

Государственное научное учреждение  
«Институт электронно-методических средств обучения  
Российской академии образования»  
ул. Приморская, 22, Новосибирск, 630098, Россия  
E-mail: aanikitin@ngs.ru

## РЕГИОНАЛЬНАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ

Региональная составляющая образовательной стратегии России (РСОС) основана на положениях, закрепленных в Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>. Российская Федерация имеет трехуровневую иерархию органов власти, в которую входят государственные федеральные органы, государственные органы субъектов РФ и органы местного самоуправления, из которых к региональным органам относятся государственные органы субъектов РФ и органы местного самоуправления.

Наличием двух органов власти, один из которых является государственным, а второй не входит в систему органов государственной власти, определяются существенные особенности деятельности субъектов, участвующих в образовании и, в частности, в проведении региональной политики в этой сфере.

Основными нормативными актами, регулирующими образовательную деятельность в России, утвержденными высшими федеральными органами управления, являются: Федеральные законы «Об образовании»<sup>2</sup>, «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»<sup>3</sup> и «Об утверждении Федеральной программы развития образования»<sup>4</sup>, а также постановление Правительства РФ «О национальной доктрине образования в Российской Федерации»<sup>5</sup> и распоряжение Правительства РФ «Концепция модернизации российского образования на период до 2010 г.»<sup>6</sup>.

В каждом из субъектов Российской Федерации приняты свои нормативные акты, регламентирующие решение вопросов в области образования, отнесенных к ведению

государственных органов субъектов РФ и органов местного самоуправления.

### О влиянии Конституции РФ на РСОС

В соответствии с Конституцией РФ «<...> 1. Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных областей, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации <...>».

3. Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации»<sup>7</sup>.

«<...> 2. В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности»<sup>8</sup>.

Заметим, что одним из важнейших принципов управления является тезис, что «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»<sup>9</sup>. Следует отметить, что «местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью»<sup>10</sup>. «Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях

<sup>1</sup> Принята в 1993 г.

<sup>2</sup> Принят в 1992 г., впоследствии изменен.

<sup>3</sup> Принят в 1996 г., впоследствии изменен.

<sup>4</sup> Принят в 2000 г.

<sup>5</sup> Принято в 2000 г.

<sup>6</sup> Принято 2001 г.

<sup>7</sup> Конституция Российской Федерации. Ст. 5.

<sup>8</sup> Там же. Ст. 8.

<sup>9</sup> Там же. Ст. 12.

<sup>10</sup> Там же. Ст. 130.

и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций»<sup>11</sup>. При этом существенным элементом являются положения, в соответствии с которыми:

«2. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству»<sup>12</sup>.

Отметим теперь также, что «каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества»<sup>13</sup> и что «каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом»<sup>14</sup>.

В особую статью Конституции РФ выделены положения об образовании:

«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»<sup>15</sup>.

Отметим в этой связи, что Конституция РФ закрепляет бесплатность получения только основного общего образования, поэтому соответствующее положение о бесплатности получения полного среднего образования закреплено в законе «Об образовании».

Со статьей Конституции РФ, посвященной получению образования, также тесно

связано следующее положение: «Каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания»<sup>16</sup>.

Непосредственное отношение к формированию регионального аспекта системы образования имеют следующие положения:

«1. Государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык.

2. Республики<sup>17</sup> вправе устанавливать свои государственные языки. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации.

3. Российская Федерация гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития»<sup>18</sup>.

Отметим, что важным положением, определяющим образовательную стратегию, является положение, в соответствии с которым «в ведении Российской Федерации находятся: <...> р) <...> стандарты, <...>»<sup>19</sup>.

Но в то же время существенным является положение:

«1. В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся: <...> е) общие вопросы воспитания, образования <...>»<sup>20</sup>.

Поэтому исходя из своих полномочий «Правительство Российской Федерации: <...> обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области <...> образования <...>»<sup>21</sup>.

На формирование региональных аспектов в области образования, несомненно, оказывают влияние также следующие положения:

«2. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления»<sup>22</sup>;

<sup>16</sup> Конституция Российской Федерации. Ст. 44.

<sup>17</sup> Имеются в виду субъекты Российской Федерации.

<sup>18</sup> Конституция Российской Федерации. Ст. 68.

<sup>19</sup> Там же. Ст. 71.

<sup>20</sup> Там же. Ст. 72.

<sup>21</sup> Там же. Ст. 114.

<sup>22</sup> Там же. Ст. 130.

<sup>11</sup> Конституция Российской Федерации. Ст. 131.

<sup>12</sup> Там же. Ст. 132.

<sup>13</sup> Там же. Ст. 26.

<sup>14</sup> Там же. Ст. 29.

<sup>15</sup> Там же. Ст. 43.

«1. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно <...>»<sup>23</sup>;

«1. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

2. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству»<sup>24</sup>.

«Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом <...> на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти <...>»<sup>25</sup>.

#### **Положения Федерального Закона Российской Федерации «Об образовании»**

<...> 2) единство федерального культурного и образовательного пространства. Защита и развитие системой образования национальных культур, региональных культурных традиций и особенностей в условиях многонационального государства;

<...> 4) светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях <...>»<sup>26</sup>.

«1. Законодательство Российской Федерации в области образования включает в себя Конституцию Российской Федерации, настоящий Федеральный закон, принимаемые в соответствии с ним другие законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области образования.

2. Федеральные законы в области образования, включая настоящий Закон:

– разграничивают компетенцию и ответственность в области образования федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

– регулируют в рамках установленной федеральной компетенции вопросы отношений в области образования, которые должны решаться одинаково всеми субъектами Российской Федерации. В этой части федеральные законы в области образования являются законами прямого действия и применяются на всей территории Российской Федерации;

– вводят общие установочные нормы по вопросам, которые относятся к компетенции субъектов Российской Федерации и в соответствии с которыми последние осуществляют собственное правовое регулирование в области образования.

3. Субъекты Российской Федерации в соответствии с их статусом и компетенцией могут принимать в области образования законы и иные нормативные правовые акты, не противоречащие федеральным законам в области образования.

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области образования не могут ограничивать права физических и юридических лиц по сравнению с законодательством Российской Федерации в области образования»<sup>27</sup>.

«Задачами законодательства Российской Федерации в области образования являются:

1) разграничение компетенции в области образования между органами государственной власти и органами управления образованием различных уровней <...>»<sup>28</sup>.

«1. Гражданам Российской Федерации гарантируется возможность получения образования независимо от <...> места жительства <...>.

3. Государство гарантирует гражданам общедоступность и бесплатность начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального

<sup>23</sup> Конституция Российской Федерации. Ст. 131.

<sup>24</sup> Там же. Ст. 132.

<sup>25</sup> Там же. Ст. 133.

<sup>26</sup> Закон Российской Федерации «Об образовании» (с последующими и дополнениями). 1992. Ст. 2: Принципы государственной политики в области образования.

<sup>27</sup> Закон Российской Федерации «Об образовании» (с последующими и дополнениями). 1992. Ст. 3: Законодательство Российской Федерации в области образования.

<sup>28</sup> Там же. Ст. 4: Задачи законодательства Российской Федерации в области образования.

профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые <...><sup>29</sup>.

«<...> 2. Граждане Российской Федерации имеют право на получение основного общего образования на родном языке, а также на выбор языка обучения в пределах возможностей, предоставляемых системой образования»<sup>30</sup>.

«1. В Российской Федерации устанавливаются государственные образовательные стандарты, включающие федеральный и национально-региональный компоненты <...>»<sup>31</sup>.

«1. Учредителем (учредителями) образовательного учреждения (далее – учредитель) могут быть:

1) органы государственной власти, органы местного самоуправления <...>»<sup>32</sup>.

«<...> Действие законодательства Российской Федерации в области образования распространяется на все образовательные учреждения на территории Российской Федерации независимо от их организационно-правовых форм и подчиненности <...>»<sup>33</sup>.

«Государственные органы управления образованием обеспечивают разработку на основе государственных образовательных стандартов примерных образовательных программ <...>»<sup>34</sup>.

«<...> Органы государственной власти, органы управления образованием и органы местного самоуправления не вправе изменять учебный план и учебный график гражданского образовательного учреждения после их утверждения, за исключением случа-

ев, предусмотренных законодательством Российской Федерации <...>»<sup>35</sup>.

