с согласия и одобрения Сената. В таком же порядке назначается его заместитель (*Deputy Secretary*), который исполняет обязанности главы Департамента образования США на время отсутствия или болезни руководителя ведомства, либо на период, когда должность главы Департамента остаётся вакантной. Существуют также должности младшего заместителя главы Департамента (*Under Secretary*), генерального советника (*General Counsel*), генерального контролёра (*Inspector General*), вспомогательного служащего (всего их четыре по основным направлениям работы) и помощников (*Assistant*) Главы департамента образования. Помощники возглавляют различные управления этого ведомства. Все эти лица именуются «основными служащими» и назначаются в том же порядке, что и глава Департамента образования.

И публичные, и частные школы «администрирует» помощник главы Департамента, возглавляющий Управление начального и среднего образования. В структуре этого Управления законодательством предусмотрено создание отдела по образованию эмигрантов, который «администрирует» соответствующие федеральные программы. В действительности, за этим термином скрывается целый ряд полномочий, в частности, право назначения проверок и аудита получателей бюджетных средств любого уровня независимо от формы собственности, право на ознакомление с отчётами об использовании бюджетных средств и не просто об использовании «по целевому назначению», а о достигнутых результатах.

В статьях 200.1 и 200.2 титула 34 Кодекса Федеральным правовым актов Управление начального и среднего образования разъясняет, по каким именно предметам штаты должны обязательно установить стандартные учебные планы и тесты (по математике, чтению, а с 2005-2006 года по естественным наукам). Многие разъяснения Управления составлены в форме ответов на вопросы, возникающие в ходе правоприменительной практики.

Высшие учебные заведения входят в сферу компетенции Управления высшего (послесреднего) образования. Этот орган выполняет три ключевые функции: во-первых, он формирует федеральную политику в сфере высшего образования и вносит предложения по реформированию существующего законодательства о высшем образовании. Во-вторых, Управление осуществляет администрирование программами в сфере высшего образования, направленными на упрощение доступа к высшему образованию, укрепление высших учебных заведений и обеспечение развития преподавателей и студентов. И, в-третьих, Управление высшего (послесреднего) образования несет ответственность за процесс официального присвое-

¹⁹⁸ <http://www2.ed.gov/policy/gen/leg/recovery/programs.html>.

ния статуса агентствам по аккредитации вузов.

Определяя роль Департамента образования США в системе управления школьным образованием страны, в первую очередь надо обратиться к норме пункт (а) статьи 3403 Титула 20 Свода законов США¹⁹⁹: «Никакие положения программ, администрируемых департаментом образования или иным должностным лицом департамента образования США, не могут толковаться как уполномочивающие этих лиц Департамента осуществлять руководство, надзор либо контроль за составлением и выполнением учебных планов и иных предписаний, управлением или персоналом каких бы то ни было учебных заведений, школ, школьных округов, а также надзор за деятельностью уполномоченных агентств и ассоциаций, контроль за процессом отбора книг в библиотеки образовательных учреждений и контроль содержания книжных фондов, в том числе содержания учебников и иных методических материалов, за исключением случаев, предусмотренных законом».

Правовой статус Департамента образования установлен в подглаве IV главы 48 титула 20 Свода законов США через перечисление полномочий должностных лиц и указание «общих административных положений». К последним относятся права главы Департамента издавать от имени Департамента образования общеобязательные нормативные акты; заключать, изменять, расторгать договоры с различными субъектами права; создавать и упразднять региональные представительства; завладевать с соблюдением судебной процедуры имуществом других лиц; безвозмездно использовать любое государственное имущество для выполнения Департаментом своих функций; приобретать от имени Департамента права на интеллектуальную собственность; оприходовать имущество, переходящее к Департаменту в порядке дарения либо наследования; оказывать в ответ на запрос консультирование по вопросам реализации федеральных образовательных программ; устанавливать и распоряжаться оборотным капиталом для покрытия общехозяйственных расходов; по своему усмотрению перераспределять средства между структурными подразделениями Департамента в пределах 5 процентов от установленного бюджета на текущий финансовый год.

В конце каждого финансового года глава Департамента образования готовит доклад Президенту и Конгрессу, в котором указывает на недочёты федерального законодательства и дублирование федеральных образовательных программ, а также заявляет цели, приоритеты и планы Департамента на предстоящий год. Основная же функция Департамента, которой подчинены все полномочия данного ведомства и его должностных лиц, зак-

лючается в организации управления федеральными образовательными программами и надлежащего финансирования этих мероприятий.

