Лекция 2. Общая характеристика системы образования России

1. Законодательные основы функционирования сферы образования России.
2. Понятия системы образования, образовательного процесса, образовательной организации.
3. Особенности образовательного учреждения как вида некоммерческой организации.
4. Автономия образовательных учреждений.

1. Законодательные основы образования

Основные правила взаимодействия субъектов сферы образования установлены следующими документами:

· Конституцией Российской Федерации;

· Законом Российской Федерации «Об образовании»;

· Гражданским кодексом Российской Федерации;

· законодательными и нормативными актами.

Конституцией Российской Федерации установлены общие принципы государственной политики в сфере образования.

1. Каждый имеет право на образование.

2. Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.

3. Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии.

4. Основное общее образование обязательно. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования.

5. Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования.

Эти положения Конституции устанавливают наиболее общие принципы функционирования системы образования. Все отношения в образовании строятся исходя из этих положений, в соответствии с ними.

Закон «Об образовании» важен следующими своими положениями:

· установлен единый подход к определению понятия образовательного учреждения это юридическое лицо, некоммерческая организация в форме учреждения, осуществляющая образовательный процесс;

· установлены пределы компетенции по уровням управления образованием и определен круг функций и задач, реализуемых в сфере образования органами власти и управления на каждом уровне;

· определены экономические отношения в сфере образования: введено понятие «непредпринимательской деятельности» в сфере образования, определено содержание автономии образовательного учреждения, отношения собственности в системе образования, обозначена необходимость налоговых льгот для образовательных учреждений.

Гражданский кодекс Российской Федерации допускает наличие особенностей у различных видов учреждений и разрешает их регулирование законом и иными правовыми актами

Деятельность государственных и муниципальных образовательных учреждений регулируется также следующими нормативными документами:

· типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов, утверждаемыми Правительством Российской Федерации;

· разрабатываемыми на их основе уставами этих образовательных учреждений;

· иными нормативными документами, устанавливающими порядок решения конкретных проблем в сфере образования.

Отдельно следует выделить законодательные и нормативные акты, не относящиеся прямо к системе образования, но определяющие условия функционирования образовательных учреждений и организаций. К ним относятся в первую очередь документы по налоговому регулированию, организации бюджетного финансирования, бухгалтерскому учету и отчетности и т. д.

Подводя итоги обзора законодательных основ функционирования системы образования, допустимо сделать следующие выводы:

· условия функционирования сферы образования определены законодательно и, следовательно, изменить их можно также только законодательно;

· конкретные проблемы в области экономики образования необходимо рассматривать с учетом всей законодательной базы, включая законы, не относящиеся впрямую к образованию.

2. Определения системы образования, образовательного процесса, образовательной организации

В соответствии со статьей 8 Закона «Об образовании» система образования в Российской Федерации представляет собой совокупность:

· взаимодействующих преемственных образовательных программ и государственных образовательных стандартов различного уровня и направленности;

· сети реализующих их образовательных учреждений независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов;

· органов управления образованием и подведомственных им учреждений и организаций.

Основным звеном системы образования является образовательное учреждение (образовательная организация).

Учредителем образовательного учреждения в соответствии со статьей 11 Закона «Об образовании» могут быть:

· органы государственной власти, органы местного самоуправления;

· отечественные и иностранные организации всех форм собственности, их объединения (ассоциации и союзы);

· отечественные и иностранные общественные и частные фонды;

· общественные и религиозные организации (объединения), зарегистрированные на территории Российской Федерации;

· граждане Российской Федерации и иностранные граждане.

Организацией, осуществляющей образовательную деятельность, является учреждение, которое считается образовательным при условии осуществления им образовательного процесса. Образовательным процессом является реализация образовательной программы и (или) содержание и воспитание обучающихся, воспитанников.

Образовательное учреждение (организация) является юридическим лицом пользуется правами и несет обязанности, предусмотренные гражданским законодательством. По своим организационно-правовым формам образовательные учреждения могут быть государственными, муниципальными, негосударственными частными, учреждениями общественных и религиозных организаций (объединений). Российское законодательство в области образования распространяется на все образовательные организации на территории Российской Федерации независимо от их организационно-правовых форм и административного ведения.