«<...> Учредитель устанавливает порядок приема в государственные и муниципальные образовательные учреждения на ступени начального общего, основного общего, среднего (полного) общего и начального профессионального образования, обеспечивающий прием всех граждан, которые проживают на данной территории и имеют право на получение образования соответствующего уровня <...>»<sup>36</sup>.

«В ведении субъектов Российской Федерации в области образования находятся:

1) определение и осуществление политики в области образования, не противоречащей политике Российской Федерации в области образования;

2) законодательство субъектов Российской Федерации в области образования;

3) определение особенностей порядка создания, реорганизации, ликвидации и финансирования образовательных учреждений;

4) осуществление федеральной политики в области образования, финансовое подкрепление государственных гарантий доступности и обязательности основного общего образования путем выделения субвенций местным бюджетам;

5) разработка и реализация республиканских, региональных программ развития образования, в том числе международных, с учетом национальных и региональных социально-экономических, экологических, культурных, демографических и других особенностей;

6) формирование государственных органов управления образованием и руководство ими, назначение руководителей этих органов (по согласованию с федеральными органами управления образованием);

7) создание, реорганизация и ликвидация образовательных учреждений соответствующего подчинения, лицензирование образовательных учреждений, за исключением лицензирования на право ведения образовательной деятельности по программам высшего профессионального и послевузовского профессионального образования;

<sup>29</sup> Закон Российской Федерации «Об образовании». 1992. Ст. 5: Государственные гарантии прав граждан Российской Федерации в области образования.

<sup>30</sup> Там же. Ст. 6: Язык (языки) обучения.

<sup>31</sup> Там же. Ст. 7: Государственные образовательные стандарты.

<sup>32</sup> Там же. Ст. 11: Учредитель (учредители) образовательного учреждения.

<sup>33</sup> Там же. Ст. 12: Образовательные учреждения.

<sup>34</sup> Там же. Ст. 14: Общие требования к содержанию образования.

<sup>35</sup> Закон Российской Федерации «Об образовании». 1992. Ст. 15: Общие требования к содержанию образовательного процесса.

<sup>36</sup> Там же. Ст. 16: Общие требования к приему граждан в образовательные учреждения.

8) установление национально-региональных компонентов государственных образовательных стандартов;

9) формирование бюджетов субъектов Российской Федерации в части расходов на образование и соответствующих фондов развития образования;

10) установление местных налогов и сборов на цели образования;

11) установление республиканских, региональных нормативов финансирования образования;

12) организация финансирования местных органов управления образованием и образовательных учреждений, оказание им посреднических услуг в части материально-технического обеспечения;

13) установление дополнительных к федеральным требований к образовательным учреждениям в части строительных норм и правил, санитарных норм, охраны здоровья обучающихся, воспитанников, оснащённости учебного процесса и оборудования учебных помещений;

14) установление дополнительных к федеральным льгот обучающимся, воспитанникам и педагогическим работникам образовательных учреждений, а также видов и норм материального обеспечения указанных обучающихся, воспитанников и педагогических работников;

15) информационное обеспечение в пределах своей компетенции образовательных учреждений, организация издания учебной литературы, разработка примерных учебных планов и программ курсов, дисциплин;

16) организация подготовки, переподготовки, повышения квалификации педагогических работников;

17) обеспечение соблюдения законодательства Российской Федерации в области образования и контроль исполнения государственных образовательных стандартов;

18) издание нормативных документов в пределах своей компетенции»<sup>37</sup>.

«1. Установленная статьями 28 и 29 настоящего Закона компетенция в области образования федеральных органов государственной власти, федеральных органов управления образованием и органов государственной власти субъектов Российской

Федерации является исчерпывающей и не может быть изменена иначе как законом <...>.

4. Разграничение компетенции в области образования между органами законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также между их органами регулируется законодательством субъектов Российской Федерации.

5. Федеральные и ведомственные государственные органы управления образованием не вправе самостоятельно принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные настоящим Законом к компетенции органов управления образованием субъектов Российской Федерации и местных органов управления образованием, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации и касающихся обеспечения государственной и общественной безопасности, охраны здоровья и санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав и свобод граждан.

6. Федеральные государственные органы управления образованием вправе в пределах своей компетенции инспектировать на территории Российской Федерации любые образовательные учреждения и любой орган управления образованием в порядке надзора, а также могут предоставлять это право другим государственным органам управления образованием»<sup>38</sup>.

«1. Органы местного самоуправления ответственны за:

– реализацию права граждан на получение установленного настоящим Законом обязательного основного общего образования;

– ежегодную публикацию среднестатистических показателей о соответствии федеральным и местным требованиям условий осуществления образовательного процесса в образовательных учреждениях, расположенных на подведомственных им территориях.

2. К исключительной компетенции в области образования органов местного самоуправления относятся:

1) планирование, организация, регулирование и контроль деятельности местных (муниципальных) органов управления обра-

<sup>37</sup> Закон Российской Федерации «Об образовании». 1992. Ст. 29: Компетенция субъектов Российской Федерации в области образования.

<sup>38</sup> Закон Российской Федерации «Об образовании». 1992. Ст. 30: Порядок разграничения компетенции органов государственной власти и органов управления образованием.

зованием, образовательных учреждений в целях осуществления государственной политики в области образования;

2) формирование местных бюджетов в части расходов на образование и соответствующих фондов развития образования, разработка и принятие местных нормативов финансирования системы образования;

3) обеспечение гражданам, проживающим на соответствующих территориях, возможности выбора общеобразовательного учреждения;

4) регулирование в пределах своей компетенции отношений собственности в системе образования;

5) создание, реорганизация и ликвидация муниципальных образовательных учреждений;

6) создание и ликвидация местных (муниципальных) органов управления образованием и (или) самоуправляемых школьных округов, определение их структуры и полномочий, назначение и увольнение по согласованию с государственными органами управления образованием руководителей местных органов управления образованием;

7) назначение руководителей муниципальных образовательных учреждений, если иное не предусмотрено типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов или решением органа местного самоуправления;

8) строительство зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий;

9) контроль условий аренды зданий, помещений и иных объектов собственности образовательными учреждениями;

10) использование государственных и муниципальных образовательных учреждений, объектов культуры и спорта в интересах образования;

11) установление дополнительных налогов и льгот, стимулирующих развитие образования.

3. Разграничение компетенции в области образования между муниципальными образованиями, территория одного из которых является частью территории другого, регулируется в порядке, установленном законодательством субъекта Российской Федерации.

4. Разграничение компетенции в области образования между органами местного са-

моуправления регулируется в порядке, установленном уставом (положением) органов местного самоуправления.

5. Местные (муниципальные) органы управления образованием не вправе самостоятельно принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные к компетенции государственных органов управления образованием»<sup>39</sup>.

«<...> 5. Ликвидация сельского дошкольного образовательного или общеобразовательного учреждения допускается только с согласия схода жителей населенных пунктов, обслуживаемых данным учреждением»<sup>40</sup>.

«1. В Российской Федерации создаются и действуют следующие государственные органы управления образованием:

– федеральные (центральные) государственные органы управления образованием;

– федеральные ведомственные органы управления образованием;

– государственные органы управления образованием субъектов Российской Федерации.

2. Государственные органы управления образованием создаются решением соответствующего органа исполнительной власти по согласованию с соответствующим законодательным (представительным) органом государственной власти.

3. Местные (муниципальные) органы управления образованием могут создаваться по решению соответствующих органов местного самоуправления.

4. Деятельность органов управления образованием направлена на обеспечение Федеральной программы развития образования, государственных образовательных стандартов и функционирования системы образования на уровне государственных нормативов.

5. К компетенции государственных органов управления образованием в обязательном порядке относятся:

<...> 3) государственная аккредитация образовательных учреждений, содействие их общественной аккредитации;

4) установление порядка аттестации педагогических работников образовательных

<sup>39</sup> Закон Российской Федерации «Об образовании». 1992. Ст. 31: Компетенция органов местного самоуправления в области образования.

<sup>40</sup> Там же. Ст. 34: Реорганизация и ликвидация образовательного учреждения.