Органы управления общим образованием штатов

Рассмотрим региональную систему управления общим образованием на примере штата Техас. Основные управляющие субъекты – Комиссар образования штата, Совет по образованию Техаса и Образовательное агентство Техаса. Соотношение полномочий между региональными и местными управляющими субъектами повторяет соотношение полномочий между федерацией и штатами и определяется по принципу: «всё, что законодательством Техаса не закреплено за органами штата, остаётся за советами школьных округов и другими местными органами управления образованием».

Комиссар образования Техаса (далее – Комиссар) возглавляет систему образования штата. Комиссара назначает губернатор после совещания и с одобрения техасского Сената. Комиссар образования назначается на 4 года, но перед новым губернатором слагает свои полномочия. Комиссаром может стать только гражданин Соединённых Штатов.

Комиссар образования является одновременно и управляющим делами Образовательного агентства Техаса (далее – Агентства), и исполнительным секретарём Совета по образованию (далее – Совета). Комиссар выполняет обязанности, которые возложены на него Советом и законодательством штата. Он издаёт общеобязательные приказы, в том числе, вправе делегировать некоторые функции своим заместителям. В своей деятельности Комиссар руководствуется не только Образовательным кодексом, но и Кодексом государственного управления Техаса (Government Code), а также некоторыми другими законами штата, например, Законом об общих ассигнованиях Техаса, который устанавливает ограничение на величину транспортных расходов Комиссара за счет регионального бюджета.

Финансовые полномочия комиссара заключаются в управлении так называемым «школьным фондом», установленном одноимённой программой (Foundation School Program). Ежегодно Комиссар образования утверждает бюджет этого фонда, контролирует и визирует списания средств со счетов по данной программе. С той же периодичностью Комиссар, совместно с губернатором и законодательством, готовит полный и детализированный отчёт о полученных и перераспределённых Агентством средствах. По причине значительных финансовых полномочий и высокой зависимости многих округов от регионального финансирования, существует не так уж много случаев, когда при решении вопросов в сфере общего образования на местном уровне обходится без участия Комиссара.

¹⁹⁹ 20 USC Sec. 3403 // Pub. L. 96-88, title I, Sec. 103, Oct. 17, 1979, 93 Stat. 670.

К специфическим полномочиям можно отнести распространение справочника всех нормативно-правовых актов штата и Совета, регулирующих начальное и среднее образование. В некоторых случаях Комиссар обязан разработать определённую процедуру, в частности, процедуру разрешения споров между школьными округами и Техасской школой для слепых. Комиссар образования также контролирует, чтобы показатель «благополучия на учащегося» не превышал 305 тыс. долл. США.

Этот показатель равен стоимости всего налогооблагаемого имущества школьного округа, поделённой на количество учащихся в округе. Когда выявляется превышение (либо «принижение», поскольку есть и нижняя планка), а руководитель системы образования Техаса ежегодно в июле пересматривает этот показатель, Комиссар направляет округу уведомление с предложением совершить одно из законодательно установленных действий, например, объединиться с соседним округом либо принять учеников-нерезидентов из другого округа. Если в установленный Комиссаром образования срок администрация школьного округа не снизила «благополучие на учащегося», то в приказном порядке у нарушителя отчуждается часть имущества, пропорциональная сумме превышения. Однако у администрации округа есть право ходатайствовать перед Комиссаром о снятии этого и некоторых других ограничений, которые установлены Образовательным кодексом Техаса²⁰⁰.

Комиссар вправе принимать рекомендации о системах оценок и требований к учителям и администраторам школьных округов, обязан рассматривать жалобы на ущемление прав региональным законодательством об общем образовании и в необходимых случаях выходить с предложением о внесении поправок. Многие полномочия Комиссара связаны с реализацией конкретных региональных образовательных программ, например, программ развития детских садов и дошкольных подготовительных учреждений. При скрупулёзном подсчёте полномочий Комиссара образования Техаса, общее их количество приближается к ста.

В **Совет по образованию штата** входят 15 членов, каждый из которых представляет население своего избирательного округа. Выборы проходят раз в два года по нечётным годам, но не всех 15 членов сразу, а только семи или восьми. Таким образом, обеспечивается ротация и преемственность. Избирательный процесс регламентируется главой 7 Образовательного кодекса. Важно отметить, что если должность члена Совета досрочно становится вакантной, то в таком случае представитель от соответствующего избирательного округа назначается губернатором по со-

гласованию и с одобрения Сената штата до очередных выборов. Труд члена Совета не оплачивается, но ему компенсируют некоторые расходы.