К образовательным относятся учреждения и организации следующих типов:

1) дошкольные;

2) общеобразовательные (начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования);

3) учреждения начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования;

4) учреждения дополнительного образования взрослых;

5) специальные (коррекционные) для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии;

6) учреждения дополнительного образования;

7) учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (законных представителей);

8) учреждения дополнительного образования детей;

9) другие учреждения, осуществляющие образовательный процесс.

Государственный статус образовательного учреждения устанавливается при его государственной аккредитации.

3. Некоммерческая организация

Статьей 11 Закона «Об образовании» установлено, что государственные и негосударственные образовательные организации могут создаваться в организационно-правовых формах, предусмотренных гражданским законодательством Российской Федерации для некоммерческих организаций.

Этот вид организации можно охарактеризовать следующими основными чертами:

· некоммерческий статус;

· полное или частичное, вплоть до самофинансирования, финансирование собственником;

· наличие в управлении имущества, переданного учредителем для осуществления образовательного процесса и иной деятельности;

· право заниматься деятельностью, приносящей доходы;

· право самостоятельного распоряжения в соответствии с законодательством Российской Федерации средствами, полученными за счет внебюджетных источников.

Коммерческая организация в качестве цели выбирает прибыль. Некоммерческие организации создаются для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

Учреждение является некоммерческой организацией, не имеющей права собственности на переданное ей имущество. Следовательно, это имущество не выведено из-под контроля собственника. А такое обстоятельство является серьезной защитой целостности системы образования от возможного изъятия этого имущества.

Учреждение является единственной формой организации, которая может получать финансовые средства от учредителя в режиме финансирования, т. е. безвозмездно, причем для этого не требуется никаких дополнительных решений. Иными словами, учреждение может финансироваться учредителем по факту своего существования.

Таким образом, учреждение является удобной формой некоммерческой организации для государственной системы образования, поскольку только в учреждении можно практически гарантированно обеспечить сохранность“ имущества и не изъятие его из сферы образования, учреждение не может быть объявлено банкротом, обеспечивается практически полный контроль учредителя за его деятельностью.

4. Автономия образовательных учреждений

Одной из характерных особенностей именно сферы образования является то, что образовательные учреждения автономны в своей деятельности.

Современные законодательные акты также реализуют принципы автономии вузов, которая предусматривает минимальное вмешательство государственных органов в их деятельность.

Автономия учебных заведений выражается в том, что для осуществления образовательного процесса, как основной цели своего создания, учебное заведение самостоятельно подбирает и расставляет кадры, формирует (выбирает) программы обучения, осуществляет образовательную, научную, финансовую, хозяйственную и иную деятельность в пределах, определенных законодательством Российской Федерации и своим уставом. Экономический аспект автономии состоит в том, что учебное заведение самостоятельно:

· формирует внутреннюю структуру управления, создает структурные подразделения (кроме филиалов);

· формирует кадровый состав работников;

· реализует различные виды уставной деятельности, в том числе предпринимательской;

· распоряжается доходами, полученными от осуществления самостоятельной деятельности;

· арендует и сдает в аренду имущество, в том числе переданное ему учредителем;

· учреждает организации различных типов;

· привлекает для обеспечения своей деятельности различные финансовые источники за исключением кредитных ресурсов;

· реализует производимую продукцию, результаты работы, оказывает услуги и др.

Наличие такой автономии существенно ограничивает возможности воздействия на образовательное учреждение со стороны государственных органов управления образованием.

Доступными для управленческого воздействия остаются всего три направления:

· общие условия функционирования учебного заведения, включающие правовое пространство, систему налогообложения, установление отношений собственности;

· объем выделяемых общественных ресурсов и основные направления их использования, показатели численности учащихся, обучающихся за счет этих ресурсов;

· контроль за соблюдением условий лицензии (аккредитации).