учреждений различных типов и видов и требований к образовательным цензам данных педагогических работников;

5) формирование структуры системы образования; разработка перечней профессий и специальностей, по которым ведутся профессиональная подготовка и профессиональное образование;

6) прямое финансирование деятельности учрежденных ими образовательных учреждений;

7) создание государственных фондов стабилизации и развития системы образования;

8) разработка государственных нормативов финансирования образовательных учреждений, а также материально-технической обеспеченности и оснащенности образовательного процесса;

9) прогнозирование развития сети образовательных учреждений, подготовка предложений по выделению из федерального бюджета целевых субвенций на нужды развития образования в регионах;

10) контроль исполнения законодательства Российской Федерации в области образования, государственных образовательных стандартов, бюджетной и финансовой дисциплины в системе образования»<sup>41</sup>.

«<...> Земельные участки закрепляются за государственными и муниципальными образовательными учреждениями в бессрочное бесплатное пользование <...>

Объекты собственности, закрепленные учредителем за образовательным учреждением, находятся в оперативном управлении этого учреждения»<sup>42</sup>.

«Основой государственных гарантий получения гражданами Российской Федерации образования в пределах государственных образовательных стандартов является государственное и (или) муниципальное финансирование образования»<sup>43</sup>.

«<...> 2. Финансирование образовательных учреждений осуществляется на основе государственных (в том числе ведомственных) и местных нормативов финансирования, определяемых в расчете на одного обу-

чающегося, воспитанника по каждому типу, виду и категории образовательного учреждения.

Для малокомплектных сельских и рассматриваемых в качестве таковых органами государственной власти и органами управления образованием образовательных учреждений норматив их финансирования должен учитывать затраты, не зависящие от количества обучающихся <...>.

4. Региональные и местные нормативы финансирования должны учитывать специфику образовательного учреждения и быть достаточными для покрытия средних по данной территории текущих расходов, связанных с образовательным процессом и эксплуатацией зданий, сооружений и штатного оборудования образовательного учреждения.

5. Схема финансирования государственного и муниципального образовательных учреждений определяется типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов <...>»<sup>44</sup>.

«<...> 3. В случае введения субъектами Российской Федерации регионального компонента государственного образовательного стандарта финансирование связанных с этим затрат на бесплатное обучение студентов производится за счет средств бюджетов соответствующих субъектов Российской Федерации <...>»<sup>45</sup>.

«1. Образовательное учреждение обязано обеспечить содержание закрепленных за ним и (или) принадлежащих ему на праве собственности зданий, сооружений, имущества, оборудования и другого имущества потребительского, социального, культурного и иного назначения на уровне не ниже определяемого нормативами, действующими на данной территории.

2. Развитие материально-технической базы государственного или муниципального образовательного учреждения осуществляется самим образовательным учреждением в пределах закрепленных за ним (бюджетных) и собственных средств.

3. Государственные и местные (муниципальные) органы управления образованием

<sup>41</sup> Закон Российской Федерации «Об образовании». 1992. Ст. 37: Органы управления образованием в Российской Федерации.

<sup>42</sup> Там же. Ст.39: Отношения собственности в системе образования.

<sup>43</sup> Там же. Ст.40: Государственные гарантии приоритетности образования.

<sup>44</sup> Закон Российской Федерации «Об образовании». 1992. Ст. 41: Финансирование образовательных учреждений.

<sup>45</sup> Там же. Ст.42: Особенности экономики среднего профессионального и высшего профессионального образования.

обязаны оказывать на договорных началах посреднические услуги подведомственным образовательным учреждениям (если последние в них нуждаются) в решении вопросов содержания и развития материально-технической базы»<sup>46</sup>.

«1. Государственное и муниципальное образовательные учреждения вправе оказывать населению, предприятиям, учреждениям и организациям платные дополнительные образовательные услуги (обучение по дополнительным образовательным программам, преподавание специальных курсов и циклов дисциплин, репетиторство, занятия с обучающимися углубленным изучением предметов и другие услуги), не предусмотренные соответствующими образовательными программами и государственными образовательными стандартами.

2. Доход от указанной деятельности государственного или муниципального образовательного учреждения за вычетом доли учредителя (собственника) реинвестируется в данное образовательное учреждение, в том числе на увеличение расходов на заработную плату, по его усмотрению. Данная деятельность не относится к предпринимательской.

3. Платные образовательные услуги не могут быть оказаны вместо образовательной деятельности, финансируемой за счет средств бюджета. В противном случае средства, заработанные посредством такой деятельности, изымаются учредителем в его бюджет. Образовательное учреждение вправе обжаловать указанное действие учредителя в суд»<sup>47</sup>.

«<...> 5. Выпускники образовательных учреждений независимо от их организационно-правовых форм, имеющих государственную аккредитацию, обладают равными правами при поступлении в образовательное учреждение следующего уровня.

6. Обучающихся, воспитанников государственного или муниципального образовательного учреждения учредитель в пределах своей компетенции и в соответствии с действующими нормативами обеспечивает стипендиями, местами в общежитиях и ин-

тернатах, льготным или бесплатным питанием и проездом на транспорте, иными видами льгот и материальной помощи <...>.

13. Органы государственной власти и органы управления образованием могут создавать нетиповые образовательные учреждения высшей категории для детей, подростков и молодых людей, проявивших выдающиеся способности.

Сверхнормативное финансирование таких образовательных учреждений осуществляется за счет средств учредителя.

Категории отбора таких детей, подростков и молодых людей в указанные образовательные учреждения определяются учредителем и доводятся до сведения общественности <...>.

18. В случае прекращения деятельности государственного или муниципального гражданского образовательного учреждения среднего профессионального или высшего профессионального образования студенты переводятся в другие образовательные учреждения.

В этом случае полученные студентами (независимо от продолжения ими обучения в другом образовательном учреждении) суммы личного государственного образовательного кредита на текущий учебный год с них не взыскиваются <...>»<sup>48</sup>.

«<...> 5. <...> Педагогические работники образовательных учреждений в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, пользуются правом на получение пенсии за выслугу лет до достижения ими пенсионного возраста, на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), на первоочередное предоставление жилой площади <...>.

9. На педагогических работников образовательных учреждений, удаленных от городских центров и рассматриваемых в качестве таковых органами государственной власти и органами управления образованием, распространяются льготы, предусмотренные в данной местности для специалистов сельского хозяйства.

10. На выпускников педагогических образовательных учреждений высшего про-

<sup>46</sup> Закон Российской Федерации «Об образовании». 1992. Ст. 44: Материально-техническая база образовательного учреждения.

<sup>47</sup> Там же. Ст. 45: Платные дополнительные образовательные услуги государственного и муниципального образовательных учреждений.

<sup>48</sup> Закон Российской Федерации «Об образовании». 1992. Ст. 50: Права и социальная защита обучающихся, воспитанников.



фессионального и среднего профессионального образования, других специалистов, прибывших на работу в сельские образовательные учреждения, распространяются условия и порядок выдачи единовременного пособия на хозяйственное обзаведение, устанавливаемые для специалистов, окончивших сельскохозяйственные образовательные учреждения высшего профессионального и среднего профессионального образования <...><sup>49</sup>.

**Федеральный закон  
«О высшем и послевузовском  
профессиональном образовании»**

«1. Правовое регулирование отношений в области высшего и послевузовского профессионального образования осуществляется настоящим Федеральным законом, другими законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

2. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, применяются правила международного договора»<sup>50</sup>.

«1. Государственная политика в области высшего и послевузовского профессионального образования основывается на принципах, определенных Законом Российской Федерации «Об образовании», а также на следующих принципах:

1) суверенность прав субъектов Российской Федерации в определении собственной политики в области высшего и послевузовского профессионального образования в части национально-региональных компонентов государственных образовательных стандартов;

2) непрерывность и преемственность процесса образования;

3) интеграция системы высшего и послевузовского профессионального образования

<sup>49</sup> Закон Российской Федерации «Об образовании». 1992. Ст. 55: Права работников образовательных учреждений, их социальные гарантии и льготы.

<sup>50</sup> Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (с последующими изменениями и дополнениями). 1996. Ст. 1: Правовое регулирование отношений в области высшего и послевузовского профессионального образования.

Российской Федерации при сохранении и развитии достижений и традиций российской высшей школы в мировую систему высшего образования;

4) конкурсность и гласность при определении приоритетных направлений развития науки, техники, технологий, а также подготовки специалистов, переподготовки и повышения квалификации работников;

5) государственная поддержка подготовки специалистов, приоритетных направлений фундаментальных и прикладных научных исследований в области высшего и послевузовского профессионального образования.