Член Совета не может занимать другую государственную должность штата. На него также накладываются другие ограничения, некоторые из них продолжают какое-то время действовать даже после прекращения исполнения обязанностей члена Совета. Так, лицо, состоявшее в Совете, не вправе до истечения двух лет с момента оставления должности, обсуждать с попечителями школьного округа вопрос о закупке учебников издателя, с которыми бывший член Совета связан трудовыми или гражданско-правовыми отношениями. Нарушитель будет подвергнут уголовному преследованию.

По отношению к образовательной системе штата Совет является основным управляющим субъектом и обладает значительной компетенцией. Отметим наиболее важные, ключевые полномочия и обязанности этого органа.

Совет устанавливает и корректирует долгосрочный план развития системы государственного общего образования Техаса; разрабатывает учебные планы и программы, перечень требований, предъявляемых к выпускникам школ; учреждает специализированные школьные округа; обучает попечителей округов; разрабатывает критерии аннулирования чартера, требования для получения лицензии экзаменатора совета по лицензированию школьных работников; устанавливает методику выявления одарённых детей для реализации соответствующей региональной программы; вводит формы и требования к содержанию документов отчётности школьных округов за выполнение образовательных программ штата и результаты; прогнозирует развитие телекоммуникационных сетей; назначает совет директоров Центра образовательных технологий Техаса.

В законодательно установленных случаях Совет принимает общеобязательные правила, например, правила о минимуме навыков и знаний (*essential knowledge*), которыми должен обладать каждый школьник штата Техас к окончанию определённого класса школы. Эти правила, а также стандартизированная система оценок успеваемости штата являются ядром механизма отчётности учебных заведений за достижение учащимися академического прогресса. Если не оговорено иное, то по общему правилу эти нормативные акты вступают в силу с началом нового учебного года, но должны быть приняты за 90 или более дней до начала занятий.

Основные финансовые полномочия Совета сосредоточены вокруг установления правил и сроков подготовки бюджетов местных школьных округов и проведения обязательных аудиторских проверок. Также Совет устанавливает унифицированные бланки некоторых финансовых документов,

²⁰⁰ Подробнее см. ст. 7.056 Кодекса.

например, форму уведомления школьным округом своего банка-депозитария о прекращении действия депозитного договора.

Одна из задач Совета – бесплатно обеспечить школьников учебной литературой. В Техасе, как и в остальных штатах, действует соответствующая региональная программа, которая не ущемляет права округов за свой счёт приобретать и предоставлять ученикам любые учебники в бесплатное пользование. Но если округ воспользовался региональной программой, то закупку учебников и решение о том, какие это должны быть книги, принимает Совет. Процедура отбора состоит из нескольких этапов. До 1 декабря года, предшествующего новому учебному году, необходимо составить два перечня: «учебники, полностью удовлетворяющие критериям Совета» и «учебники, не полностью, но более чем 50%, удовлетворяющие критериям». Все критерии разработаны на основе минимума знаний и навыков по определённым предметам. Решение по каждой книге принимается большинством голосов членов Совета, в том числе и по тем учебникам, которые в итоге вообще не будут включены ни в один лист. Эти перечни пересматриваются раз в году.

Совет по образованию, взаимодействуя с Координационным советом по высшему образованию и другими учреждениями Техаса, должен гарантировать, что долгосрочные проекты и образовательные программы, установленные этим советом, направлены на предоставление всестороннего образования, от обучения самых маленьких до предоставления послевузовского образования. Типовые бланки и система оценок успеваемости, утверждённые Образовательным агентством и Координационным советом по высшему образованию, должны быть стандартизированы и сопоставимы.

Все решения Совет по образованию принимает на заседаниях под председательством главы, назначенного на два года губернатором штата по согласованию и с одобрения Сената Техаса из числа избранных членов Совета. Одно и то же лицо не может возглавлять Совет более двух сроков подряд. Минимальное количество заседаний в году – четыре, все они проходят в г. Остине. На первом после очередных выборов заседании Совет должен избрать заместителя председателя и секретаря.

Для координации и выполнения федеральной программы предоставления начального профессионального образования, Совет также функционирует как орган управления профессиональным развитием и средним специальным образованием (State Board for Career and Technology Education). Однако последний возглавляет не председатель Совета, а Комиссар образования. Этот второй совет устанавливает экзамены, эквивалентные выпускным экзаменам в школе, для лиц без аттестата зрелости старше 17 лет.

Образовательное агентство Техаса возглавляет Комиссар образования. Агентство вправе осуществлять только те функции, которые прямо делегированы Образовательным кодексом (ст. ст. 7.021, 7.055 и др.). И компетенция Совета, и компетенция Агентства ограничены только теми полномочиями, которые прямо закреплены за этими органами Образовательным кодексом. Все иные полномочия остаются за школьными округами и чартерными школами. Образовательное агентство Техаса с 1 сентября 2005 года планируется упразднить.

