

НЕКОТОРЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩЕГО ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ, В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

О. И. Чуприс

Белорусский государственный университет, г. Минск

Chuprys@bsu.by

В статье содержатся предложения по совершенствованию правового регулирования государственного управления образованием в части уточнения функций Министерства образования Республики Беларусь, в том числе функции координации финансового обеспечения образования, закрепления принципа де бюрократизации и либерализации управления образованием.

The article deals with some proposals on improving the legal regulation of public administration in the education sector, it is proposed to clarify the functions of the Ministry of Education, including the functions of coordinating financial support of education, formulated the principle of de-bureaucratization and liberalization of education management.

К л ю ч е в ы е с л о в а: государственное управление; функции; образование.

К e y w o r d s: state administration; functions; education.

Вопросы совершенствования законодательства, регламентирующего государственное управление образованием в Республике Беларусь, недостаточно освещены в белорусской юридической науке. Как правило, ученые указывают лишь на общие аспекты государственного управления в данной области при проведении комплексных исследований государственного управления отдельными отраслями и сферами. Именно качественное правовое регулирование государственного управления в данной области может способствовать формированию здоровой образовательной среды, минимизации конфликтов и споров в ней, созданию комфортных условий обучения, повышению уровня образования.

Государственное управление образованием в Республике Беларусь осуществляется на базе Кодекса об образовании (далее – Кодекс). Специально созданные органы государственного управления в образовании – Министерство образования и его органы на местах – осуществляют управленческие процессы также на основе положений, определяющих правовой статус этих органов. В частности, для Министерства образования это Положение о Министерстве образования Республики Беларусь, утвержденное постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 4 августа 2011 г. № 1049. Однако системный анализ норм ст. 108 Кодекса и Положения о Министерстве образования выявил недостаточную согласованность функций данного министерства, а следовательно, и управленческих полномочий.

Так, в соответствии со ст. 109 Кодекса Министерство образования Республики Беларусь в сфере образования обеспечивает реализацию государственной политики, функционирование системы образования, организацию и проведение фундаментальных и прикладных научных исследований, экспериментальной и инновационной деятельности; осуществляет управление системой образования и через свои структурные подразделения – контроль за обеспечением качества образования; осуществляет выдачу специальных разрешений (лицензий) на образовательную деятельность; организует разработку образовательных стандартов, учебно-программной документации образовательных программ, программ воспитания и утверждает их; осуществляет научно-методическое обеспечение образования; координирует деятельность государственных организаций в сфере образования; формирует и ведет банки данных об одаренной молодежи, о детях с особенностями психофизического развития, о документах, об образовании; устанавливает по согласованию с Министерством здравоохранения Республики Беларусь и Министерством труда и социальной защиты Республики Беларусь порядок выявления детей с особенностями психофизического развития и создания банка данных о них; разрабатывает отраслевую программу кадрового обеспечения, прогнозы потребностей отрасли в кадрах; участвует в разработке проектов нормативных правовых актов, программы развития системы образования, программ развития ее различных уровней; утверждает положения об организациях, структурных подразделениях местных исполнительных и распорядительных органов, осуществляющих координацию производственного, материально-технического и хозяйственного обеспечения учреждений образования и осуществляет другие полномочия.

Таким образом, в Кодексе управленческие полномочия министерства, направленные в первую очередь на обеспечение качественного образовательного и воспитательного процесса, установлены достаточно четко. В то же время, исходя из анализа Положения о Министерстве образования, усматривается значительное число функций и вытекающих из них управленческих полномочий финансово-экономического характера, связанных с жесткой регламентацией планово-экономических нормативов учреждений образования, в то время как функции и полномочия методического, координирующего характера и обеспечения качества образования, которые в большинстве перечислены в Кодексе, представлены недостаточно.

Ряд управленческих полномочий, связанных с координацией финансовой деятельности в области образования, осуществляемой министерством и его органами на местах, мог бы быть усилен. В частности, следовало бы сосредоточить внимание на сохранении педагогического состава и качества образования в учреждениях, финансируемых из бюджета, на основе усиления контроля за целевым использованием средств, поступающих в том числе от платных образовательных, научных, информационных и других услуг на нужды научно-методического обеспечения, подготовку кадров, для исключения использования денежных средств на содержание аппарата управления учреждений образования и поддержание невостребованных проектов. Для этих целей могут быть внесены соответствующие изменения в Положение о Министерстве образования.

Реализации данного положения и одновременному решению проблемы повышения качества образования будет способствовать ряд организационно-правовых мер. В частности, образовательный процесс следует максимально де бюрократизировать. Для этих целей целесообразно прямо закрепить в ст. 25 Кодекса «Управление учреждением образования» принцип де бюрократизации в управлении образованием. При возникновении административных споров и последующем их разрешении в судебном порядке заявители смогут ссылаться на данный принцип, а судьи – истребовать документы учреждений образования, указывающие на его реализацию и непосредственное применение.