2. Организационной основой государственной политики в области высшего и послевузовского профессионального образования является Федеральная программа развития образования в части, соответствующей высшему и послевузовскому профессиональному образованию.

3. Государство обеспечивает приоритетность развития высшего и послевузовского профессионального образования посредством:

1) финансирования за счет средств федерального бюджета государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования (далее – высшие учебные заведения). При этом на соответствующие цели не может быть выделено менее чем три процента расходов федерального бюджета, за счет которого обеспечивается финансирование обучения в государственных высших учебных заведениях не менее чем ста семидесяти студентов на каждые десять тысяч человек, проживающих в Российской Федерации <...>.

4. Гражданам Российской Федерации гарантируется получение на конкурсной основе бесплатного высшего и послевузовского профессионального образования в государственных, муниципальных высших учебных заведениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые <...><sup>51</sup>.

<sup>51</sup> Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (с последующими изменениями и дополнениями). 1996. Ст. 2: Государственная политика и государственные гарантии прав граждан Российской Федерации в области

«<...> 2. Государственные образовательные стандарты высшего и послевузовского профессионального образования состоят из федеральных и национально-региональных компонентов <...>».

4. Содержание национально-региональных компонентов государственных образовательных стандартов высшего и послевузовского профессионального образования определяется высшим учебным заведением самостоятельно, в случае финансирования их реализации за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации – по согласованию с соответствующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации <...>»<sup>52</sup>.

«По общим вопросам высшего и послевузовского профессионального образования субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти вне установленной настоящим Федеральным законом компетенции Российской Федерации в области высшего и послевузовского профессионального образования»<sup>53</sup>.

#### **Федеральная программа развития образования**<sup>54</sup>

Региональные проблемы зачастую переплетаются с другими проблемами. Рассмотрим те аспекты, которые традиционно учитываются при рассмотрении региональной стратегии образования и поэтому выделяются в Федеральной программе развития образования.

**«Введение.** <...> Федеральная программа развития образования (далее – Программа) в соответствии с Законом Российской Федерации «Об образовании» является организационной основой государственной политики Российской Федерации в области образования. Программа определяет стратегию приоритетного развития системы образования и меры ее реализации. Основные

высшего и послевузовского профессионального образования.

<sup>52</sup> Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (с последующими изменениями и дополнениями). 1996. Ст. 5: Государственные образовательные стандарты высшего и послевузовского профессионального образования и образовательные программы высшего и послевузовского профессионального образования.

<sup>53</sup> Там же. Ст. 25: Компетенция субъектов Российской Федерации в области высшего и послевузовского профессионального образования.

<sup>54</sup> Федеральный закон «Об утверждении Федеральной программы развития образования». 2000.

цели и задачи Программы развиваются соответствующими региональными программами, которые учитывают национально-культурные, социально-экономические, экологические, культурные, демографические и другие особенности конкретного региона и направлены на решение вопросов, отнесенных законодательством Российской Федерации в области образования к ведению субъектов Российской Федерации.

Реализация целей Программы обеспечивается посредством как текущего финансирования за счет бюджетов всех уровней, необходимого для устойчивого функционирования системы образования Российской Федерации (далее – система образования), так и дополнительного целевого финансирования непосредственно мероприятий и проектов Программы, направленных на решение задач развития системы на основе достижений науки и практики (инноваций) <...>».

Сроки реализации Программы – 2000–2005 годы <...>».

Главная цель Программы – развитие системы образования в интересах формирования гармонично развитой, социально активной, творческой личности и в качестве одного из факторов экономического и социального прогресса общества на основе провозглашенного Российской Федерацией приоритета образования <...>».

Система мероприятий приведена в разделе VI <...>».

Механизм реализации Программы предусматривает ежегодное формирование рабочих документов:

– перечня первоочередных работ, вытекающих из системы мероприятий Программы, с определением разграничения деятельности исполнителей, источников и объема финансирования;

– координационного плана совместных действий Министерства образования Российской Федерации с другими федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации <...>».

### **Раздел I. Состояние и основные проблемы развития системы образования**

#### **Подраздел 1. Краткая характеристика уровней системы образования**

«1. Общее, начальное профессиональное образование (основные и дополнительные

образовательные программы, в том числе специальные)

<...> Уникальной образовательной сферой, охватывающей 68,9 процента общеобразовательных учреждений Российской Федерации, являются образовательные учреждения сельской местности очаги знаний и культуры <...>.

2. Среднее, высшее и послевузовское профессиональное образование (основные и дополнительные образовательные программы).

<...> постановлениями Правительства Российской Федерации утверждены <...> образовательные стандарты среднего и высшего профессионального образования <...>.

### **Подраздел 2. Проблемы образования**

<...> Поддержание вертикальных связей между отдельными уровнями управления образованием осуществляется посредством договоров и соглашений о разграничении предметов ведения и полномочий. Вместе с тем практика реализации указанных договоров и соглашений показывает необходимость дальнейшего совершенствования всей системы взаимодействия государственных и муниципальных органов управления образованием.

<...> Недостаточными темпами ведется строительство объектов системы образования, практически прекращено строительство образовательных учреждений в сельской местности. В ряде субъектов Российской Федерации это привело к переполнению школ.

<...> Растет угроза нарушения единства образовательного пространства в части обучения русскому языку как государственному языку.

<...> Увеличиваются разночтения федеральных и национально-региональных компонентов стандартов гуманитарных дисциплин.

<...> Имеет место не регулируемое государством увеличение выпуска вариативных учебников, часто низкого качества, хотя в ряде субъектов Российской Федерации многие школы не обеспечены учебниками по предметам базисного учебного плана.

Положение с изданием учебников по предметам федеральных и национально-региональных компонентов государственных образовательных стандартов становится критическим <...>.

В ряде субъектов Российской Федерации возникают трудности с подготовкой и изданием учебников на языках народов Российской Федерации <...>.

Ухудшается положение с подготовкой кадров для образовательных учреждений, расположенных в сельской местности, в районах Крайнего Севера, на Дальнем Востоке и в Сибири. Обеспечение прав граждан, проживающих в сельской местности, на получение качественного образования является особенно большой проблемой <...>.

Особую озабоченность вызывает значительное увеличение количества негосударственных высших учебных заведений, их филиалов, не имеющих необходимой учебной базы и профессорско-преподавательских кадров. Органы управления образованием в субъектах Российской Федерации в силу ряда причин слабо влияют на ситуацию в указанных образовательных учреждениях <...>.

В ряде субъектов Российской Федерации закрываются и перепрофилируются станции и центры юных техников, юных натуралистов, центры и дворцы детского творчества, дома пионеров и школьников, ряд других образовательных учреждений дополнительного образования. Это связано с проблемой финансирования дополнительного образования детей. Большинство образовательных учреждений дополнительного образования детей, за исключением образовательных учреждений системы образования, осуществляют свою деятельность на платной основе. Низкий уровень доходов большинства граждан значительно снижает доступность указанного вида образования <...><sup>55</sup>.

### **Раздел II. Цели, задачи и сроки реализации программы**

«Главной целью Программы является развитие системы образования в интересах формирования гармонично развитой, социально активной, творческой личности и в качестве одного из факторов экономического и социального прогресса общества на основе провозглашенного Российской Федерацией приоритета образования.

Органы государственной власти, общество, система образования при реализации

<sup>55</sup> «Федеральная программа развития образования» (с последующими изменениями и дополнениями). 2000. Разд. 1: Состояние и основные проблемы развития системы образования.

Программы обеспечивают достижение следующих целей:

<...> дальнейшее развитие нормативных правовых, социальных, экономических, организационных и содержательных основ реализации государственной политики в сфере образования;

<...> сохранение и развитие единого образовательного пространства в Российской Федерации с учетом особенностей многонационального государства;

<...> совершенствование взаимодействия государственных органов власти, органов местного самоуправления и общественных организаций в области развития системы образования;

<...> разграничение компетенции в области образования между органами государственной власти и органами местного самоуправления в соответствии с законодательством об образовании, другими нормативными правовыми актами и заключение договоров, касающихся конкретных аспектов совместного ведения <...>.