Если Совет – основной, стратегический орган-руководитель системой общего образования штата, то Агентство – оперативный руководитель, орган-контролёр, исполнитель и помощник Совета. В то же время, Агентство с определёнными оговорками можно назвать аппаратом Комиссара. Основные функции этого органа следующие: управление и надзор за соблюдением законности при реализации федеральных и региональных образовательных программ, включая финансовый контроль; проведение аналитических и научных исследований, подготовка отчётов для совершенствования преподавания и повышения успеваемости; рассмотрение проблемных вопросов регионального образовательного права под руководством и надзором Комиссара образования; организация и реализация пилотных образовательных программ; управление фондом инвестиций (выделяется округам и чартерным школам на мероприятия по улучшению качества преподавания); подготовка и претворение в жизнь программы найма учителей (ст. 21.004 Кодекса), программы обучения взрослых и иных региональных образовательных программ, установленных Образовательным кодексом Техаса; разработка курсов обучения вождению и безопасности дорожного движения. Агентство также разворачивает электронную систему обмена информацией и призвано расширять телекоммуникационные возможности школьных округов и региональных образовательных центров.

В сфере финансовых правоотношений Агентство уполномочено просматривать бюджеты школьных округов, аудиторские заключения и иные документы финансовой отчётности и утверждать обязательные формы для документов финансовой отчётности, которые направляются Комиссару образования или Агентству. Образовательное агентство вправе заключать соглашения с федеральными органами и учреждениями, в том числе по вопросам финансирования школьных завтраков и строительства новых школ. Однако за 30 дней до предполагаемой даты вступления этих соглашений в силу, Агентство обязано письменно уведомить об условиях соглашения губернатора штата, Бюджетный совет законодательного органа штата и руководителей профильных комитетов в обеих палатах законодательного органа Техаса. Для обеспечения

эффективности управления и контроля Комиссар образования назначает на постоянной основе аудитора для проведения внутренних проверок Агентства.

Кроме этого, этот орган ведёт счета ряда организаций, например, Музыкального фонда Техаса или Христианских ассоциаций молодых людей (Young Men's Christian Associations, YMCA). Для реализации всех указанных полномочий Образовательное агентство Техаса вправе издавать общеобязательные предписания, действующие на всей территории штата.

В региональной структуре управления общим образованием иногда присутствуют и другие органы, имеющие отдельные управленческие полномочия, например, региональные образовательные центры в Техасе. Эти центры призваны оказывать помощь и услуги школьным округам для достижения максимальной эффективности и наивысшего качества преподавания и организации местной школьной системы. Эти центры финансируются за счёт федерального и регионального бюджетов и вправе перераспределять эти средства в пользу школьных округов как на возмездной, так и на безвозмездной основе в зависимости от условий соглашения.

Органы управления высшим образованием штатов

В каждом штате существует своя система органов, в компетенцию которых входит управление высшим образованием. Органы отличаются не только наименованиями, но и объемом полномочий. Как правило, основным управляющим органом является агентство по вопросам высшего образования. Данный орган работает в тесной взаимосвязи с департаментом образования штата, а в некоторых штатах даже подотчетен ему. Также каждый штат может создавать и иные органы, занимающиеся отдельными вопросами в сфере высшего образования, например, финансовой помощью студентам, частными вузами и т.д.

Более подробно органы управления высшим образованием можно рассмотреть на примере штата Калифорния. Агентством по вопросам высшего образования в данном штате является *Комиссия по высшему образованию* (Postsecondary Education Commission). Ее задача - обеспечение эффективного использования ресурсов государственного высшего образования, а также планирование и координирование государственного, независимого и частного высшего образования.

В Комиссию входит 16 членов, девять из которых представляют общественность (трое назначается губернатором, трое – верхней палатой законодательного органа штата, и еще трое – председателем нижней палаты законодательного органа штата), пятеро являются представителями основных составляющих системы высшего образования Калифорнии (по одному представителю от

Совета управляющих колледжами Калифорнии, Попечителей Государственного университета Калифорнии, Регентов Калифорнийского университета, Ассоциации независимых колледжей и университетов Калифорнии и Совета по образованию штата Калифорнии), а два члена являются представителями от студентов (назначаются Управлением по делам Губернатора).