Уместным будет также в ст. 54 Кодекса установить ограничения по количеству работников учреждений образования, осуществляющих управленческие, административно-хозяйственные, инженерно-технические, производственные и иные функции (т. н. иные работники), кроме педагогических работников и учебно-вспомогательного

персонала, непосредственно обеспечивающего образовательный процесс. Количество иных работников не может быть более 20 % от численности педагогических работников (в настоящее время этот процент значительно выше). Уменьшение количества иных работников, с одной стороны, снизит число бюрократических процедур, а с другой – будет способствовать направлению высвободившихся денежных средств на увеличение заработной платы педагогическим работникам.

В части финансирования следует закрепить дифференцированный подход к финансированию образования по факту выстраивания в иерархическом порядке учреждений образования различных уровней основного образования и наибольшей финансовой поддержки наиболее востребованных и перспективных из них, что специально регламентировать в ст. 137 Кодекса.

В системе правового регулирования управления образованием прослеживается достаточно серьезная проблема несоответствия основополагающих принципов и подходов. С одной стороны, закрепляется значительная либерализация системы образования: уменьшение вмешательства государства в управление учреждениями образования, расширение демократических форм данного управления, что основано на закреплённой в ст. 25 Кодекса норме о сочетании принципов единоначалия и самоуправления, а с другой – предусматривается весьма существенное вмешательство в собственно образовательный и воспитательный процессы: регламентирование форм, непосредственно не влияющих на качество образования (установление нормативов для оформления документации (классных журналов, отчетов) и применение ответственности за их несоблюдение; жесткость в программах обучения на уровне общего среднего образования без предоставления учителю возможности учета особенностей обучающихся при освоении отдельных тем и программ; рост количества воспитательных мероприятий; «зарегулированность» методик обучения и др.), что порождает общее недовольство качеством образования и постоянное реформирование системы. В то же время образовательный процесс не должен быть чрезмерно регламентирован. Неслучайно поэтому имеет устойчивую тенденцию значительное количество предложений, поступающих в адрес Министерства образования, о совершенствовании методики преподавания отдельных предметов в учреждениях общего среднего образования и дальнейшем развитии, улучшении организации образовательного процесса в учреждениях среднего специального

и высшего образования, а также жалоб на данные процессы [1]. В связи с изложенным считаем возможным предложить установление на законодательном уровне четких пределов и критериев вмешательства государственных органов в осуществление образовательного и воспитательного процессов.

Применение реальных либеральных подходов в системе образования и одновременное четкое определение управленческой компетенции и пределов ее внедрения непосредственно в образовательный процесс позволит в перспективе исключить на первичном территориальном уровне органы государственного управления системой образования (отделы и управления образования местных администраций и районных исполкомов). На протяжении достаточно длительного периода времени усматривается недоверие граждан к органам государственного управления системой образования на местном уровне, непосредственные обращения за решением спорных вопросов в Министерство образования, как отмечено в справке о состоянии работы с обращениями граждан в Министерстве образования Республики Беларусь и в подчиненных организациях за 2014 г. [1]. Данное явление может быть связано с перестройкой парадигмы управления системой образования, где роль государственного управления снижается, а часть государственных управленческих функций перераспределяется в адрес учреждений образования и самоуправленческих структур системы образования. Именно данная тенденция нашла закрепление в ч. 1 и 2 ст. 105 Кодекса, согласно которой управление в сфере образования в Республике Беларусь носит государственно-общественный характер, а из пяти принципов управления в сфере образования, закрепленных в этой норме, три непосредственно связаны с общественным характером этого управления (демократии, гласности, учета общественного мнения).

Для усиления форм влияния граждан на процессы в образовании целесообразно включение представителей общественных и коммерческих объединений в советы, что одновременно приведет к дополнительному внебюджетному финансированию системы образования и реальному контролю за использованием этих средств, влиянию на процесс назначения руководителей, контролю за количеством и качеством управленческого, вспомогательного и обслуживающего персонала, а в итоге — к повышению эффективности управления, а значит, и качества образования.

Следует согласиться с Г. Д. Шкарлупиной в том, что в современном мире предметом государственного и межгосударственного управления

становятся не структурные элементы образовательной системы или специфика образовательного процесса и образовательных отношений, а работа на конечный результат [2, с. 195].

В заключение отметим, что именно на результат должно быть направлено государственное управление образованием и его правовое регулирование, для чего желательно уточнить функции Министерства образования Республики Беларусь, закрепить принцип де бюрократизации в управлении образованием и его либерализации, изменить подходы к правовому закреплению функции координации финансового обеспечения образования.

Библиографические ссылки

1. Справки о состоянии работы с обращениями граждан в Министерстве образования Республики Беларусь и в подчиненных организациях за 2011, 2012, 2013, 2014 годы.

2. *Шкарлупина Г. Д.* Образовательное законодательство России: проблемы, поиски, решения. М. ; Берлин : Директ-Медиа, 2014.