В процессе достижения целей Программы решаются следующие задачи:

<...> разработка федеральных и национально-региональных компонентов преемственных государственных образовательных стандартов и примерных образовательных программ различных уровней и направлений для гарантирования развития образования как целостной системы <...><sup>56</sup>.

### **«Раздел III. Направления реализации программы и ожидаемые результаты»**

#### **«Подраздел 1. Общие направления развития системы образования»**

Основными направлениями развития системы образования являются:

<...> сохранение единства образовательного пространства Российской Федерации;

<...> защита и содействие развитию национальных культур, культурных традиций и особенностей в условиях многонационального государства;

дальнейшее развитие и обеспечение демократического, государственно-общественного характера управления системой образования, включая нормативное правовое укрепление управленческой вертикали

на условиях договоров по всем составляющим ее уровням – федеральному уровню, уровню субъектов Российской Федерации, федеральному и муниципальному уровням, уровню субъектов Российской Федерации и муниципальному уровню;

<...> совершенствование экономических механизмов функционирования и развития системы образования, в том числе с учетом особенностей ее функционирования в сельской местности и местах компактного проживания коренных малочисленных народов <...>.

<...> организация выполнения Программы органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Ожидаемыми результатами развития образования являются:

<...> безусловное исполнение органами государственной власти и органами местного самоуправления, субъектами системы образования законодательства об образовании и положений Программы;

– возрастание роли государства в сохранении единого образовательного пространства;

– введение и реализация федеральных и национально-региональных компонентов преемственных государственных образовательных стандартов и примерных образовательных программ на всех уровнях образования, в том числе специальных указанных стандартов и программ для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, обеспечение вариативных программ обучения и учебников;

– формирование библиотечных фондов системы образования за счет бюджетов всех уровней и внебюджетных средств;

– учет социально-экономических, этнокультурных и иных интересов и приоритетов субъектов Российской Федерации и национальных сообществ при осуществлении единой государственной политики в области образования <...>.

<...> реализация прав граждан на изучение русского языка как государственного языка Российской Федерации и официального рабочего языка Организации Объединенных Наций;

– обеспечение выбора языка обучения в соответствии с законодательством;

<...> реализация региональных и отраслевых программ развития образования как составной части Программы;

<sup>56</sup> «Федеральная программа развития образования» (с последующими изменениями и дополнениями). 2000. Разд. 2: Цели, задачи и сроки реализации программы.

<...> целевое обеспечение обучающихся (в первую очередь детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц с ограниченными возможностями здоровья, детей малочисленных народов Севера и детей из малообеспеченных семей) бесплатными комплектами учебников по предметам федеральных компонентов государственного обязательного стандарта всех ступеней общего образования и на льготных условиях – всех уровней профессионального образования <...>.

### **Подраздел 2. Обеспечение реализации и развития образовательных программ (основных, дополнительных и специальных)**

#### **Дошкольное образование**

Основными направлениями развития дошкольного образования являются:

<...> разработка программного и учебно-методического обеспечения государственных образовательных стандартов и примерных образовательных программ дошкольного образования;

<...> развитие интеграции дошкольных образовательных учреждений с образовательными учреждениями общего и дополнительного образования <...>.

Ожидаемыми результатами реализации Программы являются:

– создание и функционирование системы дошкольных образовательных учреждений различных видов в соответствии с потребностями населения;

<...> введение дифференцированных норм финансирования дошкольного образования.

#### **Общее образование**

Основными направлениями развития общего образования являются:

– сохранение, поддержка и развитие государственных и муниципальных образовательных учреждений общего образования и обеспечение образовательных потребностей населения, в том числе за счет малокомплектных образовательных учреждений общего образования в сельской местности, в районах Крайнего Севера, на Дальнем Востоке, в Сибири;

<...> разработка преемственных типовых программ с федеральными и национально-региональными компонентами и соответствующих им комплектов учебников для начального, основного и полного (среднего) общего образования, учебного оборудо-

ования, в том числе с использованием информационных технологий <...>.

Ожидаемыми результатами реализации Программы являются:

– вступление в силу федерального закона об утверждении государственного образовательного стандарта основного общего образования и введении в действие полного комплекта федеральных и национально-региональных компонентов государственных образовательных стандартов начального, основного и среднего (полного) общего образования, в том числе специальных;

<...> увеличение количества образовательных учреждений общего образования, их отделений и филиалов, классов (групп) для способных и одаренных обучающихся, в том числе в сельской местности, в районах Крайнего Севера, на Дальнем Востоке и в Сибири <...>.

#### **Дополнительное образование детей**

Основными направлениями развития дополнительного образования детей являются:

<...> организация форм дополнительного образования детей в образовательных учреждениях общего образования, образовательных учреждениях начального профессионального образования, интеграция дополнительного и общего образования, дополнительного и начального профессионального образования.

Ожидаемыми результатами реализации Программы являются:

<...> обеспечение целевого финансирования учреждений дополнительного образования детей согласно нормативам из бюджетов всех уровней <...>.

#### **Начальное профессиональное образование**

Основными направлениями развития начального профессионального образования являются:

обеспечение сохранения начального профессионального образования и развития его основных образовательных, культурных и профессиональных функций;

<...> разработка методик прогнозирования потребностей в рабочих кадрах по отраслям и регионам <...>.

Ожидаемыми результатами реализации Программы являются:

<...> создание на базе образовательных учреждений начального профессионального образования межрайонных консультационных пунктов для фермеров, других специа-

листов сельского хозяйства для подготовки по профессиям, необходимым в субъектах Российской Федерации <...>.

#### **Среднее профессиональное образование**

Основными направлениями развития среднего профессионального образования являются:

<...> формирование системы управления средним профессиональным образованием, гибко сочетающей региональный и отраслевой, межрегиональный и межотраслевой принципы <...>.

Ожидаемыми результатами реализации Программы являются:

<...> оптимизация размещения средних специальных учебных заведений в субъектах Российской Федерации <...>.

#### **Высшее и послевузовское профессиональное образование**

Основными направлениями развития высшего и послевузовского профессионального образования являются:

<...> формирование отраслевых и региональных комплексов, объединений, ассоциаций высших учебных заведений и других организаций системы образования;

<...> формирование государственных заданий по кадровому обеспечению федеральных и региональных научно-технических и социальных программ развития;

<...> разработка и введение в действие механизма промежуточной аттестации негосударственных высших учебных заведений государственными органами управления образованием субъектов Российской Федерации <...>.

Ожидаемыми результатами реализации Программы являются:

<...> развитие системы дистанционного обучения;

– активное участие субъектов Российской Федерации в развитии образовательных учреждений высшего профессионального образования;

<...> создание и поддержка мониторинга высшего и послевузовского профессионального образования, организация и формирование единого информационного пространства посредством развития федеральных и региональных компьютерных сетей, баз данных и центра образовательной статистики;

<...> участие высших учебных заведений и других организаций системы образо-

вания в решении задач социального, научно-технического и экономического развития субъектов Российской Федерации;

– создание системы информирования граждан и хозяйствующих субъектов о спросе на различные профессии, о наличии и качестве профессиональных образовательных услуг в различных высших учебных заведениях и регионах.

#### **Подраздел 3. Государственные и социальные гарантии обучающимся**

Основными направлениями развития в области государственных и социальных гарантий обучающимся являются:

<...> выделение бюджетных ассигнований на содержание объектов социально-культурной инфраструктуры системы образования и социальную поддержку обучающихся в соответствии с законодательством об образовании <...>.

– обеспечение местами в школах-интернатах и общежитиях на льготных условиях оплаты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц с ограниченными возможностями здоровья, детей из малообеспеченных семей, обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях <...>.

#### **Подраздел 4. Научное сопровождение Программы**

<...> Выполнение установленных Программой задач по проведению научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ предполагает следующие основные направления деятельности:

<...> разработка среднесрочных и долгосрочных прогнозов развития системы образования, совершенствование системы и механизмов прогнозирования подготовки специалистов образовательными учреждениями системы образования с учетом потребностей личности, общества, государства на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации;

– совершенствование и развитие федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации в области образования;

– разработка региональных программ развития образования в соответствии с целями и задачами Программы;

– научное и методическое обеспечение разработки преемственных государственных образовательных стандартов, содержащих федеральные и национально-регио-

нальные компоненты, примерных образовательных программ (основных и дополнительных), примерных учебных планов и программ курсов, учебных дисциплин и иных документов, определяемых потребностями системы образования, ходом реализации Программы <...>.