Основные вопросы Комиссией решаются на собраниях, проводимых шесть раз в год. В перерывах между собраниями, текущей деятельностью Комиссии руководит исполнительный директор (назначается членами Комиссии на собрании). К текущей деятельности Комиссии относятся, например, взаимодействие с государственными органами, должностными лицами и представителями СМИ; подготовка аналитических записок и многочисленных отчетов; рассмотрение предложенных вузами академических программ; проведение анализа данных о студентах; а также ответы на запросы законодательных органов власти штата и губернатора.

Комиссия призвана выполнять три основных функции: во-первых, разрабатывать единый для всего штата план по созданию экономически и академически здоровой, прогрессивной и хорошо скоординированной системы высшего образования; во-вторых, способствовать проведению политики, соответствующей нуждам образования и публичным интересам штата Калифорнии; и в-третьих, консультировать в рамках своей компетенции, губернатора и органы законодательной власти штата по вопросам формирования политики и принятия бюджета штата.

Как можно видеть, Комиссия по высшему образованию не может издавать акты, обязательные для исполнения высшими учебными заведениями штата, также как не имеет возможности иным образом напрямую воздействовать на высшие учебные заведения. Более широкими полномочиями в этом отношении наделены управляющие органы основными сегментами системы высшего образования Калифорнии - Совет управляющих колледжами Калифорнии, Попечителей Государственного университета Калифорнии и Регентов Калифорнийского университета. Функции этих органов схожи, поэтому рассмотрим их на примере Совета управляющих колледжами Калифорнии.

Совет управляющих колледжами Калифорнии (*The Board of Governors of the California Community Colleges*) состоит из 17 членов, назначаемых Губернатором (12 членов назначается по представлению и с согласия двух третей Сената штата Калифорнии, двое – из представителей студентов, еще двое – из числа преподавателей, с которыми заключен пожизненный контракт, и еще один назначается из сотрудников администрации вуза). Основная задача Совета состоит разработке широкой системной политики вузов, а также в

руководстве подотчетными ему округами вузов и отдельными колледжами. Главными функциями Совета являются:

1) установление различных минимальных стандартов (например, требования для присуждения ученой степени, требования для принятия на работу преподавателей вузов, требования для создания округа высшего учебного заведения и т.д.);

2) оценка финансовой и профессиональной эффективности вузов по изменению основных показателей их работы и отражение этой оценки в соответствующем отчете;

3) выступление в качестве представителя подотчетных высших учебных заведений перед законодательными и исполнительными органами штата и федерации;

4) управление программами финансовой помощи штата и некоторыми федеральными программами (для этого Совет ежегодно готовит и принимает единый бюджет для всех подотчетных вузов, в рамках своей компетенции устанавливает метод распределения ассигнований штата, устанавливает минимальные требования к округам вузов, для получения им финансовой помощи штата, и производит проверку выполнения этих требований округом);

5) проверка и утверждение всех образовательных программ и отдельных курсов, предложенных округами вузов;

6) надзор за созданием или реорганизацией округа вуза, включающий в себя утверждение соответствующих планов;

7) заключение договоров на поставку необходимых товаров и услуг;

Для выполнения своих обязанностей Совет наделен правом принимать различные акты, обязательные для исполнения подотчетными ему вузами. Такие акты Советом принимаются на собраниях, проводимых несколько раз в год. В переры-

вах между собраниями, административным руководством занимается Секретарь, избираемый членами Совета. Секретарь управляет семью основными отделами: финансовым, юридическим, кадровым, отделом планирования финансовой политики, отделом образовательных услуг и экономического развития, отделом политики, планирования и взаимодействия с общественностью, отделом услуг студентам и отделом внутренних дел.

Из вышеприведенного следует, что Совет управляющих колледжами Калифорнии является органом штата, уполномоченным осуществлять реальное управление высшими учебными заведениями, однако его компетенция распространяется не на все учреждения высшего образования. В отношении Государственного университета Калифорнии и Калифорнийского университета управляющими органами штата будут являться Попечители Государственного университета Калифорнии и Регенты Калифорнийского университета.

В Калифорнии также существуют и иные органы, занимающиеся отдельными проблемами, связанными с высшим образованием, например, Комиссия по финансовой помощи студентам (*California Student Aid Commission*) или Бюро по частному высшему и профессиональному образованию (*Bureau for Private Postsecondary and Vocational Education*), входящее в Департамент защиты прав потребителей, которое занимается защитой прав студентов, посещающих частные учебные заведения.

В современных условиях, когда в российском образовании происходят широкомасштабные преобразования, особенно ценным представляется сравнение процессов реформирования системы государственного управления образованием в Российской Федерации с моделями управления образованием, существующими в развитых государствах.