#### **Раздел IV. Обеспечение ресурсами системы образования**

##### **Подраздел 1. Обеспечение образования кадрами**

Основные направления развития обеспечения системы образования кадрами:

<...> разработка механизма межрегионального и межведомственного сотрудничества в подготовке и переподготовке педагогических и научно-педагогических работников;

– разработка механизма целевой подготовки педагогических работников для образовательных учреждений, расположенных в сельской местности, удаленных районах и для национальных школ;

– разработка и реализация мер целевой финансовой и социальной поддержки сельских педагогических работников <...>.

#### **Раздел V. Финансовое обеспечение программы**

<...> Предлагается обеспечить постепенное увеличение ассигнований из бюджетов всех уровней <...>.

Финансовое обеспечение системы образования и установленных Программой мероприятий необходимо осуществлять по двум основным направлениям:

– увеличение бюджетного финансирования посредством указанного механизма при условии повышения эффективности использования выделяемых образовательным учреждениям и другим организациям системы образования бюджетных средств;

– создание условий для привлечения дополнительных внебюджетных источников финансирования образования без снижения норм, нормативов и абсолютных размеров бюджетного финансирования <...>.

Субъектами Российской Федерации в соответствии с региональными программами развития образования, а также органами местного самоуправления в пределах их компетенции будет осуществляться финансирование установленных Программой мероприятий и проектов за счет средств бюд-

жетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов»<sup>57</sup>.

#### **Раздел VI. Система мероприятий по реализации программы**

В систему мероприятий по реализации Программы включены комплексные мероприятия, предусмотренные механизмом реализации Программы <...>.

Финансирование указанных мероприятий предусмотрено за счет прочих видов расходов <...>.

#### **Региональные модели и их обоснование**

«Современный этап развития образования в Российской Федерации отличается совпадением во времени двух процессов: модернизации образования и изменений в федеративном устройстве государства. <...> При этом:

– во-первых, речь идет не просто о соответствии региональных программ развития образования <...> Федеральной программе развития образования <...>, но и об оптимальном распределении функций между органами государственной власти различных уровней и общественного управления, о реализации социального партнерства и других новых форм взаимоотношений общества и государства;

– во-вторых, важно определение механизмов и условий реализации образовательной политики с учетом специфики регионов и ограниченности ресурсов <...>;

– в третьих, не менее важной задачей является создание институтов ответственности за принимаемые решения. <...> Прежний, ресурсно-распределительный тип отношений между различными уровнями управления в образовании должен быть замещен новым типом, предусматривающим согласованность стратегических планов и координацию действий. Это означает конкретную субсидиарную ответственность власти «более высокого уровня» за деятельность всех органов и структур управления образованием. <...> Выработка подобной образовательной политики является новой для России задачей.

<sup>57</sup> «Федеральная программа развития образования» (с последующими изменениями и дополнениями). 2000. Разд. 5: Финансовое обеспечение программы.

Выработка региональной политики в области образования необходима еще и по той причине, что в стране уже запущен целый ряд масштабных преобразований в различных сферах образовательной практики. Эти проекты (законодательного, экономического, технологического, социально-педагогического характера) в качестве одного из необходимых условий их реализации предполагают создание новых структур и механизмов развития образования. Отсутствие соответствующих структур, либо несогласованность их развития, иными словами – отсутствие концептуальной общности у региональных программ и инновационных проектов зачастую приводит к конфликту программ и существенно снижает эффективность управления развитием образования. В правовом отношении эта область образовательной политики наименее проработана, поэтому в планах действий регионов продолжают доминировать меры по поддержке функционирования, но не развития образования. <...> Без четкого закрепления в законах, других нормативных актах понятия «развитие образования» невозможно избежать разночтений в оценке эффективности образовательной политики в регионах. <...> Распределение ресурсов, должно, во-первых, отвечать задачам эффективного текущего функционирования и, во-вторых, задачам обеспечения развития образования на конкретных территориях» [Тряпицина и др., 2002а].

«<...> Для эффективности запуска механизмов преобразований необходимо выделить общие доминанты, которые определяют изменение отношений внутри системы, но без потери качества ее функционирования. Такими доминантами, как показал анализ федеральной и региональных программ развития, является ряд проектов (подпрограмм), которые и будут общими для всех региональных систем образования:

- 1) информатизация управления, информатизация образования;
- 2) создание эффективной и согласованной в действиях системы оценки качества образования – службы мониторинга, аттестации, лицензирования, тестирования;
- 3) государственно-общественное управление в системе образования и в образовательных учреждениях;
- 4) подготовка и переподготовка педагогических кадров» [Тряпицина и др., 2002б].

«<...> Цели образовательной политики в региональных системах должны быть ориентированы на решение приоритетных образовательных проблем региона. Цели программ также должны быть ориентированы на сокращение дисбаланса в уровнях развития образования, обеспечении его качества на различных территориях, в городской и сельской местности, на различных ступенях общего и профессионального образования.

При разработке и реализации региональных программ развития образования должны учитываться базовые положения целевого программного управления <...>:

– концентрация ресурсов должна быть направлена на решение проблем развития образования и согласована с государственной образовательной политикой;

– программа рассматривается как документ, определяющий финансирование приоритетных направлений в развитии образования, а не как программа мероприятий по организации действий по поддержке функционирования системы образования;

– программа создается как инструмент установления отношений партнерства между федеральным, региональным, муниципальным и институциональным уровнем управления образованием при решении вопросов обеспечения условий для развития образования;

– программа реализует принцип дополнительности, когда финансирование на уровне региона, муниципалитета дополняет, а не просто использует ресурсы целевых федеральных программ и программ различных фондов;

– в программе существенное внимание уделяется контролю и оценке, что позволяет обеспечивать эффективное использование ресурсов.

В структуре региональной программы должны быть сформированы элементы, обобщающие оценку состояния и потенциала региона, социально-демографическую ситуацию на настоящее время, на среднесрочную и долгосрочную перспективу. Результаты анализа и оценки должны позволить определить образовательные приоритеты и наметить пути обеспечения их реализации в программах развития образования, законодательных и административных мерах. <...> Необходимо также разработать систему управления программой, ее органи-



зационное и инфраструктурное обеспечение. <...>

Снижение пространственных диспропорций в развитии образования возможно и за счет усиления межрегиональной интеграции в рамках федеральных округов <...>» [Тряпицина и др., 2002в].

«Региональный уровень управления образованием представлен управлениями (министерствами, комитетами, главными управлениями и т. д.) образования субъектов Российской Федерации. Основное их отличие от федеральных органов состоит в том, что они, как правило, не имея в своем непосредственном ведении образовательных учреждений, осуществляют, таким образом, функциональное управление системой образования в пределах региона.

Разумеется, и из этого правила есть исключения:

– в ведении 18 субъектов Федерации находятся расположенные на их территории профессионально-технические училища (остальные ПТУ подведомственны федеральному уровню);

– в ведении субъектов Федерации находятся 28 высших и 100 средних специальных учебных заведений <...>.

Муниципальный уровень управления образованием представлен отделами народного образования (или просто отделами образования, название особого значения не имеет), созданными соответствующими муниципальными органами власти. На эти органы возложена основная нагрузка по осуществлению управления учебными заведениями, основная масса которых сосредоточена на муниципальном уровне – более 140 тысяч учебных заведений, в которых обучается и/или воспитывается более 20 млн. учащихся, воспитанников.

В этой связи хочется отметить одну весьма важную особенность построения управления системой образования. Если посмотреть на структуру управления, то нетрудно видеть, что основная масса учебных заведений относится к муниципальному уровню управления. Известно также, что муниципальный уровень вообще и муниципальные органы управления в частности не являются государственным управлением. Отсюда следует, что муниципальные учебные заведения также не являются формально государственными. Государственные гарантии, провозглашенные Конституцией,

таким образом, реализуются через сеть формально негосударственных учебных заведений. <...>

Такая структура управления предъявляет весьма высокие требования к правильности распределения функций управления между элементами структуры. <...>

В последнее время начала складываться практика заключения соглашений регионов с Правительством Российской Федерации, в которых последовательно реализуется принцип совместного ведения в вопросах управления высшим образованием. В частности, регионы (Свердловская, Оренбургская области и др.) принимают на себя функции финансирования по сметам (реестрам) министерств и ведомств находящихся на их территории вузов за счет налоговых поступлений, предназначенных к перечислению в бюджет.

Во взаимоотношениях с регионами негосударственные вузы остаются как бы за «скобками», т. е. обычно специального отражения эти проблемы в соглашениях не получают <...>» [Беляков, 2002].

Представления о расходах на региональную компоненту образования дают следующие данные, приводимые для сравнения в триллионах неденоминированных рублей <...>» [Там же].

6. «Приоритетные проблемы сельской школы и пути их решений. В Российской Федерации 69,8 % общеобразовательных учреждений расположены в сельской местности. При этом доля сельских школ в структуре регионов различна и колеблется от 40 % в Московской области до 87,7 % – в Амурской. Около 50 % российских средних (полных) школ, расположенных в сельской местности, не имеют параллельных классов. Специфические особенности их функционирования определяют необходимость особых подходов к реализации Концепции модернизации образования в условиях сельской местности.

В выполненных исследованиях выявлено, что трудности и проблемы современной сельской школы обусловлены рядом негативных тенденций, среди которых:

– ухудшение социальных условий жизни сельского населения, свертывание социокультурной сферы села;

– снижение основных параметров, характеризующих благополучие человека;

- прогрессирующая бедность значительной части сельского населения;
- утрата целого поколения специалистов-аграриев;
- отсутствие возможностей для трудоустройства и самореализации молодежи;
- увеличение числа социально неблагополучных семей, рост негативных явлений в детской и подростковой среде;
- свертывание деятельности сельской школы по подготовке учащихся к сельскохозяйственному труду;
- интерпретация курса Правительства РФ на реструктуризацию малочисленных основных и средних школ как их ликвидации;
- усиливающаяся тенденция оттока наиболее образованной части молодежи, педагогических кадров из села;
- растущая алкоголизация сельского населения;
- слабая межведомственная и межинституциональная координация на федеральном, региональном и муниципальном уровнях субъектов образования, нерешенность проблемы разделения ответственности каждого из них и другие.

Модернизация сельской школы осуществляется в условиях ограниченных ресурсов (материальных, кадровых и др.), неравных стартовых возможностей для преобразований.

В ходе исследований выдвинуты и обоснованы две группы фундаментальных идей и технологии их реализации:

- социально-педагогическая парадигма модернизации сельской школы, предполагающая преобразование с учетом потребностей сельского жителя, аграрного сектора страны;
- гуманизация сельской социальной среды как важного фактора социализации личности, социальной защиты ребенка и его родителей;
- развитие сельской школы как культуро-формирующего, социально-педагогического центра образовательного пространства сельского поселения;
- межинституциональная образовательная интеграция как условие эффективной модернизации сельской школы (А. И. Антонов, В. Г. Бочарова, М. П. Гурьянова, М. В. Груздев, А. Ф. Иванов, Б. А. Куган, М. М. Плоткин, Т. А. Степанова, Г. Н. Филонов);

– воспитание жизнеспособной личности как цель, объект и результат модернизации образования;

– равноценность всех видов деятельности школы – воспитания, обучения, трудовой подготовки, дополнительного образования, социально-педагогической и психологической поддержки детей и их родителей;

– интеграция общего среднего и других видов образования в структуре деятельности сельской школы;

– развитие сельской малочисленной школы в контексте единого образовательного комплекса сельского района;

– подготовка экономически, экологически и биологически грамотного землепользователя в масштабах личного подсобного хозяйства, рассматриваемая как целевой ориентир системы сельскохозяйственной подготовки сельских школьников условиях многоукладной экономики села;

– реализация ученических проектов как оптимальной формы включения учащихся в социокультурную и хозяйственную жизнь села;

– опережающий старт, предполагающий интенсивное развитие детей дошкольного возраста в период подготовки их к школе;

– равноценность школьного и дополнительного образования (М. П. Гурьянова, А. В. Нагибина, В. Б. Орлов, В. А. Поляков, И. Ф. Раздымалин)

К основным результатам фундаментальных исследований, способствующим научно-методическому обеспечению модернизации деятельности сельской школы, также относятся следующие.

Введены и обоснованы (в динамике) сущностные педагогические категории, понятия, отражающие новые закономерности, взаимосвязи в их развитии в современной экономической и социальной ситуации в образовательном пространстве сельских территорий; «сельский образовательный социум», «жизнеспособная личность», «инициативность», «сельскохозяйственная грамотность», «социально-педагогическая консультационная служба», «сельская малочисленная школа», сельский ареал и др.

По результатам сравнительного анализа проблемы в начале 90-х гг. XX – XXI в., а также в историко-педагогическом и международном контекстах дана характеристика современной ситуации в социокультурном,

образовательном (в том числе – воспитательном) пространстве сельского социума; состояния сельской школы, других образовательных и социальных учреждений села (М. П. Гурьянова, В. И. Родичева, С. С. Хижняков). Выявлены особенности и проблемы современного сельского школьника и его семьи: здоровье, условия обучения и воспитания, ценностные ориентации, жизненные планы, профессиональные намерения, состояние качества образования (А. И. Антонов, В. Г. Бочарова, В. М. Букатов, М. П. Гурьянова, Т. А. Степанова).

Рассмотрен процесс эволюции и определены ведущие тенденции развития практики обучения и воспитания, подготовки детей к различным видам труда в условиях села. Научно обоснована система подготовки учащихся сельских школ различных типов к сельскохозяйственным и несельскохозяйственным видам труда в новых социально-экономических условиях. Разработано содержание подготовки учащихся к выбору профессий, необходимых для села: агроном, ветеринар, фермер, журналист, ландшафтный дизайнер, зоотехник, социальный педагог, овощевод. Определены ведущие принципы современной системы технологической подготовки учащихся сельской школы: открытость системы сельскохозяйственной подготовки школьников, ориентация на потребности личности, семьи, агросферы региона, дифференциация уровней подготовки внутри школ, разносторонняя подготовка учащихся к самостоятельной жизни, самореализация личности.

Разработаны концептуальные подходы к организации и содержанию профильного обучения старшеклассников сельских школ; обоснована региональная модель профильного обучения сельских школьников. Исходными параметрами обоснования модели выступили: соответствие региональным культурно-историческим традициям и особенностям демографической ситуации; направленность на всестороннее развитие данного региона; обеспечение повышения качества образования и продуктивности учебной деятельности в сельских поселениях региона.

Выделены основные направления в осуществлении профильного обучения сельских старшеклассников как базовые основания конкретной модели: организация “сетового взаимодействия” региональных об-

разовательных учреждений; создание профильного обучения в рамках разновозрастных групп старшеклассников; кооперация со средними специальными учебными заведениями, ПТУ, учреждениями дополнительного образования; использование потенциала “летних школ” (интенсивно-образовательных) и последующего сопровождения; развитие форм заочного и дистанционного образования в регионе; создание автономных базовых профильных школ или ресурсных центров.

Обоснована вариативность подходов к профильному обучению сельских школьников, которая позволяет гибко учитывать местные условия и возможности, способствует поиску дополнительных образовательных ресурсов и рациональному использованию уже имеющихся, усиливая долю ответственности местных органов в обеспечении качества образования.

Установлены трудности в реализации профильного обучения в сельских школах. К ним относятся: значительное число малочисленных сельских школ, что влечет за собой малое число учащихся в классе; отсутствие параллельных классов в старшей школе; отдаленность большинства сельских школ от райцентра, учреждений начального, среднего, высшего профессионального образования, учреждений дополнительного образования, что затрудняет привлечение специалистов этих учреждений к преподаванию в профильных классах; устаревшая материально-техническая база, отсутствие во многих школах компьютерных классов; ограниченность финансирования сельской школы; слабая учебно-методическая обеспеченность профильного обучения; недостаточная подготовленность педагогических кадров школы к реализации программ профильного обучения; несформированность потребностей педагогов в использовании нетрадиционных подходов к обучению, в том числе новых информационно-коммуникативных технологий, компьютера, Интернета; неразработанность нормативных документов, регламентирующих финансирование профильного обучения в условиях сельской местности (А. А. Алексеев, А. Г. Женжуров, Г. Г. Захарченко, Э. А. Лазаревич, В. М. Малюков, М. П. Митина, Г. В. Пичугина, В. И. Родичева, Г. Ю. Семенова, Е. Н. Сорочинская). Исследование проблемы интеграции общего и профессио-

нального образования в сельской местности позволило выделить в качестве ведущей концепцию перспективного социально-экономического развития села; определить основные факторы разработки оптимальной системы управления процессом совершенствования профессионального мастерства педагогов (В. Н. Куровский, Т. Б. Черепанова, А. Н. Атрашенко, М. П. Пальянов).

В процессе изучения проблем подготовки сельских детей дошкольного возраста к школе выявлены факторы, влияющие на содержание и формы работы с дошкольниками на этом этапе. Установлено, что формирование школьной готовности является не результатом специализированного обучения, а закономерным итогом полноценного (деятельного) развития сельского ребенка в дошкольном возрасте, ведущая линия которого представлена игровой деятельностью, пронизывающей другие виды деятельности и общения ребенка в семье, дошкольном учреждении, сельском социуме. Исследование показало, что многие современные сельские семьи в силу разных причин (педагогическая некомпетентность, нерешенность материальных проблем, отсутствие заинтересованности в воспитании) не способны обеспечить необходимые для развития детей условия. В результате в сельской местности наблюдается рост социально-педагогической запущенности в детском возрасте, что в дальнейшем затрудняет процесс адаптации детей к школе, вызывает у них трудности в обучении.

На фоне сокращения количества дошкольных учреждений на селе и уменьшения числа квалифицированных специалистов резко возрастает потребность в альтернативных формах подготовки сельских детей к школе, к числу которых относятся дошкольные центры социально-педагогической помощи семье и детям; группы подготовки к школе, “социальные” группы для детей из малообеспеченных семей, воскресные школы и группы кратковременного пребывания детей, микроцентры на базе образовательных учреждений, ориентированные на создание условий для развития детей дошкольного возраста, не посещающих ДООУ, и психолого-педагогическое просвещение семей, воспитывающих детей дошкольного возраста на дому. Основной целью всех видов подготовки детей к школе является обеспечение мотивационной готовности сельских

детей к школьному обучению, профилактики школьной дезадаптации.

Выявлены неиспользованные резервы в решении исследуемой проблемы – подготовка детей к школе во время работы летних оздоровительных площадок; дошкольные группы подготовки к школе на базе центра социальной защиты; группы творческого развития при детском Доме творчества; создание консультативных пунктов по оказанию педагогической помощи родителям. Представлены методы диагностики готовности детей к школе, изучения специалистами взаимосвязи развития игрового опыта сельских детей и их готовности к школьному обучению (Г. И. Репринцева, С. Л. Новоселова).

Представлено научное обоснование моделей реструктуризации сети общеобразовательных учреждений, расположенных в сельской местности и разработаны критерии их эффективности. В числе обоснованных моделей – “сельский образовательный округ”, “учительский дом – начальная школа”, “сельский образовательный досуговый комплекс”, “сельский образовательно-оздоровительный комплекс”, “начальная школа – детский сад с группами круглосуточного пребывания детей” и другие. Рассмотрены позитивные и негативные результаты внедрения в массовую практику той или иной модели реструктуризации сети общеобразовательных учреждений села с двух позиций: руководителей региональных и муниципальных органов и руководителей сельских образовательных учреждений, учащихся и их родителей. Обоснована актуальность функционирования ряда моделей общеобразовательных учреждений, комплексов. Предложены варианты штатного расписания, ряд должностных обязанностей педагогических кадров сельской школы. Дан перечень основных условий, влияющих на целесообразность выбора модели реструктуризации (Г. Б. Беловолов, И. А. Гилова, Т. Н. Зитева, П. Д. Ключинова, В. Б. Орлов, А. П. Попов).

Дано теоретическое обоснование обобщенной прогностической модели деятельности сельской школы в системе современных межведомственных социальных служб; определены подходы к управлению развитием образования в сельской местности на федеральном, региональном и муниципальном уровнях (В. Г. Бочарова, М. П. Гурья-

нова, М. В. Груздев, Б. А. Куган, В. А. Поляков, Т. А. Степанова).

К наиболее значимым практико-ориентированным результатам исследования процесса модернизации сельской школы относятся: обобщение инновационного опыта модернизации по основным направлениям деятельности сельских школ различных регионов России, подходов к модернизации сельской малочисленной школы; создание технологий образовательной, социально-педагогической, здоровье-сберегающей деятельности с учащимися и их родителями в сельском социуме; разработка интерактивных методов обучения, социогровых технологий, адекватных современным требованиям общества и малой численности учащихся сельской школы; создание механизмов привлечения дополнительных образовательных ресурсов социума с целью повышения качества образования в сельской школе» [Отчет о работе Российской академии, 2005].

7. Пример Саха-Якутии. «Как учиться на селе. Единая программа для сельских и городских школьников гарантирует равные шансы для поступления в МГУ или Бауманский инженерно-технический университет, в художественное училище или консерваторию. Тем не менее кадры сельских специалистов готовят преимущественно из выпускников сельских школ. Поэтому необходимо создавать условия, в которых сельские юноши и девушки могли бы помимо общеобразовательных знаний получать специфические знания и навыки, позволяющие после школы легко найти свое место в сельской жизни <...>»

<...> В Якутии с ее громадными пространствами сельская школа во всех отношениях более автономна. Оторванность сельской школы от центра затрудняет не только обеспечение ее современным материалом, но и, как показала трагедия в сельской школе Сыдыбал, не позволяет оказать своевременную помощь в борьбе с пожаром, предоставить своевременную медицинскую помощь. Строить единое образовательное пространство для России и для громадной по территории Якутии следует на основе открытого образования. Именно открытое образование – это, по существу, возможность доступа к разнообразным образовательным ресурсам единого качества из любой географической точки страны и

возможность строить на этой основе индивидуальную траекторию обучения. <...>

Примером может служить Открытый Лондонский университет – первое в мире учебное заведение подобного типа. В нашей стране элементом открытого образования когда-то служило государственное учебное телевидение. В новом тысячелетии оптимальным средством технической поддержки принципов образовательной открытости являются информационные, компьютерные технологии.

Развивая новые возможности обучения, общество выигрывает, по крайней мере, в двух отношениях. Во-первых, становится возможным распространять методы работы немногих педагогов высочайшего ранга на миллионы людей, что резко повышает культурный уровень общества. Во-вторых, обеспечивается доступ к современной системе образования, образовательному ресурсу отдаленных сообществ и регионов, так что какая-нибудь деревенская одноэтажная школа, совмещая энтузиазм учителей с телекоммуникационной техникой, позволяющей принимать лучшие в стране и в мире учебные программы, сможет давать своим ученикам высококачественное образование. <...>

Работа по обеспечению с помощью компьютеров равного доступа к образовательным ресурсам позволит создать единое образовательное пространство России и Якутии, которое будет скреплено не только едиными программами и методиками, но и единым образовательным ресурсом. К этому мы непременно придем <...>» [Николаев, 2004].

### Список литературы

Беляков С. А. Лекции по экономике образования. М.: ГУ-ВШЭ. 2002. 338 с.

Николаев М. Е. Слово к человеку. М.: РАЕН, 2004. 194 с.

Отчет о работе Российской академии образования за 2004 год. М.: РАО, 2005.

Тряпицына А. П. и др. Понятие региональной политики и компетенции субъекта Российской Федерации в области образования: Материалы НИОКР, Госконтракт № 471, 2002а / А. П. Тряпицына, И. С. Батракова, В. А. Козырев, Н. Ф. Радионова // Сайт: Реализация федеральных и регио-

нальных программ развития образования.  
<http://www.development.edu.ru/>

*Тряпицына А. П. и др.* Доминанты региональных программ: Материалы НИОКР, Госконтракт № 471, 2002б / А. П. Тряпицына, В. В. Башев, Б. Воронцов, В. Б. Державин // Сайт: Реализация федеральных и региональных программ развития образования. <http://www.Development.edu.ru/>

*Тряпицына А. П. и др.* Цели и структура региональных программ развития образования: Материалы НИОКР, Госконтракт № 471, 2002в / А. П. Тряпицына, О. С. Анисимов, Т. А. Каплунович, Н. В. Кузьмина // Сайт: Реализация федеральных и региональных программ развития образования. <http://www.development.edu.ru/>

*Материал поступил в редколлегию 20.05.2006*